

RAMY PRAWNE DYPLOMACJI PUBLICZNEJ PAŃSTW¹

1. Wstęp

Mimo że powstaje wiele publikacji na temat samej dyplomacji publicznej, to ujmuja one zagadnienie z punktu widzenia nauki o stosunkach międzynarodowych albo społecznych². Przedmiot badań nauki o prawie międzynarodowym jest węższy niż nauki o stosunkach międzynarodowych, choć nie można go ograniczać jedynie do prawa. Ze stosunków międzynarodowych, których badanie stanowi tło dla rozważań prawnych, wyrastają normy prawa międzynarodowego. „Nie można więc badać w sposób naukowy prawa międzynarodowego w oderwaniu od stosunków międzynarodowych, gdyż prowadzi to do formalizmu”³. Niniejszy artykuł jest próbą uchwycenia miejsca dyplomacji publicznej w prawie międzynarodowym i ze względu na obszerność samego zagadnienia nie wyczerpuje tematu. Badanie opiera się głównie na dokumentach i praktyce państw, gdyż literatura naukowa w tym obszarze naukowym jest znikoma. W analizie najpierw przedstawiono w krótkim ujęciu definicję dyplomacji publicznej. Potem przeanalizowano podstawowe dokumenty prawa międzynarodowego, które regulują współczesne stosunki między państwami pod kątem zagadnienia dyplomacji publicznej, by skupić się następnie na przyjętych rozwiązaniach w zakresie realizacji

* Uniwersytet Warszawski, e-mail: malgorzata.wierzejska@proton.me.

¹ Autor złożył tekst 28 sierpnia 2025 roku. Redakcja przyjęła tekst do publikacji 6 listopada 2025 roku.

² Przykładowo: J. Melissen, *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*, New York 2005, ale także m.in.: A. Woroniecka, *Cultural Diplomacy in International Relations Theory and Studies on Diplomacy*, [w:] *Actual problems of international relations. Release 127 (part II)*, Kijów 2016 czy Ch. Frangonikolopoulos, *Refocussing Public Diplomacy: The need for strategic discursive public diplomacy*, D&S 2012, nr 23 (4).

³ W. Góralczyk, K. Karski, S. Sawicki, *Prawo Międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2024, s. 25.

dyplomacji publicznej z perspektywy międzynarodowej organizacji pozarządowej. Na końcu przedstawiono polskie regulacje prawne i rozwiązania instytucjonalne.

2. Dyplomacja publiczna państwa

Powszechnie uznaje się, że termin „dyplomacja publiczna” został ukuty w 1965 r. przez Edmunda Gulliona, dziekana Fletcher School of Law and Diplomacy na Tufts University i zasłużonego emerytowanego oficera służby zagranicznej. W broszurze założonego przez niego wówczas „Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy” znalazła się jego koncepcja dyplomacji publicznej: „Dyplomacja publiczna [...] zajmuje się wpływem postaw społecznych na kształtowanie i realizację polityki zagranicznej. Obejmuje ona wymiary stosunków międzynarodowych wykraczające poza tradycyjną dyplomację: kształtowanie przez rządy opinii publicznej w innych państwach, interakcje prywatnych grup i interesów jednego państwa z innym, relacjonowanie spraw zagranicznych i ich wpływu na politykę, komunikacje między osobami, których praca polega na komunikacji, jak dyplomaci i zagraniczni korespondenci, oraz proces komunikacji międzykulturowej”⁴. Termin „dyplomacja publiczna” zyskał popularność właśnie w 1965 r., gdyż wtedy to w Waszyngtonie zaistniała realna potrzeba takiej koncepcji. Agencja Informacyjna Stanów Zjednoczonych szukała alternatywy dla łagodnego terminu „informacja” lub złośliwego terminu „propaganda”, świeżego zwrotu, na którym mogłaby budować nowe i miłe znaczenia. Zasadniczo, koncepcja ta obowiązuje do dziś.

Dyplomacja publiczna jest obszarem polityki państwa. Państwa różnie podchodzą do zagadnienia, ale każde w ten czy inny sposób ją prowadzi. Z definicją dyplomacji publicznej spotykamy się wprost w prawie wewnętrznym Korei Południowej. Tutaj dyplomacja publiczna odnosi się do działań dyplomatycznych, poprzez które państwo promuje zrozumienie Republiki Korei wśród obywateli zagranicznych i zwiększa zaufanie

⁴ N.J. Cull, „Public Diplomacy”; *Before Gullion: The Evolution of a Phrase*, USC Center on Public Diplomacy, <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/public-diplomacy-gullion-evolution-phrase>, 23.12.2025.

do niej bezpośrednio lub we współpracy z lokalnymi rządami lub sektorem prywatnym w oparciu o kulturę, wiedzę, politykę itp. (art. 2 Ustawy o dyplomacji publicznej⁵). Polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych przyjmuje, że „dyplomacja publiczna obejmuje działania o charakterze strategicznym, koordynacyjnym i wykonawczym, które poprzez kształtowanie postaw społecznych i opinii publicznej za granicą mają na celu uzyskanie zrozumienia i poparcia dla polskiej racji stanu i polityki zagranicznej RP”. I dalej wyjaśnia: „wykorzystanie mechanizmów *soft power* w dyplomacji publicznej, takich jak promocja polskiej kultury, historii, nauki i innowacji, języka polskiego, edukacji, sportu, turystyki oraz gospodarki, pozwala budować pozytywny wizerunek Polski za granicą i dobre stosunki międzynarodowe. Dyplomacja publiczna odgrywa bardzo ważną rolę obok tradycyjnej dyplomacji, a jej działalność skierowana jest do zagranicznych instytucji, organizacji i społeczeństw”⁶.

Funkcja dyplomacji publicznej jest zmiana nastawienia innych społeczeństw do aktywów państwa, takich jak kultura, wartości czy polityka – nastawienia wynikającego z braku znajomości, sympatii czy poparcia dla tego państwa. Państwa przykładają dużą wagę do działalności informacyjno-propagandowej swych misji dyplomatycznych i samego ministerstwa spraw zagranicznych, ze względu na jej ważną rolę w budowaniu wiarygodności polityki rządu państwa wysyłającego, szczególnie dziś, gdy *mass (i social – M.W.) media* potrafią skutecznie wypaczyć obraz polityki prowadzonej przez państwo⁷. W praktyce państw obecnie w obszarze polityki zagranicznej w miejsce terminu „dyplomacja publiczna” często pojawia się termin „dezinformacja”.

Dyplomacja publiczna jest też obszarem polityki organizacji międzynarodowych, jak np. Unii Europejskiej, której podejście jest następujące: „dyplomacja publiczna UE pomaga tworzyć przestrzeń do prowadzenia globalnych rozmów na temat kwestii będących przedmiotem wspólnego

⁵ https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=62530&lang=ENG, 29.12.2025.

⁶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Dyplomacja publiczna*, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/dyplomacja-publiczna>, 13.03.2025.

⁷ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, s. 156-157.

zainteresowania, promować wspólne zrozumienie i przygotowywać grunt pod globalną współpracę. Opracowywanie trwałych kanałów komunikacji między obywatelami a władzami publicznymi na szczeblu krajowym, europejskim i globalnym jest niezbędne do utrzymania wysokiego poziomu zaufania do instytucji publicznych”⁸. Stowarzyszenie EUNIC (Narodowe Instytuty Kultury Unii Europejskiej), strategiczny partner UE, organizacji *sui generis*, o którym więcej poniżej, określiło wizję swojej działalności jako dążenie do budowania zaufania i zrozumienia między mieszkańcami Europy i szerszego świata. Rozumienie kultury przez EUNIC jest szerokie: obejmuje sztukę, przemysły kreatywne, współpracę rozwojową, digitalizację, edukację, pleć, dziedzictwo, prawa człowieka, język i wielojęzyczność, włączenie społeczne, sport, zrównoważony rozwój, turystykę, młodzież i inne⁹.

Niektórzy dzielą dyplomację publiczną na dwa rodzaje: tradycyjną dyplomację publiczną i nową dyplomację publiczną XXI wieku. Tradycyjna dyplomacja publiczna była narzędziem skonfliktowanych ze sobą państw, które chciały przekonać opinie publiczną wroga do wywarcia wpływu na ich rządy (okres zimnowojenny). Na początku XXI wieku zidentyfikowano obecną jej formę. Zmieniły się jej cele. Nowa dyplomacja publiczna nastawiona jest na budowanie silnej reputacji państwa przez promowanie własnych interesów i zdobywanie poparcia zarówno na gruncie politycznym, jak i ekonomicznym. Charakteryzuje ją udział podmiotów państwowych i niepaństwowych¹⁰.

3. Dyplomacja publiczna w wymiarze prawa międzynarodowego

Państwa nigdy nie znajdowały się w stanie zupełnej alienacji. Współcześnie – wręcz przeciwnie – stosunki międzypaństwowe stają się coraz bardziej różnorodne pod względem treści i formy. Potrzeba przyjęcia określonych norm postępowania państw w ich wzajemnych stosunkach pojawiła się wraz z nawiązywaniem stosunków między państwami, z ich

⁸ European Union External Action, Public Diplomacy: Building bridges between the European Union and the rest of the world, https://www.eeas.europa.eu/eeas/public-diplomacy_en, 13.03.2025.

⁹ <https://www.eunicglobal.eu/about>, 23.12.2025.

¹⁰ D. Fater, *Wyzwania dyplomacji publicznej w epoce ponowoczesnej. Wybrane problemy*, APP 2019, nr 1, s. 50–51.

utrzymywaniem i rozwijaniem. W stosunkach międzynarodowych biora udział dwie odmienne kategorie uczestników: 1) państwa i inne organizacje niepodlegające żadnej władzy państwowej oraz 2) osoby fizyczne i organizacje, stowarzyszenia, przedsiębiorstwa, mające określona przynależność państwowa, powołane zgodnie z prawem jakiegoś państwa lub działające za jego przyzwoleniem i podlegające jego władzy i prawu. Nie ma wątpliwości, że pierwsza kategoria regulowana jest bezpośrednio przez prawo międzynarodowe. Niemniej przyjmuje się coraz częściej, że współczesne prawo międzynarodowe jest zespołem norm regulujących stosunki międzynarodowe w szerokim znaczeniu: to nie tylko stosunki międzypaństwowe, lecz również stosunki między państwami a innymi podmiotami oraz między tymi innymi podmiotami, tzn. ogólne relacje między różnymi podmiotami – niezależnymi od siebie i od jakiejś wspólnej władzy państwowej¹¹. Problematyka współczesnej dyplomacji publicznej będzie się odnosić do szerszego pojęcia tego zagadnienia.

„Problematyka podmiotowości prawa międzynarodowego jest jedna z najbardziej spornych kwestii w doktrynie tego prawa”¹². Podmiotem prawa międzynarodowego jest ten, kto posiada prawa lub obowiązki wynikające bezpośrednio z prawa międzynarodowego. W ujęciu klasycznym jedynie państwa są podmiotami suwerennymi, pełnymi i pierwotnymi i każde z nich z chwili jego powstania staje się *ipso facto* pełnym podmiotem prawa międzynarodowego. Natomiast pozostałe podmioty prawa międzynarodowego są podmiotami niesuwerennymi, niepełnymi i pochodnymi, gdyż podmiotowość ich została stworzona lub uznana przez państwa, a posiadają ją w takim zakresie, w jakim została im ona przez państwa nadana¹³. Wyróżnia je zdolność do działania na arenie międzynarodowej. Podmioty realizujące dyplomację publiczną będą należały również do drugiej kategorii.

Wśród elementów pojęcia państwa, obok terytorium i ludności, wymienia się także rząd, a niekiedy też zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami. Jest to o tyle istotne, że to rząd realizuje

¹¹ W. Góralczyk, K. Karski, S. Sawicki, *Prawo...*, s. 18–24.

¹² K. Karski, *Osoba prawa wewnętrznego jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009, s. 17.

¹³ W. Góralczyk, K. Karski, S. Sawicki, *Prawo...*, s. 133–134.

dplomacie publicznej. W prawie międzynarodowym państwo stanowi wyraz woli narodu i skutek jego samostanowienia. Zgodnie z Deklaracją zasad prawa międzynarodowego: „każde państwo ma prawo swobodnie wybrać i rozwijać swój system polityczny, społeczny, gospodarczy i kulturalny”¹⁴. Jednocześnie każde państwo może robić wszystko, co nie jest zakazane przez normy prawa międzynarodowego wiążące to państwo. To, co należy do kompetencji własnej państwa, określone jest przez aktualny stan jego zobowiązań prawnomiędzynarodowych¹⁵. Wraz z rozwojem stosunków międzynarodowych coraz więcej zagadnień jest poddawanych reglamentacji prawnomiędzynarodowej.

Samo zagadnienie dyplomacji publicznej państwa nie zostało wprost sformalizowane w prawie międzynarodowym. Niemniej obowiązek popierania przyjaznych stosunków, związany z przemianami zachodzącymi we współczesnym świecie, odnajduje swe formalne odzwierciedlenie w prawie międzynarodowym. W preambule Karty Narodów Zjednoczonych państwa deklaruja, że są zdecydowane „postępować tolerancyjnie i współżyć w pokoju jak dobrzy sąsiedzi”. W tym duchu Organizacja Narodów Zjednoczonych przyjęła w art. 1 ust. 2 za swój cel rozwijanie przyjaznych stosunków między narodami. Zatem, funkcja „popierania” przyjaznych stosunków między państwami ma szczególne znaczenie (tu: zwłaszcza dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, co jest szczególnie ważne w kontekście pojęcia dyplomacji publicznej jako „dezinformacji” lub walki z nią, ale szersze odniesienie się do tej kwestii wychodzi poza założenia niniejszego artykułu).

W preambule Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r. państwa przywołały cele Karty NZ, w tym rozwój przyjaznych stosunków między narodami. Co więcej, państwa wyraziły swe przekonanie, że Konwencja „przyczyni się do rozwoju przyjaznych stosunków między państwami bez względu na różność ich systemów ustrojowych i społecznych”. Art. 3 ust. 1 tejże Konwencji określa funkcje misji dyplomatycznej w państwie przyjmującym. Są to: a) reprezentowanie państwa wysyłającego w państwie przyjmującym; b) ochrona w państwie przyjmującym interesów

¹⁴ Tamże, s. 148.

¹⁵ Tamże, s. 147.

państwa wysyłającego i jego obywateli w granicach ustalonych przez prawo międzynarodowe; c) prowadzenie rokowań z rządem państwa przyjmującego; d) zaznajamianie się wszelkimi legalnymi sposobami z warunkami panującymi w państwie przyjmującym i z rozwojem zachodzących w nim wydarzeń oraz zdawanie z tego sprawy rządowi państwa wysyłającego; e) popieranie przyjaznych stosunków pomiędzy państwem wysyłającym a państwem przyjmującym oraz rozwijanie pomiędzy nimi stosunków gospodarczych, kulturalnych i naukowych.

Stale pogłębiający się proces specjalizacji życia i problematyki międzynarodowej wymusił znaczne rozszerzenie zakresu funkcji misji dyplomatycznej i jej zadań. Znaczeniu wzrasta nie tylko zakres, ale również operatywność i efektywność działania misji dyplomatycznych¹⁶. Dyplomacja publiczna, choć nie została wprost wymieniona wśród funkcji misji, stanowi zadanie współczesnej dyplomacji. Jest to zgodne z charakterem działań dyplomatycznych XXI wieku. Zasadnym jest przyjęcie, że wola państw jest prowadzenie dyplomacji publicznej poprzez misje dyplomatyczne (personel dyplomatyczny misji). Niewątpliwie też swym znaczeniem wpisuje się ona w promocyjną funkcję misji art. 3 lit. d) i e) cytowanej Konwencji.

Niemniej, należy przyjąć, że prawo międzynarodowe reglamentuje działalność dyplomacji publicznej. W art. 3 lit. d) Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych jest mowa o „zaznajamianiu się wszelkimi legalnymi sposobami”. Sposoby legalne to takie, które są dopuszczalne w świetle prawa wewnętrznego państwa przyjmującego. Poza tym ograniczenia działalności misji dyplomatycznej, w zakresie dyplomacji publicznej, określają zasady odnoszące się do całej działalności misji akredytowanej w państwie przyjmującym: „1) wszelka działalność misji musi być zgodna z prawem międzynarodowym i nie może naruszać prawa państwa przyjmującego; 2) działalność obcej misji dyplomatycznej nie może prowadzić do ingerencji w sprawy wewnętrzne lub zewnętrzne państwa przyjmującego; 3) działalność misji nie może szkodzić politycznym, gospodarczym bądź innym stosunkom między państwem wysyłającym i państwem przyjmującym”¹⁷.

¹⁶ J. Sutor, *Prawo...*, s. 129.

¹⁷ W. Góralczyk, K. Karski, S. Sawicki, *Prawo...*, s. 316.

Reglamentuje to choćby „Deklaracja zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między Państwami uczestniczącymi” z 24 października 1970 r., określająca zasady kształtujące współczesne stosunki międzynarodowe. Stanowi ona, że państwa będą powstrzymywać się od jakiegokolwiek ingerencji w wewnętrzne lub zewnętrzne sprawy należące do zakresu wewnętrznej jurysdykcji państw, niezależnie od ich stosunków wzajemnych. Deklaracja stanowi także, że państwa będą rozwijać współpracę między sobą i ze wszystkimi państwami we wszystkich dziedzinach zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, ale zaznacza też, że „będą one również, rozwijając wzajemną współpracę, dokładać starań w celu podnoszenia dobrobytu narodów i przyczyniania się do zaspokojenia ich aspiracji, między innymi dzięki korzyściom wynikającym z lepszego wzajemnego poznania się oraz zaspokojenia ich aspiracji oraz dzięki postępom i osiągnięciom w dziedzinach gospodarczej, naukowo-technicznej, społecznej, kulturalnej i humanitarnej”¹⁸.

Podobnie jak preambuła Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, również preambuła Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. powołuje się na cele Karty NZ, dotyczące rozwoju przyjaznych stosunków między narodami i wyraża przekonanie, że Konwencja „przyczyni się również do rozwoju przyjaznych stosunków między państwami bez względu na różnice w ich systemach ustrojowych i społecznych”. Wola państw było zapewnienie skutecznego wykonywania funkcji przez urzędy konsularne w imieniu ich państw. Funkcje te określone zostały w art. 5 Konwencji.

Funkcje konsularne w dziedzinie informacyjno-promocyjnej zostały sformułowane w art. 5 lit. b) i c) i polegają one na: b) popieraniu rozwoju stosunków handlowych, gospodarczych, kulturalnych i naukowych między państwem wysyłającym a państwem przyjmującym oraz na popieraniu wszelkimi innymi sposobami przyjaznych stosunków między tymi państwami zgodnie z postanowieniami niniejszej Konwencji; c) zapoznawaniu się wszelkimi legalnymi sposobami z warunkami i rozwojem życia handlowego, gospodarczego, kulturalnego i naukowego państwa

¹⁸ B. Wierzbicki, *Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów*, Rozdział 4. *Zasady kształtujące współczesne stosunki międzynarodowe*, s. 49–56.

przyjmującego, zdawaniu z tego sprawy rządowi państwa wysyłającego oraz udzielaniu informacji osobom zainteresowanym. Dają one podstawę do działalności w ramach dyplomacji publicznej. Działalność ta nie może jednak nosić znamion mieszania się do spraw wewnętrznych państwa przyjmującego lub państwa trzeciego¹⁹.

Rozwój funkcji dyplomatycznych oraz konsularnych odzwierciedla zmiany w strukturze zarówno organizacyjnej ministerstwa spraw zagranicznych, jak i misji dyplomatycznych oraz urzędów konsularnych. Świadomość znaczenia powyżej przytoczonych przepisów odnoszących się do funkcji misji dyplomatycznej i funkcji konsularnych jest o tyle istotne, że w ramach misji dyplomatycznych lub konsulatów generalnych, państwa zwyczajowo tworzą struktury realizujące zadania dyplomacji publicznej. Przyjęta przez państwo formuła wynika z potrzeb realizacji zadań dyplomacji publicznej: może to być pół etatu dyplomaty, może to być referat kultury, albo nawet instytut kultury w ramach ambasady lub konsulatu generalnego. Przy tworzeniu takich struktur państwa często powołują się na zasadę wzajemności. Niezależnie od wymienionych organów zagranicznych, państwa ustanawiają też struktury, które nie mają statusu dyplomatycznego, ale ze względów politycznych czasem działalność takich organów w niektórych państwach może być utrudniona.

Od powstania nowożytnej społeczności międzynarodowej jedynymi podmiotami prawa międzynarodowego były państwa. Takie przekonanie było mocno zakorzenione w świadomości mającej źródło w obowiązującym prawie. Współcześnie zauważa się, że w systemie międzynarodowym państwa tracą swą niegdyś dominującą pozycję, a znaczenia nabierają inne organizacje reprezentujące interes społeczności. Okazuje się, że wiele zadań i problemów przekracza możliwości pojedynczych państw, a rozwijające się procesy globalizacji stawiają je w coraz to trudniejszym położeniu, co sprawia, że integracja staje się koniecznością. Punkt ciężkości w relacjach między państwami i w kształtowaniu regulacji prawnych przesuwa się z dominujących w przeszłości stosunków dwustronnych

¹⁹ J. Sutor, *Prawo...* s. 537.

na stosunki wielostronne²⁰. Organizacje międzynarodowe objęły swym zasięgiem wszystkie dziedziny życia międzynarodowego.

Z jednej strony mamy współcześnie do czynienia właśnie ze zjawiskiem umiędzynarodowienia. „Państwa współpracują w obszarze stosunków międzynarodowych, realizując ściśle określone cele współpracy. Historyczny rozwój takich instytucji może wskazywać na integrację państw ze względu na wspólne cele, które można łatwiej osiągnąć, gdy państwa współpracują ze sobą. Oczywistym jest, że organizacja międzynarodowa jest pewną prawną i strukturalną formą współpracy międzynarodowej”²¹. „Z drugiej strony, wzrastający globalny charakter problemów nie prowadzi do umiędzynarodowienia, lecz do „odpaństwowienia” (*denationalization*). Tendencja ta wskazuje na przyszłe zadania przynajmniej niektórych NGOs: jako tworu lub tworów reprezentujących interesy globalne”²². Rosnąca rola NGOs może spowodować włączenie ich w sferę prawa międzynarodowego i ich uznania. Nie można mówić jeszcze o powszechnym uznaniu NGOs jako podmiotów prawa międzynarodowego, jednakże współczesny stan rzeczy wydaje się wskazywać, że w niektórych przypadkach mamy do czynienia z częściową podmiotowością pewnych NGOs w prawie międzynarodowym. Ich wyjątkowe miejsce wśród uczestników obrotu międzynarodowego jest podkreślane także przez fakt, że ściśle współpracują one z organizacjami międzynarodowymi. W zasadzie każda organizacja miedzyrządowa przyjęła regulacje określające ramy współpracy z NGO, nawet jeśli statut o tym nie wspominał.

Sam jednak termin „NGO” (*Non-Governmental Organization*) pojawił się dopiero w trakcie prac nad powołaniem ONZ i do prawa międzynarodowego wprowadził je art. 71 Karty NZ. W ujęciu prawnomiędzynarodowym definicję międzynarodowej organizacji pozarządowej sformułowała Rada Gospodarcza i Społeczna ONZ w rezolucji 288/X z 27 lutego

²⁰ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, s. 291–292.

²¹ E. Karska, *International Cooperation – International Organizations* [w:] *International Law From a Central Eastern Perspective*, red. A. Raich, Miskolc – Budapeszt 2022, s. 130.

²² S. Hobe, *Global Challenges to Statehood: The Increasingly Important Role of Nongovernmental Organizations* [w:] *Prawo Międzynarodowe. Materiały do studiów*, red. B. Wierzbicki, s. 211.

1950 r., uznając, że organizacja taka jest organizacja nieutworzona na podstawie umowy międzynarodowej. Jest to definicja negatywana, przedstawiona z punktu widzenia suwerennego państwa – wskazuje, czym NGO nie jest. W związku z tym, że ani w języku prawnym, ani w prawniczym nie wypracowano w pełni zadowalającej definicji, „na NGO patrzy się więc z punktu widzenia jej relacji do państwa, traktując ją, zależnie od nastawienia, jako pomocnika lub konkurenta państwa w rywalizacji o optymalne pełnienie funkcji państwa – wykonywanie obowiązków nakładanych na władze publiczną przez społeczeństwo obywatelskie, a także w działaniach prowadzonych w ramach i na rzecz społeczności międzynarodowej”²³.

4. Narodowe Instytuty Kultury Unii Europejskiej (EUNIC, *EU National Institutes for Culture*)

Wyszukiwanie organizacji międzynarodowych zajmujących się kulturą w indeksie *ULA's Global Civil Society Database* dało wynik 50 (na 2098 organizacji zarejestrowanych)²⁴. Wśród nich znalazło się stowarzyszenie Narodowych Instytutów Kultury Unii Europejskiej (EUNIC, *EU National Institutes for Culture*). Członkowie EUNIC angażują się w działalność kulturalną i pokrewną poza granicami swojego państwa. Są to krajowe instytuty kultury lub inne organizacje działające na rzecz lub w imieniu podmiotu państwowego. EUNIC zrzesza zarówno instytuty kultury, które działają niezależnie od rządów krajowych, jak i krajowe organy i ministerstwa. Ewolucja tej międzynarodowej organizacji pozarządowej jest przykładem procesów opisanych powyżej.

W 2006 r. sześć instytutów kultury²⁵ z państw Unii Europejskiej utworzyło sieć EUNIC. Członkowie zaczęli powoływać klastry (*clusters*), które stanowią lokalną platformę współpracy. Klastry to oddziały sieci, utworzone tam, gdzie reprezentowanych jest co najmniej trzech

²³ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje...*, s. 25-4255.

²⁴ *Global Civil Society Database*, <https://uia.org/s/sub/en/19000000055>, 23.12.2025.

²⁵ Były to: Ministerstwo Spraw Zagranicznych Austrii, British Council, Duński Instytut Kultury, niemiecki Instytut Goethego, Institut français oraz wówczas holenderski SICA (poprzednik obecnie niderlandzkiego DutchCulture).

pełnoprawnych członków EUNIC, jednak reprezentują one całą organizację (nie tylko członków obecnych w danym państwie czy miejscowości). W 2010 r. nastąpiła integracja ministerstw państw członkowskich UE, które nie posiadały instytutów kultury, ale posiadały sieć misji dyplomatycznych, a sieć EUNIC rozrosła się do 50 klastrów na całym świecie. W 2012 r. powstał klaster brukselski, pełniący rolę sekretariatu organizacji, oraz utworzono Fundusz Klastrowy EUNIC²⁶, który jest najważniejszym wewnętrznym instrumentem finansowym sieci. Od tego momentu integracja i rozwój organizacji przyspieszyły. W 2014 r. EUNIC po raz pierwszy otrzymała dofinansowanie jako europejska sieć z programu Kreatywna Europa, które później było odnawiane. W 2014 r. EUNIC zrzeszało członków ze wszystkich państw członkowskich UE. W 2015 r. przyjęto Pierwszy Plan Strategiczny, a w 2016 r. sieć zwiększyła się do 100 klastrów na całym świecie. W 2017 r. podpisano porozumienie administracyjne – Umowę o partnerstwie między EUNIC, Komisją Europejską i Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ)²⁷. W 2019 r. opublikowano wspólne wytyczne dotyczące partnerstwa między EUNIC, Komisją Europejską i ESDZ²⁸. W 2020 r. przyjęto Plan strategiczny na lata 2020-2024 i wszyscy członkowie EUNIC zatwierdzili Wspólne oświadczenie „Ku przyszłości: aby relacje kulturalne miały znaczenie w globalnym społeczeństwie po kryzysie” (*For the future: Make cultural relations count in a post-crisis global society*). W 2021 r. zatwierdzono nową politykę członkowską, oficjalnie obejmującą również członków stowarzyszonych na poziomie globalnym²⁹, oraz wspólne oświadczenie w sprawie stosunków kulturalnych z ESDZ. Odbyła się konferencja „Europejskie przestrzenie kultury: Przenoszenie

²⁶ Fundusz klastrowy stanowią dobrowolne wpłaty członków EUNIC.

²⁷ *Administrative arrangement for activities to be developed by the European Union National Institutes for Culture (EUNIC) in partnership with the European Commission Services and the European External Action Service*, https://www.ecas.europa.eu/sites/default/files/2017-05-16_admin_arrangement_eunic.pdf, 23.12.2025.

²⁸ <https://eunic.eu/joint-guidelines>, 23.12.2025.

²⁹ W związku z wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej wygasł status członka pełnoprawnego British Council. Dla rozwiązania tej sytuacji prowadzono w Statucie EUNIC art. 4.1.: „Członek pełnoprawny z państwa, które przestaje być Państwem Członkowskim UE, przestaje być Członkiem pełnoprawnym. Bez uszczerbku dla jego prawa do wycofania się ze Stowarzyszenia, staje się Członkiem Stowarzyszonym od daty, w której kraj, w którym jest utworzony, oficjalnie opuścił UE”.

relacji kulturalnych UE na wyższy poziom”. Sieć rozwinęła się i była aktywna w ponad 100 państwach. W 2022 r. Instytut Ukraiński dołączył do EUNIC jako członek stowarzyszony.

Należy tu podkreślić, że podstawa międzynarodowych relacji kulturalnych Unii Europejskiej jest wspomniane partnerstwo między Komisją Europejską, EEAS i EUNIC. EUNIC wraz z delegaturami UE realizuje transnarodowe projekty współpracy na całym świecie, za pośrednictwem swoich członków i klastrow. Klasy są wspierane przez Punkty Kontaktowe ds. Kultury w delegaturach UE. Formalna relacja EUNIC z UE jest przesłanką do wniosku, że EUNIC posiada zdolność wchodzenia w stosunki międzynarodowe, a to z kolei jest jeden z atrybutów podmiotów prawa międzynarodowego.

EUNIC jako międzynarodowa organizacja pozarządowa spełnia następujące kryteria określone przez *Union of International Associations*:

4.1. Międzynarodowe cele organizacji

Art. 2 Statutu EUNIC z 2021 r. wymienia następujące cele: a) tworzenie partnerstw i sieci („klastrow”) między Narodowymi Instytutami Kultury Unii Europejskiej, które będą służyć poprawie i promowaniu różnorodności kulturowej i zrozumienia między narodami Europy, a także wzmacnianiu międzynarodowego dialogu i współpracy z państwami, które nie są członkami Unii Europejskiej; b) działanie w roli partnera Komisji Europejskiej i innych instytucji europejskich w definiowaniu i wdrażaniu europejskiej polityki kulturalnej; c) działanie jako rzecznik wartości związanych ze stosunkami kulturalnymi, promowanie lepszego międzynarodowego zrozumienia i, w tym kontekście, argumentowanie na rzecz silnego i niezależnego głosu dla sektora kultury; d) podejmowanie wspólnych badań, które będą miały wartość dla Komisji Europejskiej i innych organizacji (np. Rady Europy) w celu uzupełnienia zrozumienia szerokich europejskich problemów kulturowych; e) dzielenie się najlepszymi praktykami i omawianie kwestii będących w zakresie wspólnego zainteresowania.

4.2. Niezależność organizacji oraz wymóg ilościowy co do ilości członków

Statut definiuje dwie kategorie członków: pełnoprawnych i stowarzyszonych. Zgodnie z art. 4.1. członkami pełnoprawnymi EUNIC są: a) (i) reprezentatywne podmioty na szczeblu krajowym lub (ii) podmioty prawne o pewnym stopniu autonomii działające w imieniu lub na rzecz podmiotu na szczeblu krajowym; b) z siedzibą w państwie członkowskim Unii Europejskiej; c) zaangażowane, poza granicami swojego państwa, w działalność kulturalną lub pokrewną. Statut określa, że minimalna liczba członków pełnoprawnych wynosi trzech i nie przewiduje maksymalnej ich liczby. Definicja członków stowarzyszonych w art. 4.2. Statutu różni się od członków pełnoprawnych punktem b), dotyczącym siedziby. Tu warunkiem jest posiadanie siedziby w państwie, które jest oficjalnym kandydatem do przystąpienia do Unii Europejskiej³⁰, w państwie członkowskim Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), lub w innym państwie europejskim. Art. 10 Statutu omawia funkcjonowanie Zgromadzenia Ogólnego. Każdy członek pełnoprawny ma prawo do jednego głosu. Członkowie stowarzyszeni mogą uczestniczyć w Zgromadzeniu Ogólnym, ale bez prawa głosu. Każdy członek pełnoprawny jest reprezentowany tylko przez jednego ze swoich przedstawicieli prawnych lub dyrektorów. EUNIC liczy obecnie 37 członków pełnoprawnych (z prawem głosu) oraz 2 członków stowarzyszonych. Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 Statutu, Rada Dyrektorów (Zarząd) składa się z Prezesa, Wiceprezesa i czterech zwyczajnych członków. Prezes, Wiceprezes i zwyczajni członkowie Rady Dyrektorów są wybierani i mianowani przez Walne Zgromadzenie zwykłą większością głosów oddanych. Kandydatów do Rady Dyrektorów mogą proponować wyłącznie członkowie pełnoprawni Stowarzyszenia. Kadencje Prezesa, Wiceprezesa i zwyczajnych członków Rady Dyrektorów rozpoczynają się w czasie wskazanym w porządku obrad Zgromadzenia Ogólnego. Wszystkie mandaty Rady

³⁰ Członek stowarzyszony pochodzący z państwa, które przystępuje do Unii Europejskiej, staje się członkiem pełnoprawnym od daty przystąpienia jego państwa do UE.

Dyrektorów są osobiste i niezbywalne. Są nieodpłatne. Sposób wybierania zarządu pokazuje, że stowarzyszenie nie podlega kontroli żadnej grupy narodowościowej.

4.3. Formalna struktura i stała siedziba statutowa

Zmieniony Statut EUNIC został zatwierdzony przez Królewski Dekret i złożony w Sądzie Przedsiębiorstw w Brukseli oraz opublikowany w Załącznikach do Belgijskiego Dziennika Urzędowego (*Moniteur Belge*). EUNIC jest zarejestrowana jako międzynarodowe stowarzyszenie non-profit (AISBL) zgodnie z prawem belgijskim (VAT BE 0473.098.395). Siedziba statutowa stowarzyszenia znajduje się w Regionie Stołecznym Brukseli (Belgia). Może zostać przeniesiona w dowolnym momencie do innej lokalizacji w Regionie Stołecznym Brukseli na mocy decyzji Zarządu (Rady Dyrektorów), która musi zostać opublikowana w załącznikach do *Moniteur Belge* w ciągu jednego miesiąca od podjęcia decyzji. Statut określa organizację następująco: I. Nazwa korporacji – Siedziba statutowa, II. Członkowie, III. Zgromadzenie Ogólne, IV. Zarząd, V. Wewnętrzne wytyczne i regulaminy, VI. Skarbnik, VII. Reprezentacja Stowarzyszenia, VIII. Budżet, składki członkowskie, konta, IX. Rozwiązanie, X. Różne.

4.4. Wielonarodowość personelu

Klaster utworzony w Brukseli ma specjalny status. Stanowi Biuro EUNIC z dyrektorem EUNIC, który jest odpowiedzialny za codzienne zarządzanie siecią, realizację strategii EUNIC i kierowanie biurem EUNIC. Wybierany jest przez Radę Dyrektorów w otwartym naborze (zarówno w obrębie sieci, jak i poza nią). Biuro EUNIC jest sekretariatem sieci EUNIC, który wspiera członków EUNIC w realizacji prac zespołowych na całym świecie. Jego umowy i finanse stanowią integralną część stowarzyszenia. W sekretariacie zatrudnionych jest 8 osób, w tym dyrektor EUNIC³¹. Posiadają one różną narodowość.

³¹ <https://eunicglobal.eu/contact-us>, 23.12.2025.

4.5. Różnorodne pochodzenie środków finansowych

Art. 25 Statutu określa, co stanowi fundusze organizacji, czyli składki roczne uiszczane przez członków, darowizny lub dobrowolne składki od członków, wynagrodzenia za świadczone usługi, subwencje, inne fundusze uzyskane na potrzeby organizacji. W praktyce EUNIC jest finansowany z proporcjonalnych składek członkowskich uzależnionych od kategorii członkostwa (od A do D³²). Poza tym, działalność EUNIC na całym świecie jest finansowana ze składek lokalnych oddziałów i partnerów członkowskich oraz Funduszu Klastrowego EUNIC. Organizacja otrzymuje dofinansowanie grantowe z Unii Europejskiej.

4.6. Niezależność organizacji

Celem organizacji nie jest osiągnięcie zysków. Art. 2 Statutu EUNIC dwukrotnie nawiązuje do charakteru non-profit organizacji: „stowarzyszenie realizuje swoje cele o charakterze kulturalnym non-profit w ramach dostępnego budżetu”, oraz „stowarzyszenie może, bezpośrednio lub pośrednio, inicjować wszelkie działania, podejmować wszelkie środki i składać wszelkie oświadczenia, które mogą być wymagane w celu realizacji swojego niekomercyjnego celu społecznego”.

4.7. Prowadzenie stałej działalności

Członkowie EUNIC zrzeszają się w 140 klastrach w 108 państwach na całym świecie. Klasy angażują się w relacje kulturalne, współtworząc działania z organizacjami partnerskimi. Promują cele, inicjatywy i projekty stowarzyszenia. Zgodnie z art. 10.6 Statutu EUNIC, klasy istnieją tylko wtedy, gdy zostały uznane za takie przez Zgromadzenie Ogólne i działają, podlegając jego kontroli.

Z punktu widzenia naszych rozważań nad ramami prawnymi dyplomacji publicznej państwa, konieczna jest refleksja, jakie miejsce w rzeczywistości międzynarodowej tej organizacji pozarządowej ma państwo. Moje

³² Kategoria A dotyczy najwyższych składek, D – najniższych.. Składka zależy od budżetów i pozycji członka organizacji, np. Instytut Goethego znajduje się w kategorii A, Instytut Adama Mickiewicza – D.

doświadczenia³³ są następujące: 1) członkowie organizacji *de facto*, choć nieformalnie, reprezentują swoje państwa (nawet zestawienie członków organizacji zostało przygotowywane przez EUNIC alfabetycznie według państwa siedziby członka³⁴); 2) istnieje grupa państw, których członkowie są częściej wybierani do Rady Dyrektorów (zarządu); 3) członkowie kierują się priorytetami polityki zagranicznej swoich państw; 4) państwa starają się wprowadzić jak najwięcej swoich członków do organizacji – każdy członek posiada jeden głos podczas Zgromadzenia Ogólnego; 5) członkowie państw o bliższych relacjach zawierają nieformalne sojusze przed i podczas Zgromadzenia Ogólnego; 6) członkowie, którzy wpłacają na Fundusz Kłostrowy, mają większą moc przekonywania do swoich racji – świadczy to też o ich aktywności; 6) członkowie są ukierunkowani w stronę poszukiwania konstruktywnych rozwiązań i są one szeroko konsultowane; 7) ze względu na globalny charakter współpracy jest ona intensywna, ale cechuje ją duża synergia działań.

³³ Autorka była członkiem zwykłym Rady Dyrektorów (Zarządu) w okresie 2016–2018.

³⁴ Członkostwo w EUNIC według państw rozkłada się następująco (EUNIC podaje alfabetycznie według nazw angielskich, tu: tłumaczenie): Austria (2 członków) – Österreich Institut GmbH, Ministerstwo Spraw Europejskich i Zagranicznych; Belgia (2 członków) – Wallonie-Bruxelles International, Kancelaria i Ministerstwo Spraw Zagranicznych Flandrii; Bułgaria (2 członków) – Ministertstwo Kultury, Bułgarski Państwowy Instytut Kultury; Chorwacja – Ministerstwo Kultury i Mediów Republiki Chorwacji; Cypr – Organizacja Programów Europejskich i Stosunków Kulturalnych; Czechy – Czeskie Centra; Dania – Duński Instytut Kultury; Estonia – Ministerstwo Kultury; Finlandia – Fińskie Instytuty Kulturalne i Akademickie; Francja (3 członków) – Fundacja Alliances Françaises, Ministerstwo Europy i Spraw Zagranicznych, Instytut Francuski; Niemcy (2 członków) – Instytut Goethego, ifa – Institut für Auslandsbeziehungen; Grecja (2 członków) – Ministerstwo Spraw Zagranicznych; Fundacja Helleńska na rzecz Kultury; Węgry – Ministerstwo Kultury i Innowacji Węgier, Irlandia – Department of Foreign Affairs, Włochy (2 członków) – Società Dante Alighieri, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Współpracy Międzynarodowej; Łotwa – Łotewska Agencja Inwestycji i Rozwoju (LIAA); Litwa – Instytut Kultury Litewskiej; Luksemburg – Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Europejskich; Malta – Rada Sztuki Malta, Niemalandy – DutchCulture; Polska (2 członków) – Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Instytut Adama Mickiewicza; Portugalia – Camões (Instytut współpracy i Języka, I.P.), Rumunia – Rumuński Instytut Kultury; Słowacja – Ministerstwo Spraw Zagranicznych; Słowenia – Ministerstwo Spraw Zagranicznych; Hiszpania (2 członków) – Instytut Cervantesa, AECID; Szwecja – Instytut Szwedzki; Ukraina – Instytut Ukraiński (członek stowarzyszony); Wielka Brytania – British Council (członek stowarzyszony), <https://www.eunicglobal.eu/about>, 23.12.2025.

5. Organy państwa realizujące dyplomację publiczną

Aby mieć pełniejszy obraz sytuacji prawnej dyplomacji publicznej państwa, należy przedstawić struktury, które ją realizują. W stosunkach międzynarodowych występują w imieniu państwa upoważnione do tego organy.

5.1. Organy wewnętrzne

Co prawda najważniejszym organem wewnętrznym w stosunkach międzynarodowych jest głowa państwa, ale to rząd³⁵, a w szczególności minister spraw zagranicznych odpowiada za dyplomację publiczną. Taka też jest praktyka państw. Wynika to również poniekąd z treści Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, w której to Ministerstwo Spraw Zagranicznych jest organem wewnętrznym państwa do kontaktów misji dyplomatycznych, a co za tym idzie państw.

Obowiązki polskiego ministra spraw zagranicznych w zakresie dyplomacji publicznej określa w prawie krajowym Ustawa o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943, z zm.) i należą do nich: kształtowanie międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej (art. 32.1 pkt 6); działalność informacyjna i edukacyjna służąca rozpowszechnianiu wiedzy o integracji europejskiej i zasadach funkcjonowania Unii Europejskiej (art. 32.1. pkt 6a); dyplomacja publiczna i kulturalna, a także wspieranie działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę realizowanych w ramach innych działów (art. 32.1 pkt 7). Odwołania odnoszące się w przytoczonej Ustawie o działach administracji rządowej do dyplomacji publicznej są realizowane przez odpowiednie struktury ministerstwa spraw zagranicznych oraz placówek zagranicznych.

Dyplomacja publiczna jest na tyle istotnym obszarem polityki państwa, że w ramach ministerstw spraw zagranicznych powoływani są wice-ministrowie ds. dyplomacji publicznej. W polskim MSZ podsekretarz

³⁵ Art. 146 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wskazuje, że Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.

stanu ds. dialogu społecznego i współpracy z samorządami, dyplomacji kulturalnej i promocji Polski odpowiada za sprawy dialogu społecznego w odniesieniu do polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, wymiar obywatelski i samorządowy polityki zagranicznej oraz działalność informacyjna i edukacyjna służąca rozpowszechnianiu wiedzy o integracji europejskiej. Odpowiada za programowanie i koordynację promocji Polski w świecie, a także za zagraniczną politykę informacyjną, kulturalną, naukową i oświatową. Nadzoruje Departament Dyplomacji Kulturalnej i Promocji Polski (DDK), czyli departament właściwy do spraw dyplomacji publicznej, i podlegają mu instytuty polskie.

Według Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych³⁶, DDK: analizuje i określa strategiczne kierunki rozwoju dyplomacji kulturalnej i promocji Rzeczypospolitej Polskiej, wyznacza obszary priorytetowe w działaniach placówek zagranicznych w tej sferze oraz zapewnia instrumenty służące ich realizacji; nadzoruje, wyznacza zadania i dokonuje ocen instytutów polskich oraz nadzoruje inne placówki zagraniczne w zakresie dyplomacji kulturalnej, wspierając rozwój ich długofalowej współpracy z miejscowymi instytucjami; inicjuje i realizuje działania związane z międzynarodową promocją Rzeczypospolitej Polskiej, określa długofalowe cele działań promocyjnych, skorelowane z celami polskiej polityki zagranicznej i służące budowaniu sprzyjających warunków do osiągania tych celów; prowadzi monitoring wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej w mediach i opiniotwórczych środowiskach zagranicznych oraz dokonuje syntetycznych analiz obrazu Rzeczypospolitej Polskiej w mediach, szczególnie pod kątem prowadzonych działań w dziedzinie dyplomacji kulturalnej; dobiera i proponuje instrumenty do realizacji celów i zadań w ramach określonych na dany okres obszarów priorytetowych; prowadzi długofalowe działania związane z kształtowaniem pozytywnego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej za granicą; inicjuje, przygotowuje i negocjuje projekty umów międzynarodowych i programów wykonawczych w zakresie współpracy kulturalnej, edukacyjnej, naukowej

³⁶ Regulamin organizacyjny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, stanowiący Załącznik do zarządzenia nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 13 sierpnia 2024 r. Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Zagranicznych, 14 sierpnia 2024 r., poz. 44.

oraz dotyczące wymiany młodzieży; wspiera międzynarodowa współpraca naukowa oraz działania promujące polską kulturę, język, turystykę, naukę i edukację realizowane w ramach innych działów administracji rządowej; koordynuje kontakty i współpracę ze środowiskami żydowskimi w świecie; udziela dotacji, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571 oraz z 2024 r. poz. 834).

Dyrektor DDK, jako nadzorujący instytuty polskie oraz w zakresie dyplomacji publicznej pozostałe placówki zagraniczne ministra spraw zagranicznych, reprezentuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP na Zgromadzeniu Ogólnym EUNIC. Nie potrzebuje do tego upoważnień.

Państwa tworzą, w ramach ministerstw spraw zagranicznych, struktury, które są dedykowane analizie i ocenie rządowych działań w dziedzinie dyplomacji publicznej. W Stanach Zjednoczonych Ameryki od 1948 r. funkcjonuje Doradcza Komisja Stanów Zjednoczonych ds. Dyplomacji Publicznej (*United States Advisory Commission on Public Diplomacy, ACPD*), wspierana przez podsekretarza stanu ds. dyplomacji publicznej i spraw publicznych. Komisja podlega prezydentowi, sekretarzowi stanu (ministrowi spraw zagranicznych) i Kongresowi. Znajduje się w strukturze Departamentu Stanu. Zajmuje się ona oceną działań amerykańskiego rządu w zakresie dyplomacji publicznej i prowadzi badania i sympozja. Członkowie Komisji reprezentują interes publiczny i są wybierani spośród przedstawicieli różnych środowisk edukacyjnych, medialnych, kulturalnych, naukowych, technicznych, służby publicznej, pracy, biznesu i zawodowych. Członków Komisji wyznacza prezydent, a zatwierdza Kongres.

Konstruktywnie sformalizowana została działalność dyplomacji publicznej w Korei Południowej. Ustawa o dyplomacji publicznej z 3 lutego 2016 r. ma „przyczynić się do poprawy wizerunku i prestiżu Republiki Korei we współpracy międzynarodowej poprzez stworzenie podstaw do wzmocnienia dyplomacji publicznej i zwiększenie jej skuteczności przez zapewnienie spraw niezbędnych do prowadzenia działalności dyplomatycznej publicznej”. Ustawa określa odpowiedzialność państwa w zakresie dyplomacji publicznej. Minister spraw zagranicznych

opracowuje co pięć lat plan generalny dyplomacji publicznej w porozumieniu z szefami właściwych centralnych agencji administracyjnych, burmistrzami i gubernatorami. Komitet Dyplomacji Publicznej pod nadzorem ministra spraw zagranicznych rozpatruje i koordynuje główne kwestie dotyczące systematycznego prowadzenia polityki dyplomacji publicznej. Komitet składa się z nie więcej niż 20 członków, w tym przewodniczącego, którym jest minister spraw zagranicznych. Minister spraw zagranicznych mianuje lub wyznacza członków spośród wiceministrów lub urzędników publicznych na szczęblu wiceministrów, powiązanych centralnych agencji administracyjnych oraz osób posiadających rozległą wiedzę zawodowa i doświadczenie w dyplomacji publicznej.

Polska nie wypracowała trwalej struktury, która zajmowałaby się oceną działań rządu w zakresie dyplomacji publicznej. W latach 2004-2016 funkcjonowała pod przewodnictwem ministra spraw zagranicznych Rada Promocji Polski. W kwietniu zastąpił ją Miedzyresortowy Zespół do spraw Promocji Polski za Granicą kierowany przez sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Minister spraw zagranicznych, w ramach MZPPG, opracował „Kierunki promocji Polski za Granicą na lata 2017-2027”, ale dokument nie został wniesiony pod obrady Rady Ministrów i nie stał się programem rządowym. Oba podmioty utworzone były zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów, ale okazały się być tworem niezdolnymi do skoordynowania działań w zakresie dyplomacji publicznej, zapewne ze względu na brak ich umocowania ustawowego.

5.2. Organy zewnętrzne (zagraniczne)

Do organów zewnętrznych należą przede wszystkim przedstawicielstwa dyplomatyczne ustanawiane w innych państwach. Upoważnione są one do działania w sprawach politycznych, tak więc ich funkcja jest generalnie reprezentacja państwa wysyłającego w państwie przyjmującym. Obok nich istnieją przedstawicielstwa konsularne, których kompetencje są ograniczone do konkretnych dziedzin i które ogólnie nie sprawują funkcji przedstawicielskiej.

Zgodnie z art. 37 ust. 4. przytoczonej wcześniej Ustawy o działach administracji rządowej, minister spraw zagranicznych ustala organizację

i kieruje działalnością placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, w rozumieniu ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 85, 834 i 1006), z zastrzeżeniem Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej. Placówkami zagranicznymi w rozumieniu Ustawy o służbie zagranicznej są: przedstawicielstwo dyplomatyczne, stałe przedstawicielstwo przy organizacji międzynarodowej, konsulat generalny, konsulat, wicekonsulat, agencja konsularna, instytut polski lub inna placówka podległa ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych mająca siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Polskiemu ministrowi spraw zagranicznych podlegają³⁷: 102 przedstawicielstwa dyplomatyczne (95 ambasad oraz 7 stałych przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych), 36 urzędów konsularnych (konsulatów generalnych) oraz 251 urzędów konsularnych kierowanych przez konsulów honorowych (konsulatów generalnych oraz konsulatów), 25 instytutów polskich (w tym dwa określone jako ośrodki kultury polskiej). Podlegają mu również Biuro Polskie w Tajpej i Biuro Przedstawiciela RP przy Palestyńskiej Władzy Narodowej z siedzibą w Ramallah.

Struktury te dostosowywane są do pełnionych przez nie funkcji i wykonywanych zadań w zakresie stosunków międzynarodowych pod kątem konkretnych interesów państwa wysyłającego i interesów społeczności międzynarodowej. W zależności od charakteru tych interesów w strukturze organizacyjnej misji dyplomatycznych większy akcent kładzie się np. na rozbudowę działów dyplomacji publicznej. Wewnętrzna struktura organizacyjna ambasady zależy nie tylko od woli i potrzeb państwa wysyłającego czy specyfiki pełnionych funkcji, ale także możliwości finansowych państwa wysyłającego³⁸. W skład większych ambasad mogą wchodzić: wydział dyplomacji publicznej i kontaktów z mediami czy wydział kultury i nauki. W mniejszych misjach są tworzone pojedyncze stanowiska dedykowane dyplomacji publicznej. Funkcje konsularne

³⁷ Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 1 września 2025 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych lub przez niego nadzorowanych (M.P. z 2025 r. poz. 895).

³⁸ J. Sutor, *Prawo...*, s. 76.

w zakresie promocji dają podstawę prawną do prowadzenia przez urząd konsularny działalności polityczno-propagandowej, co również jest w praktyce wykorzystywane.

Jednakże zadania *stricto* dyplomacji publicznej przypisane są wspólnie przede wszystkim instytucjom polskim. Zapotrzebowanie na wiarygodną informację po II wojnie światowej, które upowszechniło termin „dyplomacja publiczna” oraz dynamiczny rozwój współpracy kulturalnej i naukowej spowodowały, że to wtedy rozpowszechniły się specyficzne instytucje państwowe służące kształtowaniu pozytywnego obrazu swego państwa za granicą (instytuty kultury, ośrodki informacji, instytuty polskie, domy kultury). Podlegają one organizacyjnie i funkcjonalnie Ministerstwu Spraw Zagranicznych RP. Z punktu widzenia prawa krajowego formalnie instytucje te nie wchodzi w skład struktury organizacyjnej misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego (stanowią odrębne jednostki budżetowe), chociaż za granicą podlegają nadzorowi szefa misji dyplomatycznej. Merytorycznie nadzorowane są przez dyrektora właściwego do spraw dyplomacji publicznej w MSZ oraz właściwemu kompetencyjnie wiceministrowi. Dyrektor instytutu, jak i jego zastępca, są członkami personelu samej misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego³⁹.

Status omawianych instytutów polskich może być regulowany dwustronna umowa miedzyrządowa. Na jej podstawie zazwyczaj jedynie personel instytutu otrzymuje, na zasadzie wzajemności, odpowiedni zakres przywilejów i immunitetów. Instytut nie korzysta wówczas ze statusu dyplomatycznego, w tym z przywileju nietykalności swych pomieszczeń, łącznie z archiwami i korespondencją i działa w ramach prawa państwa przyjmującego. W ostatnim czasie powstała praktyka tworzenia instytutów polskich z wydziałów kultury misji dyplomatycznych. Warunkiem „przekształcenia” wydziału kultury w instytut polski jest odpowiednio rozbudowany program oraz wysoki budżet przeznaczony na działalność dyplomacji publicznej i kulturalnej. Wówczas instytut polski powoływany

³⁹ Do 2025 r. Instytut Polski w Petersburgu, choć stanowił samodzielną jednostkę budżetową posiadał status dyplomatyczny w ramach Konsulatu Generalnego RP. Zamknięcie placówki konsularnej RP w Petersburgu po wycofaniu zgody Rosji na jej działalność spowodowało zaprzestanie działalności Instytutu. Minister Spraw Zagranicznych podjął dwie decyzje: o likwidacji Konsulatu Generalnego i o likwidacji Instytutu Polskiego.

jest decyzja ministra spraw zagranicznych, która określa nazwę, siedzibę i terytorium działalności. Załącznikami do niej są: Statut oraz Wykaz miejsca przekazywanego w zarząd oraz wysokość środków pieniężnych przeznaczonych na wydatki jednorazowe. Jednocześnie, utworzenie instytutu notyfikowane jest państwu przyjmującemu. Państwo przyjmujące może nie wyrazić zgody na taką formułę. Dużą rolę odgrywa tu zasada wzajemności. Z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych korzysta personel dyplomatyczny lub administracyjno-techniczny, który z punktu widzenia państwa przyjmującego należy do personelu przedstawicielstwa dyplomatycznego (lub odpowiednio urzędu konsularnego).

Działalność resortów i innych instytucji państwowych w zakresie ich stosunków międzynarodowych, takich jak dyplomacja publiczna, podlega ogólnemu kierownictwu i nadzorowi premiera i rządu, jak również w aspekcie koordynacyjnym i politycznym – ministrowi spraw zagranicznych jako generalnemu koordynatorowi kształtowania i realizacji całości stosunków państwa z zagranicą⁴⁰. W Polsce do resortów, które obok MSZ posiadają zakres kompetencji i zadań w obszarze dyplomacji publicznej są np. ministerstwa właściwe do spraw kultury, turystyki czy nauki. Instytut Adama Mickiewicza, członek wspomnianego wcześniej EUNIC, został utworzony na podstawie Ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 87) i jest jednostką dedykowaną promocji kultury za granicą⁴¹. Nie posiada zagranicznych ośrodków. Z kolei Polska Organizacja Turystyczna jest państwowa osoba prawna utworzona w celu wzmocnienia promocji Polski w dziedzinie turystyki w kraju i za granicą. Nadzór na POT sprawuje minister właściwy do spraw turystyki. Zagraniczne Ośrodki Polskiej Organizacji Turystycznej (ZOPOT), tworzone są w państwach perspektywicznych dla rozwoju turystyki przyjazdowej do Polski. Obecnie POT posiada 16 takich ośrodków. Natomiast zagraniczne stacje naukowe Polskiej Akademii Nauk promują osiągnięcia polskich badaczy za granicą. Nawiązują kontakty z międzynarodowymi partnerami i wspierają

⁴⁰ J. Sutor, *Prawo...*, s. 73.

⁴¹ Więcej na temat ewolucji ram prawnych działalności Instytutu Adama Mickiewicza zob. M. Wierzejska, *Kierunki polskiej dyplomacji kulturalnej*, SM 2016, nr 3, s. 27–38.

współprace akademicka. Szczegółowy profil zadaniowy każdej stacji określa statut nadany przez prezesa PAN w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz ministrem spraw zagranicznych. Obecnie działa 6 zagranicznych stacji naukowych PAN. Oczywiście są to jedynie przykłady, gdyż samych podmiotów o różnym charakterze i statusie prawnym promujących polską kulturę za granicą jest w Polsce ponad 100. Niemniej niewykluczone, że przynajmniej niektóre z nich „wejdą” w system międzynarodowej współpracy, jak to czynia Instytut Adama Mickiewicza, nadzorowany przez ministra kultury czy Ministerstwo Spraw Zagranicznych poprzez swoje instytuty polskie⁴².

6. Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania, można stwierdzić, że dyplomacja publiczna skutecznie adaptuje się do zachodzących zmian, realizując nowe funkcje dyplomacji i tworząc nowe formy i struktury organizacyjne. Należy przy tym zwrócić uwagę, że proces tej politycznej „aklimatyzacji” dyplomacji publicznej państw odbywa się w niezmiennych od dziesiątek lat ramach prawa międzynarodowego i jego praktyki. Sztuka rządzenia państwem w zakresie dyplomacji publicznej dopasowuje się do istniejącej rzeczywistości w wymiarze prawa międzynarodowego, choć coraz częściej dochodzi do zjawiska „odpaństwowienia” tejże dyplomacji publicznej. Niemniej, patrząc z poziomu samych państw – dostosowują one swoje struktury czy organy do zaistniałych potrzeb związanych z rozwojem sytuacji zarówno w sferze zewnętrznej, jak i wewnętrznej, a dzieje się to w ustalonych, sztywnych uwarunkowaniach prawnomiędzynarodowych.

Streszczenie

Niniejszy artykuł jest próbą uchwycenia miejsca dyplomacji publicznej w prawie międzynarodowym i ze względu na obszerność samego zagadnienia nie wyczerpuje tematu. Badanie opiera się głównie na

⁴² Różne modele dyplomacji kulturalnej w wybranych państwach omawia na przykład E. Pajtinka, *Cultural Diplomacy and Its Organizational and Institutional Models in Selected Countries*, MV 2015, nr 2, s. 111–122.

dokumentach i praktyce państw, gdyż literatura w tym obszarze naukowym jest znikoma. Niniejsza analiza najpierw przedstawia w krótkim ujęciu definicję dyplomacji publicznej. Potem przeanalizowano podstawowe dokumenty prawa międzynarodowego, które regulują współczesne stosunki między państwami pod kątem zagadnienia dyplomacji publicznej, by skupić się następnie na przyjętych rozwiązaniach w zakresie realizacji dyplomacji publicznej z perspektywy międzynarodowej organizacji pozarządowej. Na końcu przedstawiono polskie regulacje prawne i rozwiązania instytucjonalne.

Słowa kluczowe: dyplomacja publiczna, państwo, prawo międzynarodowe, międzynarodowa organizacja pozarządowa, instytut kultury

The Legal Framework of States' Public Diplomacy

Summary

This article is an attempt to capture the place of public diplomacy in international law and, given the breadth of the subject, does not exhaust the topic. The study is mainly based on the documents and practices of states, as the literature in this field is scarce. The analysis begins with a brief definition of public diplomacy. Then the basic documents of international law regulating contemporary relations between states in the field of public diplomacy are analysed, and then the solutions adopted in the implementation of public diplomacy from the perspective of an international non-governmental organisation are focused on. Finally, Polish legislation and institutional solutions are presented.

Keywords: public diplomacy, state, international law, international non-governmental organization, cultural institute

mgr Małgorzata Wierzejska

Uniwersytet Warszawski

e-mail: malgorzata.wierzejska@proton.me