

dr Anna Szarek-Zwijacz

*Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II*

Geneza i przebieg prac nad Konwencją wiedeńską o stosunkach konsularnych z 1963 roku

1. Wstęp

W dniu 24 kwietnia 2013 roku minęło równo 50 lat od czasu, gdy państwa uczestniczące w konferencji zorganizowanej w Wiedniu pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęły Konwencję o stosunkach konsularnych¹. Ta wyjątkowa rocznica sprzyja podjęciu refleksji nad dokonaną wówczas kodyfikacją prawa konsularnego. Wart przypomnienia jest przebieg negocjacji nad tekstem tego traktatu podczas wiedeńskiej konferencji, jak również poprzedzające je prace toczące się w ramach Komisji Prawa Międzynarodowego (KPM). Ich zaprezentowanie jest głównym celem niniejszego opracowania. Rozważania na ten temat zostaną poprzedzone analizą stanu kodyfikacji prawa konsularnego sprzed podjęcia prac w ramach ONZ, dzięki czemu ukazany zostanie punkt wyjścia, a zarazem szerszy kontekst tych prac. Zasadnicza część artykułu dotyczyć będzie przebiegu prac w ramach KPM, w szczególności zostanie zwrócona uwaga na to, jakie zagadnienia wzbudzały najgorętsze dyskusje. Następnie zaprezentowany zostanie przebieg negocjacji podczas konferencji kodyfikacyjnej w Wiedniu i najważniejsze zmiany, jakie wprowadzono do projektu tekstu konwencji przygotowanego przez Komisję. Podsumowaniem rozważań będzie próba oceny, na ile przyjęte wówczas rozwiązania stanowiły kodyfikację, a na ile były wyrazem postępowego rozwoju prawa międzynarodowego.

¹ Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98, załącznik.

2. Stan kodyfikacji prawa konsularnego przed podjęciem prac przez Komisję Prawa Międzynarodowego

Jak podkreśla się często, porównując proces kodyfikacji prawa konsularnego i dyplomatycznego, o ile przed podjęciem wysiłków w tym kierunku przez Komisję Prawa Międzynarodowego normy prawa dyplomatycznego miały głównie charakter zwyczajowy², o tyle normy prawa konsularnego kształtowały się przede wszystkim w drodze licznie przyjmowanych³ umów dwustronnych⁴. Normy zwyczajowe nie spisane w treści umów dwustronnych natomiast, zdaniem części doktryny, w przypadku zagadnień konsularnych wykształciły się tylko w niewielkim zakresie⁵.

Zanim jednak pojawiły się pierwsze próby skodyfikowania zasad prawa konsularnego przez państwa, prace w tym kierunku już w II połowie XIX w. podejmowane były przez przedstawicieli doktryny, zarówno indywidualnie, jak

² Jedyne przejawy kodyfikowania norm prawa dyplomatycznego przez państwa to obejmujący wyłącznie kwestię stopni i pierwszeństwa przedstawicieli dyplomatycznych Regulamin w sprawie stopni pierwszeństwa agentów dyplomatycznych, sporządzony w Wiedniu 19 marca 1815 roku (tzw. Regulamin wiedeński), uzupełniony Protokołem w sprawie ministrów-rezydentów, sporządzonym podczas Kongresu w Akwizgranie 21 listopada 1818 roku (teksty obu dokumentów A. Przyborowska-Klimczak, W.S. Staszewski (oprac.), *Prawo dyplomatyczne i konsularne. Wybór dokumentów*, Lublin 2005, s. 7–8) oraz regionalna Konwencja hawańska o funkcjonariuszach dyplomatycznych z 20 lutego 1928 roku, w której uregulowano immunitety dyplomatyczne, a także organizację i obowiązki misji dyplomatycznych (tekst w *American Journal of International Law* 1928, vol. 22, supplement do nr 3, s. 142–147).

³ M. Lachs podaje liczby około 130 konwencji konsularnych zawartych przed 1865 rokiem, 119 konwencji zawartych w latach 1900–1920 oraz około 250 wpisanych do rejestru Ligi Narodów (M. Lachs, *Prace kodyfikacyjne Organizacji Narodów Zjednoczonych (na marginesie projektu Komisji Prawa Międzynarodowego dotyczącego prawa dyplomatycznego)*, Państwo i Prawo 1960, z. 1, s. 14), natomiast K. Libera wspomina o „blisko tysiącu” takich bilateralnych porozumień (K. Libera, *Zagadnienie kodyfikacji prawa konsularnego (na tle projektu Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ)*, Państwo i Prawo 1961, z. 2, s. 186).

⁴ M.in. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2004, s. 393.

⁵ L.T. Lee, J. Quigley, *Consular Law and Practice*, Oxford 2008, s. 16. Odmiennie stanowisko przyjmował jednak K. Libera, który w 1961 roku pisał, że teza o „czysto konwencyjnym” charakterze prawa konsularnego – w przeciwieństwie do dyplomatycznego – nie da się utrzymać, ponieważ mimo poważnego rozwoju konwencyjnego prawa konsularnego, „zarówno w przeszłości, jak i obecnie większość dwustronnych stosunków konsularnych opiera się nie na umowie, lecz na prawie zwyczajowym” (K. Libera, *Zagadnienie kodyfikacji...*, s. 186). Obszerniejszą argumentację za poparciem stanowiska, iż źródłami prawa międzynarodowego są „przynajmniej w równej mierze” umowy i zwyczaj – zob. K. Libera, *Zasady międzynarodowego prawa konsularnego*, Warszawa 1960, s. 52 i n. Nieco odmiennie przedstawia relacje umów międzynarodowych i prawa zwyczajowego S. Sawicki, który pisze o normach zwyczajowych, iż mogą występować w umowach konsularnych dwustronnych i wielostronnych oraz w prawie wewnętrznym poszczególnych państw, a w związku z tym „istnienie znacznej liczby umów konsularnych nie oznacza, aby w stosunkach konsularnych norma zwyczajowa nie odgrywała obecnie większej roli. Przeciwnie – umowy konsularne, zawierające często identyczne rozwiązania, mogą być traktowane wręcz jako dowód istnienia powszechnej praktyki przyjętej za prawo”; S. Sawicki, *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003, s. 31–32.

i w ramach instytucji naukowych. Zagadnienia dotyczące działalności konsulów znalazły się w znanych kodeksach prawa międzynarodowego opracowanych przez Szwajcara J.C. Bluntschliego (1868), Amerykanina D.D. Fielda (1876) i Włocha P. Foire (1890)⁶. W tym samym okresie w ramach Instytutu Prawa Międzynarodowego podjęto zagadnienie statusu konsulów, w szczególności ich immunitetów. Problematyka ta była omawiana podczas sesji w Lozannie w 1888 roku, następnie w Hamburgu w 1891 roku oraz w Genewie w 1892 roku. Ostateczny kształt opracowanego wówczas projektu ustalono podczas sesji w Wenecji w 1896 roku. Projekt ten zawierał 21 artykułów w zakresie immunitetów konsularnych⁷. Zasady wówczas przyjęte zostały uwzględnione w niezmienionej formie ponad 30 lat później przez D. Hilla w opracowanym przez niego raporcie na temat przywilejów i immunitetów dyplomatycznych i konsularnych oraz immunitetów, jakie powinny być zagwarantowane osobom wykonującym funkcje międzynarodowe. Raport ten został przedstawiony Instytutowi Prawa Międzynarodowego w 1927 roku, a jego Autor ocenił, iż nie widzi potrzeby zmieniania przyjętych w 1896 roku reguł, gdyż są one powszechnie akceptowane (dlatego też nie wniósł nowych propozycji ujęcia tego zagadnienia)⁸.

W tym samym czasie problematyka konsularna pojawiła się także w pracach Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego. Pierwsze odniesienia do niej, ale jedynie dotyczące immunitetów konsulów, pojawiły się w raporcie na temat immunitetów w prawie międzynarodowym, jaki w 1926 roku przedstawił na sesji Stowarzyszenia w Wenecji K. Strupp. Sprawa immunitetów konsularnych zajmowała w nim jedynie dwa artykuły. W następnym roku podczas sesji Stowarzyszenia w Warszawie W. Wehr przedstawił natomiast projekt wielostronnej konwencji konsularnej (zawierającej 24 artykuły) w swoim raporcie na temat kodyfikacji prawa konsularnego⁹.

Najważniejszym jednak dokonaniem w zakresie tworzenia kodeksu zasad ujmujących różne aspekty prawa konsularnego spośród podejmowanych przed przedstawiciele nauki był tzw. Projekt Harvardzki, opracowany pod auspicjami Harvardzkiej Szkoły Prawa w 1932 roku przez zespół 15 prawników, na czele którego stał sprawozdawca, profesor University of Chicago Q. Wright¹⁰. Projekt

⁶ Szczegółową analizę stanu kodyfikacji prawa konsularnego przed podjęciem prac przez Komisję Prawa Międzynarodowego przedstawił sprawozdawca Komisji, J. Žourek, w swoim pierwszym raporcie, zob. Report on Consular intercourse and immunities by Mr. J. Žourek, Special Rapporteur, A/CN.4/108, cz. I, par. 53 i n., Yearbook of the International Law Commission (ILC) 1957, vol. II; zob. też L.T. Lee, J. Quigley, *op.cit.*, s. 16–17.

⁷ Tekst projektu w American Journal of International Law 1932, vol. 26, suplement do nr 1 i 2, Appendix 4, s. 393–396.

⁸ Report on Consular intercourse and immunities by Mr. J. Žourek, cz. I, par. 58.

⁹ *Ibidem*, cz. I, par. 56–59.

¹⁰ W 1927 r. pod auspicjami Harvardzkiej Szkoły Prawa grupa kilkudziesięciu amerykańskich prawników podjęła się dokładnego zbadania najważniejszych zagadnień prawa międzynarodowego,

stanowił próbę ujęcia całościowo problematyki konsularnej – zawierał 34 artykuły dotyczące statusu i funkcji konsulów wraz z bogato udokumentowanymi komentarzami¹¹.

W początkach XX wieku doszło natomiast do przyjęcia pierwszej wielostronnej konwencji konsularnej. W dniu 18 lipca 1911 roku w Caracas zagadnienie funkcji konsularnych uzgodniło pięć państw Ameryki Łacińskiej: Boliwia, Ekwador, Kolumbia, Peru i Wenezuela¹². Jak podkreśla K. Libera, wbrew tytułowi dokument ten miał szerszy zakres – obejmował także podstawowe zasady ustanawiania konsulów i ich statusu w państwie pobytu¹³. Zdecydowanie ważniejsze znaczenie miała jednak Konwencja o agentach konsularnych podpisana w Hawanie dnia 20 lutego 1928 roku¹⁴. Jej tekst powstał w oparciu o projekt przygotowany przez Międzyamerykańską Komisję Prawników, bazującą na Kodeksie Prawa Międzynarodowego, który opracował w 1911 roku E. Pessoa (późniejszy prezydent Brazylii)¹⁵. Konwencja zawierała 25 artykułów dotyczących ustanawiania konsulów, ich funkcji, praw, a także wygasania i zawieszania tychże funkcji. Wskazuje się, że wywarła ona znaczny wpływ na praktykę zarówno państw amerykańskich, jak i europejskich¹⁶, znacznie wyprzedzając prace kodyfikacyjne prawa konsularnego w skali światowej¹⁷.

Nie przyniosły natomiast wymiernego efektu prace podjęte nad zagadnieniami konsularnymi przez Ligę Narodów. Wśród siedmiu tematów wybranych pierwotnie do kodyfikacji w ramach Ligi Narodów w 1926 roku nie było zagadnień związanych z prawem konsularnym. Dopiero w ramach dalszych prac Komitet Ekspertów (organ powołany dla postępowej kodyfikacji prawa międzynarodowego) podjął

początkowo ograniczając się do trzech zagadnień, które były wówczas również opracowywane przez Ligę Narodów. W 1930 roku podjęto decyzję o rozszerzeniu prac na kolejnych dziesięć zagadnień, wśród których znalazł się temat pozycji prawnej i funkcji konsulów. Warto zauważyć, że w tym samym czasie (druga faza prac zespołu) opracowywano też projekt na temat przywilejów i immunitetów dyplomatycznych, gdzie sprawozdawcą był J.S. Reeves; zob. R.P. Dhokalia, *The Codification of Public International Law*, Manchester 1970, s. 68–69.

¹¹ Tekst projektu wraz ze wstępem i komentarzami w *American Journal of International Law* 1932, vol. 26, suplement do nr 1 i 2, s. 193–375.

¹² Tekst konwencji w *American Journal of International Law* 1932, vol. 26, suplement do nr 1 i 2, Appendix 2: Multipartite Conventions, s. 381–383. Fakt, iż pierwsze umowy wielostronne zostały zawarte przez państwa Ameryki Łacińskiej, nie stanowi zaskoczenia w kontekście generalnego rozwoju norm w zakresie prawa konsularnego w regulacjach przyjmowanych przez te państwa, zwłaszcza w pierwszej połowie XX w. Na temat przyczyn tego rozwoju i szczegółowych rozwiązań w zakresie opieki konsularnej zob. P. Czubik, *Prawo dostępu do konsula*, Kraków 2011, s. 51 i n.

¹³ K. Libera, *Zasady...*, s. 72.

¹⁴ Tekst konwencji w *American Journal of International Law* 1932, vol. 26, suplement do nr 1 i 2, Appendix 2: Multipartite Conventions, s. 378–381.

¹⁵ G.E. do Nascimento e Silva, *The Vienna Conference on Consular Relations*, *International and Comparative Law Quarterly* 1964, vol. 13, nr 4, s. 1216.

¹⁶ J. Sutor, *op.cit.*, s. 393.

¹⁷ K. Libera, *Zasady...*, s. 73.

próbę ustalenia, czy potrzebna by była kodyfikacja prawa konsularnego w zakresie funkcji konsularnych i statusu konsulów. Przeprowadzone zostały nawet konsultacje z państwami poprzez rozesłanie im w 1927 roku formularza z pytaniem w tej sprawie. Większość z otrzymanych 26 odpowiedzi była pozytywna (17), skutkiem czego Komitet Ekspertów dopisał do swojej listy zagadnień do opracowania temat „pozycja prawna i status konsulów”¹⁸. Niestety, pomimo iż Zgromadzenie Ligi Narodów w 1928 roku zwróciło na to uwagę pod kątem zwołania konferencji, nigdy do niej nie doszło¹⁹. Również prace wówczas podjęte przez podkomitet, w skład którego weszli G. Guerrero i A. Mastny, nie wniosły większego wkładu w kodyfikację prawa międzynarodowego. Raport opracowany przez G. Guerrero był krótki (ok. strony, bez podziału na artykuły czy punkty), wskazywał jedynie na pewne problemy dotyczące pozycji prawnej konsulów, natomiast pominięto w nim m.in. kwestię funkcji konsularnych²⁰. Wszystko to sprawiło, że nie został on wzięty pod uwagę w pracach kodyfikacyjnych prawa konsularnego podjętych przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ²¹.

3. Prace Komisji Prawa Międzynarodowego

3.1. Podjęcie prac przez Komisję i wyznaczenie sprawozdawcy

Zagadnienie stosunków i immunitetów konsularnych znalazło się wśród czterestu tematów wybranych do opracowania podczas inauguracyjnej sesji Komisji Prawa Międzynarodowego w 1949 roku²². Sprawozdawcą Komisji w tym temacie został J. Žourek (Czechosłowacja), zaproponowany przez przedstawiciela ZSRR, S.B. Kryłowa. Decyzja Komisji w przedmiocie ustanowienia sprawozdawcy zapadła pod koniec jej 7 sesji, w dniu 5 lipca 1955 roku (podczas 327 posiedzenia)²³.

¹⁸ Report on Consular intercourse and immunities by Mr. J. Žourek, cz. I, par. 63–65.

¹⁹ K. Libera, *Zasady...*, s. 70.

²⁰ Sprawa ta została przez sprawozdawcę odłożona „do późniejszego zbadania”, do którego jednak już nie doszło. Wśród zasad wyróżnił m.in. potrzebę odróżnienia konsulów zawodowych i honorowych, ale bez podawania ich definicji, wskazywał jedynie, że konsulowie zawodowi powinni mieć pierwszeństwo przed honorowymi w zakresie procedencji. Tekst projektu w *American Journal of International Law* 1932, vol. 26, suplement do nr 1 i 2, Appendix 4: Draft Codes – Guerrero Draft, 1927 (Conclusions amended as the Result of Discussion in the Committee), s. 389.

²¹ G.E. do Nascimento e Silva, *op.cit.*, s. 1215–1216.

²² Report of the ILC on the work of its first session, 12 April 1949, A/CN.4/13 and Corr. 1–3, par. 16; zob. też S.E. Nahlik, *Wkład ONZ w kodyfikację i postępowy rozwój prawa międzynarodowego*, Sprawy Międzynarodowe 1970, z. 8, s. 112–113.

²³ Wyboru dokonano pomimo pewnych obaw związanych ze zbliżającym się w 1956 roku końcem kadencji ówczesnego składu Komisji. Zdawano sobie bowiem sprawę, że sprawozdawca nie zdola przygotować i przedstawić ani jednego raportu przed końcem swojej kadencji, a nie można było założyć, iż zostanie on do składu Komisji ponownie wybrany. *Yearbook of the ILC* 1955, vol. I, Summary record of the 327 meeting, A/CN.4/SR.327, par. 52 i n.

Członkowie Komisji zajmowali się wówczas głównie problematyką prawa morza, odpowiedzialności państw, a także zagadnieniem stosunków i immunitetów dyplomatycznych. Właśnie w kontekście tego ostatniego tematu zaproponowano, aby zacząć już równoległe prace nad tematem stosunków i immunitetów konsularnych jako dziedziny przedmiotowo zbliżonej, nawet jeśli temat ten nie trafiłby jeszcze pod obrady na kolejnej sesji (stanowiłoby to zatem nową praktykę – jednocześnie więcej czasu dla sprawozdawcy)²⁴. Ustanowienie sprawozdawcy poprzedziła debata dotycząca możliwości opracowania przez Sekretariat materiału, który przedstawiałby praktykę państw w zakresie przede wszystkim statusu konsulów (przywilejów i immunitetów konsularnych)²⁵. Nie podjęto natomiast debaty nad doprecyzowaniem zakresu, w jakim temat zatytułowany w 1949 roku *consular intercourse and immunities* ma być przedmiotem prac Komisji²⁶. Tuż po swoim wyborze na funkcję sprawozdawcy J. Žourek zadeklarował, iż jeszcze podczas tej samej sesji przedstawi swoją propozycję w tym zakresie²⁷. Z braku czasu Komisja nie była jednak w stanie jej rozpatrzyć, dlatego też w ostatnim dniu sesji sprawozdawca zaproponował przesłanie jej członkom Komisji na piśmie z prośbą o komentarz²⁸. Komisja rozważyła krótko niektóre z przedłożonych jej członkom w ten sposób zagadnień podczas swojej kolejnej sesji w 1956 roku i zleciła sprawozdawcy kontynuowanie prac nad pierwszym raportem z uwzględnieniem uwag wygłoszonych podczas debaty na jej 373 i 374 posiedzeniu²⁹.

²⁴ Postulat połączenia prac nad zagadnieniem stosunków dyplomatycznych i konsularnych wysunęły podczas 14 sesji ZO ONZ w 1959 roku delegacje kilku państw, m.in. Australii, Kolumbii, Filipin, Norwegii. Propozycja ta została wówczas odrzucona i przedstawiający tę sytuację M. Lachs w 1960 roku przewidywał, że takie połączenie przedłużyłoby znacznie prace Komisji, powodując niepotrzebną zwłokę w kodyfikacji prawa dyplomatycznego. Przede wszystkim jednak nie uważał, aby łączenie tych dwóch materii było celowe ze względu na odmienny charakter norm regulujących oba te rodzaje stosunków między państwami: zasady prawa dyplomatycznego mają charakter „wybitnie wielostronny”, dlatego są rzadko ujmowane w umowy dwustronne, natomiast „punkt ciężkości stosunków konsularnych” opiera się na umowach dwustronnych. Warto w tym kontekście zauważyć, że z tego powodu M. Lachs uważał, iż kodyfikacja w dziedzinie prawa konsularnego „winna się ograniczyć do pewnych ogólnych zasad, do zaleceń pod adresem państw, i niekoniecznie ubrana być musi w szatę wielostronnej konwencji” (M. Lachs, *op. cit.*, s. 14).

²⁵ Yearbook of the ILC 1955, vol. I, Summary record of the 327 meeting, A/CN.4/SR.327, par. 59–80.

²⁶ Jeden z członków Komisji, C. Salamanca, zwrócił jedynie uwagę, iż znany projekt Harwardzkiej Szkoły Prawa (z 1932 roku) obejmuje to zagadnienie zbyt wąsko, zarówno pod względem tytułu, jak i zawartości, która opiera się w zdecydowanej mierze na praktyce amerykańskiego Departamentu Stanu; *ibidem*, par. 72.

²⁷ Tę śmiałą deklarację sprawozdawca złożył pomimo faktu, iż jego wybór nastąpił na trzy dni przed zakończeniem sesji; *ibidem*, par. 87.

²⁸ Yearbook of the ILC 1955, vol. I, Summary record of the 330 meeting, A/CN.4/SR.330, par. 40–44.

²⁹ Yearbook of the ILC 1956, vol. II, Report of the International Law Commission on the Work of its Eighth Session, 23 April – 4 July 1956, Official Records of the General Assembly, Eleventh Session, Supplement No. 9, A/3159, par. 36.

3.2. Pierwszy raport sprawozdawcy

Pierwszy raport sprawozdawca przygotował w 1957 roku. Raport składał się z dwóch części³⁰. Część pierwsza miała charakter wprowadzający. Zawierała przede wszystkim obszerny i niezwykle bogato udokumentowany wstęp historyczny, ukazujący genezę i rozwój instytucji konsulatu. W dalszych rozdziałach przedstawione zostały m.in. kolejne próby kodyfikacji prawa konsularnego. Odrębne rozważania sprawozdawca poświęcił instytucji konsulatu honorowego. Przedstawił także kwestie metodologiczne i terminologiczne swoich prac. Druga część I raportu zawierała już kompleksową, składającą się z 39 artykułów wraz z komentarzami propozycję uregulowania zagadnień stosunków konsularnych, która stała się punktem wyjścia do dalszych prac Komisji.

W rozdziale I raportu poświęconym kwestiom metodologicznym sprawozdawca wyjaśnił, iż celem jego pracy było przygotowanie takiego projektu, który miałby szansę zostać zaakceptowany przez państwa i stać się „efektywnym narzędziem przyszłej współpracy w tym aspekcie stosunków międzynarodowych, który wymaga codziennego kontaktu pomiędzy państwami o różnych systemach politycznych i ekonomicznych”³¹. Punktem wyjścia do realizacji tego celu było stwierdzenie o konieczności rozróżnienia tych aspektów statusu konsulów, które są domeną prawa wewnętrznego, oraz tych, które są lub mogą być regulowane za pomocą prawa międzynarodowego. W odniesieniu do prawa międzynarodowego wyróżnił dwie kategorie norm: normy zwyczajowe, które tworzą system odnoszący się do wszystkich agentów konsularnych, oraz normy zawarte w konwencjach konsularnych, stosowane na zasadzie wzajemności w odniesieniu do konsulów umawiających się państw, które jednak mogą znaleźć szersze zastosowanie na podstawie klauzul największego uprzywilejowania. Metodą pracy, jaką przyjął J. Žourek, było zatem przede wszystkim zbadanie istniejących między państwami konwencji konsularnych w celu znalezienia norm, które byłyby „do zaakceptowania” przez większość – „jeżeli nie wszystkie” państwa. Wszelkie kwestie, dla których taka analiza nie przyniosłaby rezultatu w postaci znalezienia odpowiednich, jasnych norm, a zatem wszelkie „luki” i niejasności, miały zostać usunięte poprzez odniesienie się do praktyki państw i wewnętrznych regulacji przyjętych w głównych systemach prawnych świata (pod warunkiem ich zgodności z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego). O wielkiej pieczołowitości J. Žourka świadczy fakt, iż opracowując projekt, przestudiował, jak sam zaznaczył, uregulowania prawne w zakresie statusu konsulów z czterdziestu pięciu państw³². Z treści komentarzy wynika ponadto, iż przebadał on zawartość kilkudziesięciu dwustronnych umów

³⁰ Report on Consular intercourse and immunities by Mr. J. Žourek, Special Rapporteur, A/CN.4/108, Yearbook of the ILC 1957, vol. II.

³¹ *Ibidem*, cz. I, par. 83.

³² *Ibidem*, cz. I, par. 87.

konsularnych (w tym m.in. przedwojenne umowy pomiędzy Polską i Rumunią z 1929 roku³³ oraz Polską i Bułgarią z 1934 roku³⁴). Rozważania są też oczywiście bogate w liczne odniesienia do doktryny prawa międzynarodowego³⁵.

W II części raportu, zgodnie z utrwaloną już w Komisji praktyką, sprawozdawca zawarł projekty artykułów opatrzone komentarzami. Podzielone one zostały na pięć części: I – stosunki konsularne, II – przywileje i immunitety konsulów zawodowych, III – przywileje i immunitety konsulów honorowych i podobnych urzędników (*similar officers*), IV – postanowienia ogólne. W ramach tej części uregulowano sprawę wzajemnych relacji pomiędzy przyszłą konwencją a dotychczasowymi konwencjami konsularnymi oraz przewidziano możliwość częściowego związania się projektowaną konwencją – z wyłączeniem reguł dotyczących konsulów honorowych. Takie rozwiązanie było podyktowane obawą sprawozdawcy, iż państwa, które nie akceptują lub nie stosują instytucji konsula honorowego (a z przeprowadzonych badań praktyki wynikało, że była ich spora liczba), nie będą w stanie związać się konwencją zawierającą postanowienia jej dotyczące³⁶. W raporcie formalnie wyodrębniono już cz. V – postanowienia końcowe – ale miała ona zostać opracowana dopiero na dalszym etapie prac (w I raporcie nie zawierała żadnego artykułu).

Jak zaznaczył J. Žourek, w związku z przyjętą metodą część artykułów była rezultatem prób sformułowania zasad opartych na powszechnej praktyce państw stanowiącej dowód prawa zwyczajowego, a część stanowiła powtórzenie (odtworzenie) wybranych postanowień konwencji konsularnych oraz regulacji wewnątrzpaństwowych, które były na tyle rozpowszechnione, iż pozwalało to mieć nadzieję na ich zaakceptowanie przez rządy³⁷. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż sprawozdawca postarał się wskazać w komentarzach do poszczególnych artykułów, czy proponowane rozwiązanie stanowi kodyfikację istniejącej już praktyki, czy też jest postulatem *de lege ferenda*, a zatem stanowi raczej wyraz postępowego rozwoju prawa międzynarodowego³⁸.

Przedłożony w 1957 roku na 9 sesji Komisji I raport sprawozdawcy nie został rozpatrzony z powodu braku czasu (Komisja zajmowała się wówczas intensywnie

³³ Dz. U. z 1931 r. Nr 60, poz. 482.

³⁴ Dz. U. z 1935 r. Nr 40, poz. 275.

³⁵ Raporty sprawozdawcy były oceniane jako wyśmienite (*excellent*), zob. G.E. do Nascimento e Silva, *op.cit.*, s. 1218.

³⁶ Report on Consular intercourse and immunities by Mr. J. Žourek, komentarz do projektu art. 39, odsyłający do wyjaśnień z cz. I raportu. Uzasadniając samą konstrukcję częściowego wyłączenia postanowień umowy, sprawozdawca powołał się na art. 38 Aktu Generalnego Genewskiego o pokojowym rozwiązywaniu sporów, zrewidowanego w 1949 roku.

³⁷ Report on Consular intercourse and immunities by Mr. J. Žourek, Special Rapporteur, cz. II, par. 4.

³⁸ *Ibidem*, cz. II, par. 4.

m.in. kodyfikacją prawa dyplomatycznego)³⁹. Na kolejnej, 10 sesji w 1958 roku Komisja zdążyła pod jej koniec jedynie rozpocząć dyskusję nad raportem, ograniczając się do wysłuchania wystąpienia sprawozdawcy, ogólnej debaty oraz rozważenia art. 1⁴⁰. Raport doczekał się rozpatrzenia przez Komisję dopiero podczas jej 11 sesji w 1959 roku⁴¹. Chociaż Komisja miała początkowo zamiar podczas tej sesji nadać priorytet tematowi stosunków i immunitetów konsularnych i omówić go w całości, tak by przesłać pierwszą wersję projektu konwencji państwowym z prośbą o ich komentarze, debata opóźniła się ze względu na nieobecność J. Žourka podczas pierwszych pięciu tygodni sesji (w związku z jego obowiązkami jako sędziego *ad hoc* w MTS). W efekcie zdołano przedyskutować wówczas jedynie 17 artykułów (prawie całą I część) i przesłano je (wraz z 3 nowymi artykułami) do informacji Zgromadzeniu Ogólnemu i państwowym. Komisja zdecydowała jednocześnie, że w tej sytuacji zakończenie prac nad pierwszą wersją projektu będzie sprawą pierwszej wagi („it would give top priority”) na sesji w 1960 roku⁴².

3.3. Drugi i trzeci raport sprawozdawcy

Sprawozdawca na sesję w 1960 roku przygotował kolejny raport, poświęcony przede wszystkim dwóm zagadnieniom: nietykalności osobistej konsulów oraz klauzuli najwyższego uprzywilejowania w jej zastosowaniu do stosunków i immunitetów konsularnych⁴³. W odniesieniu do pierwszego z nich J. Žourek zaproponował włączenie do opracowywanego tekstu artykułu szczegółowo precyzującego zasady tej nietykalności, jakie wywnioskował na podstawie analizy materiału obejmującego dziesiątki konwencji konsularnych, doktrynę prawa międzynarodowego, orzecznictwo i praktykę państw. Obszerne rozważania poprzedzające tekst proponowanego artykułu imponują pod względem bogactwa wykorzystanego materiału i wnikliwości Autora. Takie same odczucia towarzyszą lekturze kilkustronicowego uzasadnienia, dlatego sprawozdawca nie proponuje włączenia do tekstu opracowywanego projektu klauzuli największego uprzywilejowania. II raport zawierał ponadto 13 dodatkowych artykułów (obejmujących

³⁹ Yearbook of the ILC 1957, vol. II, Report of the ILC, A/3623, par. 20.

⁴⁰ Yearbook of the ILC 1958, vol. II, Report of the ILC, A/3859, par. 56.

⁴¹ Warto zauważyć, iż dwóch członków KPM przysłało przed rozpoczęciem sesji w 1959 roku swoje pisemne komentarze, byli to A. Verdross (który oprócz propozycji zmian poszczególnych artykułów projektu zwracał uwagę na konieczność ujednoczenia terminologii, ponieważ w proponowanej wersji pojawiały się alternatywnie sformułowania „konsulat” oraz „urząd konsularny”; Proposals and comments submitted by Mr. Alfred Verdross regarding the draft provisional articles on consular intercourse and immunities, A/CN.4/L.76, Yearbook of the ILC 1959, vol. II) i G. Scelle (Proposals and comments submitted by Mr. Georges Scelle regarding the draft provisional articles on consular intercourse and immunities, A/CN.4/L.82, Yearbook of the ILC 1959, vol. II).

⁴² Yearbook of the ILC 1960, vol. II, Report of the ILC, A/4425, par. 16.

⁴³ Second Report on Consular Intercourse and immunities by Mr Jaroslav Žourek, Special Rapporteur, A/CN.4/131, Yearbook of the ILC 1960, vol. II.

swoim zasięgiem różnorodne kwestie dotyczące statusu konsulów, długości pełnienia funkcji i zakresu ich immunitetów, obowiązków państw trzecich, zakazu dyskryminacji itp.). Dla ułatwienia pracy Komisji sprawozdawca przygotował także skonsolidowaną wersję artykułów z I raportu już przyjętych przez Komisję, częściowo zmienionych pozostałych artykułów z I raportu oraz dodatkowych artykułów proponowanych w II raporcie (łącznie 60 artykułów). Komisja, bazując na tym dokumencie, przeprowadziła debatę nad całością zawartych w nim zagadnień podczas ośmiu posiedzeń w 1960 roku. Konieczne stało się dodanie jeszcze kilku artykułów w związku z przyjęciem założenia, że zasady dotyczące konsulów zawodowych będą stosowane także do konsulów honorowych⁴⁴. Ostatecznie Komisja przyjęła wstępnie 65 artykułów wraz z komentarzami i przesłała je państwom z prośbą o uwagi⁴⁵. Wersja ta uwzględniała już „dopasowanie” projektu do przyjętego w 1958 roku Projektu Artykułów o stosunkach i immunitetach dyplomatycznych, kończącego prace KPM w tym zakresie⁴⁶. Spotkała się ona z pozytywną oceną państw podczas debaty na posiedzeniu VI Komitetu – projekt został oceniony jako zgodny z praktyką i wymaganiami państw („keeping with practice and requirements of States”)⁴⁷.

Po otrzymaniu uwag od państw sprawozdawca opracował trzeci raport, w którym uwzględnił już tylko proponowane przez nie zmiany⁴⁸. Raport ten został przedstawiony podczas 13 sesji KPM w 1961 roku. Komisja opracowała wówczas ostateczną wersję Projektu Artykułów o stosunkach i immunitetach konsularnych, uwzględniając uwagi państw (oraz nowe propozycje sprawozdawcy wysunięte na podstawie tych uwag), a także brzmienie świeżo przyjętej Konwencji o stosunkach dyplomatycznych. Sprawozdawca przygotował również projekt wstępu przyszłej konwencji i choć większość członków Komisji była zdania, że to zadanie powinno się pozostawić państwom na konferencję kodyfikacyjną, opracowany przez J. Žourka tekst włączono do wstępu przygotowywanego dokumentu.

⁴⁴ Komisja uznała za potrzebne sprecyzowanie w związku z tym kilku kwestii, wówczas także zdecydowano o rezygnacji z umieszczenia w projektowanym dokumencie definicji konsula honorowego, ograniczając się do uzupełnienia artykułu 1 o stwierdzenie, że konsul może być zawodowy lub honorowy, i pozostawiając państwom swobodę definiowania tej drugiej kategorii konsulów, Yearbook of the ILC 1960, vol. II, komentarz do rozdziału III, par. 3, s. 176.

⁴⁵ *Ibidem*, par. 18.

⁴⁶ *Ibidem*, par. 25.

⁴⁷ Third Report on Consular intercourse and immunities by Mr Jaroslav Žourek, Special Rapporteur, A/CN.4/137, Yearbook of the ILC 1961, vol. II, par. 2.

⁴⁸ Sprawozdawca mógł uwzględnić w nich uwagi jedynie tych państw, które zdążyły je nadesłać do 1 kwietnia 1961 roku – czyli do czasu, kiedy sprawozdawca musiał zakończyć swoją pracę. Do tego czasu zostały nadesłane uwagi: Gwatemali, Finlandii, Norwegii, Czechosłowacji, Filipin, Jugosławii, Danii, Szwecji i ZSRR (*ibidem*, par. 4). PRL również przesłała swoje stanowisko, jednak odbyło się to krótko po tym czasie: 6 kwietnia 1961 roku, zob. Comments by Governments on the draft articles concerning consular intercourse and immunities provisionally adopted by the ILC at its twelfth session, in 1960, Yearbook of the ILC 1961, vol. II, s. 155–156.

Ostateczna wersja Projektu Artykułów zawierała 71 artykułów z komentarzami⁴⁹. Została przesłana Zgromadzeniu Ogólnemu i stała się podstawą podjęcia w dniu 18 grudnia 1961 roku decyzji zwołania przez ten organ konferencji kodyfikacyjnej w celu opracowania odpowiedniej konwencji „i innych instrumentów, które mogą się okazać właściwe”⁵⁰.

4. Konferencja kodyfikacyjna w Wiedniu

4.1. Organizacja i przebieg konferencji

Konferencja kodyfikacyjna zwołana w celu przyjęcia tekstu konwencji o stosunkach konsularnych trwała od 4 marca do 22 kwietnia 1963 roku. Miejszem obrad, tak samo jak dwa lata wcześniej konferencji prawa dyplomatycznego, stał się wiedeński Neue Hofburg. Miejsce to było jak najbardziej odpowiednie do tego rodzaju spotkania: neutralność Austrii i powodzenie poprzedniej konferencji sprawiły, że stolica tego państwa zaczęła stawać się „światowym centrum konferencyjnym”⁵¹. Ponadto, jak zaznaczył w swoim wystąpieniu otwierający konferencję w imieniu Sekretarza Generalnego C.A. Stavropoulos, istniał jeszcze jeden powód, dla którego należało uznać Wiedeń za szczególnie właściwe miejsce: nie tylko od stuleci był centrum nauki prawa międzynarodowego, ale również siedzibą słynnej Akademii Konsularnej, założonej przez cesarzową Marię Teresę w 1754 roku w celu szkolenia konsulów⁵². Zwrócił on również uwagę, że inaczej niż w przypadku prawa dyplomatycznego, na temat którego dyskutowano już podczas historycznego Kongresu Wiedeńskiego w 1815 roku, po raz pierwszy zdarzyło się, że państwa z całego świata zebrały się, aby ustalić wspólne zasady prawa konsularnego⁵³.

W pracach konferencji uczestniczyły delegacje z dziewięćdziesięciu dwóch państw oraz Ukrainy, Białorusi i Stolicy Apostolskiej⁵⁴ (ponadto Boliwia, Gwatemala i Paragwaj miały status obserwatora). W konferencji wzięli też udział przedstawiciele trzech organizacji systemu ONZ: Międzynarodowej Agencji Energii

⁴⁹ Draft Articles on Consular Relations, with commentaries, Yearbook of the ILC 1961, vol. II.

⁵⁰ Rezolucja A/RES/1685 (XVI).

⁵¹ G.E. do Nascimento e Silva, *op.cit.*, s. 1214–1254.

⁵² Więcej na temat wiedeńskiej akademii zob. H. Pfusterschmid-Hardtenstein, *A Short History of the Diplomatic Academy of Vienna. Training for international careers since 1754*, Vienna 2008.

⁵³ Official Records of the United Nations Conference on Consular Relations, vol. I, First plenary meeting, pkt 1–6.

⁵⁴ Stolicę Apostolską reprezentował, tak jak w przypadku konferencji kodyfikacyjnej prawa dyplomatycznego, późniejszy kardynał i sekretarz stanu Agostino Casaroli (wspierany radą, również ponownie, przez prof. Karla Zemanka), który obronił stanowisko Stolicy Apostolskiej w sprawie precedencji szefów misji dyplomatycznych. Obecność Stolicy Apostolskiej w gronie państw debatujących nad zagadnieniami prawa konsularnego została poprzedzona publikacją na łamach Osservatore Romano artykułu o możliwości powoływania przez Stolicę Apostolską agentów konsularnych; G.E. do Nascimento e Silva, *op.cit.*, s. 1219.

Atomowej, Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz FAO, a także Rady Europy. Status obserwatora miał ponadto UNHCR⁵⁵. Jak zauważa G.E. do Nascimento e Silva, delegat Brazylii i jednocześnie członek Komitetu Redakcyjnego, dla wielu państw uczestniczących w konferencji (w szczególności z Afryki i Azji, takich jak Algieria, Rwanda, Kuwejt, Madagaskar, Sierra Leone, Mongolia) była to pierwsza w historii możliwość zabrania głosu w sprawach tworzenia norm prawa międzynarodowego, które miały w przyszłości regulować ich stosunki międzynarodowe. Dołączyły one bowiem do rodziny „Narodów Zjednoczonych” po uzyskaniu niepodległości. Sama konferencja wpisała się w ciąg konferencji międzynarodowych, które poczynawszy od 1958 roku (Genewska Konferencja prawa morza) miały na celu kodyfikację najważniejszych działów prawa międzynarodowego⁵⁶. W szczególności warto podkreślić, że konferencja prawa konsularnego rozpoczęła się prawie równo dwa lata po konferencji kodyfikacyjnej prawa dyplomatycznego. Jak zaznacza się w doktrynie, konferencji tych nie da się rozdzielić ze względu na analogiczność (podobieństwo) wielu sytuacji prawnych regulowanych w obu tych dokumentach⁵⁷.

Przewodniczącym konferencji został wybrany przez aklamację reprezentant państwa goszczącego delegatów, austriacki profesor prawa międzynarodowego S. Verosta (były ambasador Austrii w Polsce, członek stałego Trybunału Arbitrażowego w Hadze)⁵⁸. Odegrał on znaczącą rolę szczególnie w ostatniej fazie konferencji, pomagając znaleźć rozwiązanie wielu problemów⁵⁹. Funkcję wiceprzewodniczących pełnili reprezentanci z osiemnastu państw, zarówno przedstawiciele wielkich mocarstw, jak i państw dopiero „wkraczających na arenę międzynarodową”, takich jak: Algieria i Górna Wolta⁶⁰. Konferencja powołała dwa komitety, pomiędzy które podzielono prace. Komitet Pierwszy zajął się zagadnieniami ogólnymi stosunków konsularnych, jego pracami kierował N. Barnes z Liberii. Warto podkreślić, że funkcję jego wiceprzewodniczącego pełnił członek polskiej

⁵⁵ Official Records of the United Nations Conference on Consular Relations, vol. I, List of delegations.

⁵⁶ G.E. do Nascimento e Silva, *op.cit.*, s. 1214.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Official Records of the United Nations Conference on Consular Relations, vol. I, pkt 46–52. Nie zgłaszano kontrkandydatów, a w wypowiedziach delegatów zaznaczano, że będzie to kolejny austriacki prawnik o znakomitych i uznanych międzynarodowo kompetencjach po A. Verdrossie, który przewodniczył tak ważnej konferencji kodyfikacyjnej (A. Verdross przewodniczył pracom konferencji kodyfikacyjnej prawa dyplomatycznego z 1961 roku, w obu przypadkach z propozycją nominacji wystąpił delegat Cejlonu, Gunewardene).

⁵⁹ G.E. do Nascimento e Silva, *op.cit.*, s. 1218.

⁶⁰ Oba te państwa po raz pierwszy uczestniczyły w konferencji kodyfikacyjnej zwołanej przez ONZ. Pełna lista państw sprawujących funkcję wiceprzewodniczących: Algieria, Argentyna, Kanada, Cejlon, Chiny, Kolumbia, Czechosłowacja, Francja, Indonezja, Włochy, Meksyk, Rumunia, Tajlandia, ZSRR, Wielka Brytania, USA, Górna Wolta, Jugosławia – Official Records of the United Nations Conference on Consular Relations, vol. 1, Officers of the Conference and its Committees.

delegacji, J. Osiecki (ówczesny dyrektor Departamentu Prawno-Traktatowego MSZ). Trudniejsze zadania przyporządkowano Komitetowi Drugiemu, który zajmował się sprawami przywilejów i immunitetów konsularnych oraz konsulów honorowych, jego pracami kierował Brazylijczyk M. Gibson Alves Barbosa. Przewodnictwo Komitetu Redakcyjnego powierzono reprezentantowi Indii, K. Krishnie Rao, w jego skład weszli przedstawiciele dwunastu państw⁶¹. Delegacja PRL na konferencję wiedeńską składała się z pięciu osób, przewodniczył jej dyrektor Departamentu Konsularnego MSZ J. Roszak⁶². Nad organizacją konferencji czuwał Sekretariat Narodów Zjednoczonych pod przewodnictwem C.A. Stavropoulosa. Udział w obradach wziął także sprawozdawca KPM J. Żourek.

Nie obyło się bez dyplomatycznego „zgrzytu” już na początku obrad konferencji, gdy delegat ZSRR podniósł sprawę reprezentowania Chin przez „spadkobierców Chang Kai Szeka”, a następnie kwestię niezaproszenia NRD, Korei Północnej i Ludowego Wietnamu, uznając obie te sytuacje za nielegalne oraz sprzeczne z interesem społeczności międzynarodowej. Wywołało to oczywiście natychmiastową odpowiedź delegata USA, który przypomniał o tym, iż sprawa ta była dyskutowana i rozstrzygnięta w ten sposób w rezolucji ZO ONZ. Rozpoczęła się wymiana zdań, w której wzięli jeszcze udział przedstawiciele innych państw, opowiadając się za argumentami jednej bądź drugiej strony, na szczęście sprawa ta nie zdominował na długo obrad⁶³.

Bazą wyjściową prac konferencji był oczywiście projekt opracowany przez Komisję Prawa Międzynarodowego. Choć projekt ten był w trakcie jego opracowywania przedmiotem konsultacji z państwami, a KPM starała się uwzględnić ich uwagi, podczas konferencji zgłoszono prawie tysiąc pisemnych i ustnych poprawek. Ostatecznym efektem prac konferencji było przyjęcie tekstu Konwencji o stosunkach konsularnych składającej się z 79 artykułów (w językach autentycznych: angielskim, francuskim, chińskim, hiszpańskim i rosyjskim), a także dwóch protokołów: dotyczącego obywatelstwa oraz dotyczącego obowiązkowego załatwiania sporów⁶⁴. Różnicą widoczną „na pierwszy rzut oka” pomiędzy Konwencją o stosunkach dyplomatycznych a Konwencją o stosunkach konsularnych jest to, iż w tej drugiej powrócono do wymogu nadawania tytułów poszczególnym jej rozdziałom, działom i artykułom, co znacząco ułatwia nie tylko korzystanie z niej, ale

⁶¹ Byli to reprezentanci: Argentyny, Brazylii, Chin, Francji, Gany, Węgier, Indii, Hiszpanii, Szwajcarii, ZSRR, Wielkiej Brytanii i USA; *ibidem*.

⁶² W skład delegacji wchodził ponadto: wspomniany J. Osiecki, dyrektor Departamentu Prawno-Traktatowego MSZ (wiceprzewodniczący delegacji) oraz J. Uldanowicz z MSZ; radca z Departamentu Konsularnego, E. Waszczuk oraz pierwszy sekretarz ambasady PRL w Wiedniu, H. Kessler.

⁶³ Official Records of the United Nations Conference on Consular Relations, vol. I, First plenary meeting, pkt 18 i n.

⁶⁴ Teksty tych protokołów są dostępne w A. Przyborowska-Klimczak, W. Sz. Staszewski (oprac.), *op.cit.*, s. 59–63.

również kwestie interpretacyjne (podczas konferencji kodyfikacyjnej prawa dyplomatycznego zrezygnowano z nadawania tytułów jej częściom składowym, a nawet z podziału na rozdziały⁶⁵, co z pewnością sprawia, że tekst Konwencji o stosunkach dyplomatycznych, choć krótszy – ma 53 artykuły – jest mniej czytelny).

Akt Końcowy konferencji został podpisany 24 kwietnia 1963 roku. Konwencja i oba protokoły dodatkowe były otwarte do podpisu do 31 października 1963 roku w MSZ Austrii, a następnie do 31 marca 1964 roku w siedzibie Narodów Zjednoczonych. Konwencja i oba protokoły weszły w życie 19 marca 1967 roku.

4.2. Główne problemy negocjacyjne podczas konferencji

Podczas posiedzeń w obu komitetach konferencji prowadzono gorące debaty. Jak pisze G.E. do Nascimento e Silva, zauważalne były dwie tendencje: część państw dążyła do maksymalnego upodobnienia negocjowanego tekstu do tekstu Konwencji o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku, powołując się na analogie pomiędzy przedstawicielem dyplomatycznym i konsulem, a część prezentowała stanowisko, iż analogie te nie są uprawnione na gruncie praktyki, w związku z tym starała się podkreślać wszelkie występujące między nimi różnice i zachowywać je wszędzie tam, gdzie już wynikały one z projektu Komisji⁶⁶. W trakcie konferencji najwięcej uwagi poświęcono trzem zagadnieniom: funkcjom konsularnym, instytucji konsula honorowego oraz sprawie przywilejów i immunitetów konsularnych, w szczególności nietykalności osobistej i nietykalności pomieszczeń konsularnych, a także sprawie podatków.

Najważniejszym zadaniem Komitetu Pierwszego było skodyfikowanie zagadnienia funkcji konsularnych, które podczas konferencji nie wzbudzało już tak gorących dyskusji jak na forum Komisji. Od początku prac było wiadomo, że trzeba będzie wybrać pomiędzy dwoma wariantami: ogólną klauzulą określającą funkcje konsularne (tak jak miało to miejsce w Konwencji z Hawany z 1928 roku, za takim rozwiązaniem opowiadał się sprawozdawca) oraz wymienieniem wielu konkretnych funkcji, które mogą być wykonywane przez konsulów, jak to miało miejsce w umowach dwustronnych (za takim rozwiązaniem opowiadała się również Polska, zwolennicy tej koncepcji wskazywali, że ogólna formuła miałaby małe znaczenie praktyczne). Ostatecznie Komisja przyjęła to drugie rozwiązanie, choć próbą wypośrodkowania stanowisk było „otwarcie” katalogu funkcji (zrezygnowano z wymieniania ich w sposób enumeratywny). Wprowadzie katalog funkcji konsularnych według projektu Komisji nie był zamknięty, niemniej podczas prac konferencji przeformułowano jeszcze brzmienie art. 5, dodając, zgodnie z poprawką Jugosławii, trzynasty podpunkt (m), w którym uściślono, że urząd konsularny wykonuje także inne funkcje powierzone mu przez państwo wysyłające, o ile nie zakazują tego prze-

⁶⁵ G.E. do Nascimento e Silva, *op.cit.*, s. 1220.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 1219.

pisy państwa przyjmującego lub nie sprzeciwia się ono temu, lub też przewidziane są one w umowach między państwem wysyłającym a przyjmującym. Warto dodać, że była również zgłoszona poprawka Kanady i Holandii proponująca zupełnie inne od przyjętej wersji Komisji brzmienie, ale ostatecznie zdecydowano się bazować na wersji opracowanej przez Komisję (poprawka Australii porządkująca te funkcje została odrzucona przez Komitet Redakcyjny)⁶⁷.

Drugim niezwykle istotnym zagadnieniem była sprawa konsulów honorowych, której uregulowaniu poświęcona jest część III Konwencji wiedeńskiej. Jej ostateczne brzmienie pokrywa się z tekstem przygotowanym przez Komisję. Jak podkreślają P. Czubik i M. Kowalski, po raz pierwszy w historii prawa międzynarodowego instytucja konsula honorowego doczekała się szerszego, bezpośredniego uregulowania umownego⁶⁸. Podstawową sprawą była już definicja pojęcia „konsul honorowy”. W ramach prac Komisji początkowo w debacie podczas sesji w 1956 roku wyróżniono sześć kryteriów odróżniających konsula honorowego od zawodowego⁶⁹. Pierwszy raport sprawozdawcy zawierał definicję konsula honorowego⁷⁰, ale w 1960 roku Komisja zrezygnowała z niej ze względu na obawę, iż wobec dużej różnorodności regulacji w poszczególnych państwach nie będą one w stanie ustalić konsensusu w tym zakresie. Pozostawiono zatem tę kwestię ustawodawstwu wewnętrznemu państw⁷¹. W części III Konwencji zdecydowano się na rozwiązanie, iż w otwierającym ją art. 58 wymieniono postanowienia Konwencji, które mają zastosowanie do konsulów honorowych, w pozostałych natomiast – przeciwnie, wskazano na ograniczenia dla statusu konsulów honorowych i kierowanych przez nich urzędów, w porównaniu do tego, jaki posiadają konsulowie zawodowi. Warto zaznaczyć, że te rozwiązania również były przedmiotem krytyki podczas konferencji kodyfikacyjnej⁷². Natomiast kompromisowe brzmienie nadano art. 68, w którym zawarto zasadę swobody decydowania przez państwo o wysyłaniu i przyjmowaniu konsulów honorowych. Artykuł ten państwa socjalistyczne uważały zresztą za jedyny wartościowy w całej części III Konwencji ze względu na fakt, że same nie stosowały tej instytucji ani nie przyjmowały u siebie konsulów honorowych⁷³.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 1221–1223.

⁶⁸ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy*, Kraków 1999, s. 25.

⁶⁹ Zob. S. Sawicki, *Przywileje i immunitety konsularne*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989, s. 195.

⁷⁰ Report on Consular intercourse and immunities by Mr. J. Žourek, cz. II, art. 35 z komentarzem.

⁷¹ Uwagi wprowadzające Komisji do cz. III projektu, Draft Articles on Consular Relations, with commentaries, Yearbook of the ILC 1961, vol. II, s. 124–125.

⁷² Najbardziej „rewolucyjna” była poprawka delegacji Japonii, która proponowała odwrotną konstrukcję do przyjętej przez Komisję: argumentowano, aby całą cz. III zastąpić jednym obszernym artykułem, w którym wskazano by, które postanowienia Konwencji nie mają zastosowania do konsulów honorowych (zawarto w niej też definicję konsula honorowego). Poprawka ta jednak została odrzucona, zob. P. Czubik, M. Kowalski, *op.cit.*, s. 27.

⁷³ G.E. do Nascimento e Silva, *op.cit.*, s. 1223.

Trzecim głównym zadaniem państw uczestniczących w wiedeńskiej konferencji było opracowanie zasad w zakresie przywilejów i immunitetów konsularnych. Praktyka państw również w tym zakresie nie była jednolita, a zakres przyznawanych konsulom przywilejów i immunitetów był różny – od traktowania zbliżonego do przedstawicieli dyplomatycznych (czego zwolennikiem był ZSRR) do standardów niewiele się różniących od traktowania innych cudzoziemców. Gorące debaty toczyły się na temat nietykalności osobistej konsula. Zagadnienie to było wyjątkowo szczegółowo analizowane już podczas prac Komisji⁷⁴. W projekcie przyjętym wstępnie w 1960 roku Komisja przyjęła alternatywne rozwiązanie na określenie zbrodni, której popełnienie stanowiłoby wyjątek od zasady nietykalności konsula, uzasadniający jego zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie: określenie zbrodni jako ciężkiej lub poprzez wskazanie minimalnej długości zagrożenia karą⁷⁵. Po otrzymaniu komentarzy państw, w ostatecznym projekcie Komisji znalazło się to pierwsze rozwiązanie, ze względu na niejednorodność porządków prawnych państw⁷⁶. Zostało ono utrzymane podczas konferencji wiedeńskiej: ostateczny kształt art. 41 zakłada możliwość aresztowania konsula w przypadku popełnienia „ciężkiej zbrodni”, nie precyzując tego pojęcia, co zresztą od razu uznawano za sformułowanie nieścisłe (Francja np. podkreślała, że każda zbrodnia jest „ciężka”⁷⁷). Nie udało się też przedstawicielom Wielkiej Brytanii, Włoch, Hiszpanii i Brazylii przeforsować ograniczeń nietykalności osobistej w sytuacji, gdy schwytano urzędnika na gorącym uczynku (*in flagrante delicto*)⁷⁸. Debata wzbudzała też kwestia immunitetu jurysdykcyjnego: przyjęta koncepcja immunitetu funkcjonalnego prowokowała pytania o to, jak odróżnić czynności urzędowe konsula od jego działalności o charakterze prywatnym⁷⁹. Dyskusyjną kwestią był też standard zwolnień podatkowych – przyjęto ostatecznie rozwiązania, które niewiele się różnią od zwolnień podatkowych w prawie dyplomatycznym, co niektórzy uczestnicy konferencji ocenili jako zbyt liberalne uregulowanie⁸⁰. W odniesieniu do pomieszczeń urzędów konsularnych Komisja zdecydowała się na „przekopiowanie” zasad dotyczących misji diploma-

⁷⁴ Temu zagadnieniu poświęcona była cała część I drugiego raportu sprawozdawcy, Second Report on Consular Intercourse and immunities by Mr Jaroslav Zourek, s. 3–18. W jego pierwotnej propozycji uregulowania tego zagadnienia jako wyjątek od zasady nietykalności osobistej konsula pojawiała się sytuacja ujęcia sprawcy na gorącym uczynku, tak jak to ujmowano w wielu konwencjach konsularnych, ostatecznie rozwiązanie to nie zostało jednak przyjęte przez Komisję.

⁷⁵ Yearbook of the ILC 1960, vol. II, s. 167–168.

⁷⁶ Art. 41, Draft Articles on Consular Relations, with commentaries (zob. szczególnie komentarz do tego artykułu, par. 13).

⁷⁷ G.E. do Nascimento e Silva, *op.cit.*, s. 1226.

⁷⁸ S. Sawicki, *Prawo konsularne...*, s. 234–235.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 257.

⁸⁰ Popierały jednak takie rozwiązanie Stany Zjednoczone, a podawane uzasadnienie było niezwykle pragmatyczne: takie same zasady podatkowe w relacjach dyplomatycznych i konsularnych ułatwiają pracę administracji podatkowej, G.E. do Nascimento e Silva, *op.cit.*, s. 1227–1228.

tycznych⁸¹. Podczas konferencji wiedeńskiej po długich debatach reżim ten został nieco zmieniony: na podstawie propozycji brytyjskiej zdecydowano się wprowadzić jedną z czterech wymienionych w tej poprawce okoliczności jako wprowadzającą domniemanie zgody na wejście do pomieszczeń urzędów konsularnych: sytuację pożaru lub innej katastrofy wymagającej podjęcia natychmiastowej akcji (Brytyjczycy proponowali m.in. w sytuacji jakichkolwiek przypadków użycia przemocy wobec osób lub ich własności)⁸². Nietykalność archiwów konsularnych pozostawiono bez zmian. W związku z pracami nad konwencją o azylu zrezygnowano z uregulowania kwestii możliwości jego udzielenia w pomieszczeniach urzędów konsularnych⁸³.

5. Podsumowanie – kodyfikacja czy postępowy rozwój prawa międzynarodowego?

Zapewne najlepszą odpowiedzią na pytanie, na ile postanowienia Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 roku są wyrazem kodyfikacji, a na ile postępowego rozwoju prawa międzynarodowego, jest zacytowanie wypowiedzi samej Komisji Prawa Międzynarodowego, która w uwagach poprzedzających jej ostateczny Projekt Artykułów o stosunkach konsularnych z 1961 roku stwierdziła, że jest on zarówno kodyfikacją, jak i postępowym rozwojem prawa międzynarodowego w tym sensie, w jakim oba te pojęcia zostały zdefiniowane w Statucie Komisji⁸⁴. Podobnie zatem jak i w przypadku innych dokonań KPM, efekt końcowy jej prac zawiera oba te elementy, które niekiedy trudno rozdzielić. W taki sposób Konwencję ocenia też m.in. S. Sawicki, podając za przykład art. 5 dotyczący funkcji konsularnych. Niektóre wymienione w nim funkcje stanowią bowiem kodyfikację dotychczasowej praktyki, natomiast inne – np. funkcje wykonywane na rzecz stosunków gospodarczych, naukowych i kulturalnych stanowią przykład postępowego rozwoju⁸⁵. Za kompromis pomiędzy tradycyjną praktyką konsularną a nowymi tendencjami Autor ten uznaje część Konwencji poświęconą przywilejom i immunitetom konsularnym⁸⁶. Z kolei K. Wolfke, analizując komentarze do poszczególnych artykułów zaproponowanych przez Komisję, zauważa, że „ogromna większość, bo około 60 artykułów konwencji o stosunkach konsularnych to przepisy nowe lub częściowo nowe, sformułowane na podstawie praktyki państw, która nie stanowiła jeszcze obowiązujących norm prawa zwycza-

⁸¹ Art. 30, Draft Articles on Consular Relations, with commentaries.

⁸² G.E. do Nascimento e Silva, *op.cit.*, s. 1224.

⁸³ *Ibidem*, s. 1225.

⁸⁴ Yearbook of ILC 1961, vol. II, s. 91, par. 32.

⁸⁵ S. Sawicki, *Prawo konsularne...*, s. 304.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 29.

jowego⁸⁷. Na tej samej podstawie Autor ten wyliczył, że „zaledwie około tuzina” spośród przepisów Konwencji określono jako kodyfikację uznanych zwyczajowo norm prawa międzynarodowego⁸⁸. Z pewnością zatem Komisja spełniła swoje zamierzenie, aby nie ograniczać się jedynie do skodyfikowania norm zwyczajowych (co mogłoby skutkować tym, że efekt tych wysiłków byłby niekompletny i o małej wartości praktycznej)⁸⁹. Nie należy także zapominać, że ostateczne brzmienie postanowień Konwencji jest owocem kompromisu państw, w czym z kolei można upatrywać jej dużej popularności⁹⁰. Po ponad 50 latach od jej zawarcia można oczywiście dyskutować nad tym, w jakim stopniu jest ona już przestarzała i nie odpowiada wymogom współczesnego obrotu konsularnego⁹¹. Jej zawarcie nie spowodowało jednak „zamrożenia” rozwoju praktyki zawierania dwustronnych konwencji konsularnych dzięki odpowiedniemu uregulowaniu kwestii stosunku Konwencji do innych umów międzynarodowych⁹², co umożliwia dalszy rozwój prawa konsularnego. Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych wraz ze starszą o dwa lata Konwencją wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych pozostaje natomiast pewną uniwersalną podstawą budowania stosunków międzynarodowych i wyznaczania standardów w tej dziedzinie⁹³. W tym kontekście jej zawarcie w 1963 roku było, jak to określają L.T. Lee i J. Quigley „najważniejszym wydarzeniem w historii instytucji konsularnych”⁹⁴.

⁸⁷ Jako przykład innowacyjności podaje zawartą w art. 18 możliwość mianowania tej samej osoby urzędnikiem konsularnym dwóch lub więcej państw, K. Wolfke, *Rozwój i kodyfikacja prawa międzynarodowego. Wybrane zagadnienia z praktyki ONZ*, Wrocław 1972, s. 35.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 34.

⁸⁹ Yearbook of ILC 1961, vol. II, s. 91, par. 29.

⁹⁰ Obecnie Konwencją związanych jest 176 państw (stan na dzień 14 lutego 2014 roku).

⁹¹ Jest to zagadnienie, które wymagałoby odrębnego opracowania. Ocenę taką w kontekście funkcji konsularnych wypowiada S. Sawicki, *Prawo konsularne...*, s. 24; szerzej na ten temat zob. też P. Czubiak, *Zmierzch niektórych funkcji konsularnych w okresie pokodyfikacyjnym – zagadnienia wybrane* [w:] J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa Profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007, s. 126–139.

⁹² Zgodnie z art. 73 ust. 1 Konwencja nie naruszała już istniejących umów międzynarodowych (obowiązujących między państwami, które były ich stronami), a także zgodnie z ust. 2 tego artykułu „żadne z postanowień niniejszej Konwencji nie stanowi przeszkody do zawierania przez państwa umów międzynarodowych bądź potwierdzających, uzupełniających lub rozwijających jej postanowienia, bądź rozszerzających zasięg ich stosowania”.

⁹³ L.T. Lee, J. Quigley, *op.cit.*, s. 25.

⁹⁴ *Ibidem*.