

dr Tomasz Trafas

*Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego*

Funkcja konsula honorowego w świetle polskich uregulowań – dylematy teorii i praktyki

1. Uwagi wstępne

Przełom XVIII i XIX wieku to okres gwałtownego i epokowego rozwoju cywilizacyjnego, w szczególności rewolucji przemysłowej mającej wpływ na rozwój komunikacji, transportu lądowego i morskiego, tworzenia się imperiów kolonialnych. Wszystko to wpływało na rozwój stosunków międzynarodowych, relacji międzyludzkich, dynamizowało ekspansję polityczną i gospodarczą, a w konsekwencji przyczyniło się do konstruowania nowoczesnej, skutecznie działającej dyplomacji.

Specyfika i odrębność funkcji konsula honorowego, a także bardziej wyraziste kształtowanie się tego urzędu staje się najbardziej zauważalne w czasie, gdy następuje na terenie Europy wzrost aktywności dyplomatycznej. Tym szczególnym momentem historycznym był niewątpliwie okres absolutyzmu. Wtedy to wyraźnie uwidocznia się podział na dwie grupy konsulów: zawodowych i honorowych. Od samego początku zasadniczym kryterium tego podziału była kwestia pobierania wynagrodzenia za pełnienie tej funkcji (konsul honorowy z zasady nie pobierał stałej pensji). W zasadzie oczywiste było, iż pełnienie funkcji konsula honorowego nie wiązało się z bezpośrednimi korzyściami materialnymi, wręcz trzeba było poświęcić na to część swoich dochodów. Było to niejako uboczne, drugie zajęcie, przysparzające jednak prestiżu, uznania, dostarczające z pewnością szerokich możliwości nawiązywania kontaktów, nie było jednak źródłem utrzymania¹. Innym elementem wyróżniającym tę instytucję było stawianie wymogu zamieszkiwania konsula na terenie państwa przyjmującego.

¹ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2012, s. 428.

Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ pracująca w połowie lat 50. ubiegłego wieku nad kształtem i warstwą merytoryczną przyszłej konwencji o stosunkach konsularnych wstępnie wyodrębniła sześć kryteriów odróżniających konsula zawodowego od honorowego, wśród nich była kwestia wynagrodzenia (czyli jego brak u konsula honorowego), ewentualnej umowy o pracę, wykszolenia (wiedzy merytorycznej), obywatelstwa (przyjęto, że może być obywatelem państwa wysyłającego, przyjmującego lub też państwa trzeciego), wykonywania innej pracy zawodowej, posiadania różnego zakresu przywilejów i immunitetów konsularnych².

Ubiegłe stulecie, szczególnie okres po I wojnie światowej, przyniosło zdecydowany rozkwit instytucji konsula honorowego, ich liczba stale wzrastała, także w Polsce³. Dopiero po II wojnie światowej, w dobie „zimnej wojny” następuje osłabienie zainteresowania tą instytucją, szczególnie ze względu na mocno niechętny stosunek do tej formy relacji konsularnych prezentowany przez państwa ówczesnego obozu socjalistycznego. W okresie PRL praktycznie nie mianowano własnych konsulów honorowych ani też nie przyjmowano ich z państw obcych⁴. Warto jednak zauważyć, że niektórzy polscy przedstawiciele doktryny i praktycy, mimo niesprzyjającego klimatu politycznego, sygnalizowali potrzebę reaktywowania instytucji konsula honorowego, przedstawiając szereg korzyści i pozytywnych stron, jakie łączą się z tą funkcją⁵. Odwoływano się do pozytywnych doświadczeń z okresu międzywojennego, argumentowano kwestiami natury gospodarczej – m.in. rozwojem handlu międzynarodowego i koniecznością intensyfikowania międzynarodowej współpracy gospodarczej. Upadek komunizmu w Europie w latach 90. ubiegłego wieku przyniósł zdecydowany renesans tej instytucji, szczególnie wśród państw bloku postsowieckiego – ilustruje to choćby przykład Polski, gdzie liczba konsulów honorowych, zarówno akredytowanych w naszym kraju, jak i reprezentujących nasze państwo za granicą, z roku na rok rosła⁶.

² W.S. Staszewski, *Rozwój historyczny instytucji konsula honorowego*, Roczniki Nauk Prawnych 1997, t. VII, s. 238–239. W świetle polskich uregulowań zakres funkcji konsula honorowego w porównaniu z konsulem zawodowym określa się jako skromny – zob. P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy. Studium prawn międzynarodowe*, Kraków 1999, s. 91 i n.

³ Potwierdzają to kolejne roczniki sprawozdawcze *Służby zagranicznej RP* (lata 1933–1939); por. także zarządzenie MSZ w sprawie wzmoczenia działalności konsulów honorowych RP oraz rozwoju sieci konsulatów honorowych (Dz. Urz. MSZ z 1933 r. Nr 3, poz. 13).

⁴ Por. także Z. Czubiński, *Instytucja konsula honorowego w polskim prawie konsularnym i polskiej praktyce*, Zeszyty Naukowe UJ – Prace z Zakresu Nauk Politycznych 1987, z. 31, s. 19.

⁵ Por. m.in. J. Sutor, *Przywrócenie instytucji konsula honorowego do praktyki konsularnej PRL*, Nowe Prawo 1989, nr 5–6, s. 129; także Z. Sarna, *Konsul honorowy w służbie polskiego handlu zagranicznego*, Mysł Gospodarcza 1957, nr 4, oraz K. Libera, *Instytucja konsula honorowego i jej wykorzystanie w polskiej służbie zagranicznej*, Zeszyty Naukowe SGPiS 1958, z. 6.

⁶ Na koniec 2012 roku w skład polskiej służby konsularnej wchodziło stu dziewięćdziesięciu czterech konsulów honorowych sprawujących swój urząd we wszystkich regionach świata, w tej liczbie było jedenaście osób w klasie mianowanego konsula generalnego (jednocześnie funkcjonowało trzydziestu siedmiu konsulów zawodowych). Z kolei w Polsce w tym samym okresie akredytowanych było stu trzydziestu czterech konsulów honorowych (należy tu nadmienić, że kilka państw,

Należy tu jednak nadmienić, że do powojennej polskiej praktyki konsularnej instytucja konsula honorowego została faktycznie przywrócona w 1987 roku, kiedy to już pod koniec istnienia PRL ustanowiono polskiego konsula honorowego na Filipinach (był nim miejscowy obywatel, który reprezentował m.in. interesy Polskich Linii Oceanicznych)⁷. Z pewnością przywróceniu tej instytucji sprzyjało wydanie przepisów wykonawczych do ustawy o funkcjach konsulów PRL z dnia 13 lutego 1984 roku⁸ w postaci zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 kwietnia 1986 roku w sprawie konsulów honorowych⁹. Określało ono zasadnicze procedury umożliwiające faktyczną realizację i funkcjonowanie instytucji konsula honorowego w polskiej praktyce konsularnej, regulowało zasady ich powoływania, kategorie, zakres przyznawanych im prerogatyw oraz zasady wyznaczania okręgów konsularnych.

Z kolei pierwsze próby powrotu przez inne państwa socjalistyczne do praktyki ustanawiania i przyjmowania konsulów honorowych zauważyć można było już w połowie lat 80. ubiegłego wieku. Wraz z przemianami ustrojowymi i gospodarczymi większość państw byłego obozu socjalistycznego powróciła do praktyki przyjmowania i ustanawiania honorowych urzędów konsularnych w stosunkach konsularnych – najszybciej, na fali odnowy, instytucja konsula honorowego przywrócona została na Węgrzech i w Czechosłowacji¹⁰.

2. Źródła w prawie międzynarodowym

Stale rosnąca od dwudziestolecia międzywojennego popularność instytucji konsula honorowego, mająca odbicie w praktyce dokonywanych w wielu państwach kolejnych nominacji, była niewątpliwym sygnałem dla inicjatorów i autorów projektu Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 24 kwietnia 1963 roku¹¹, iż odpowiednią regulację dotyczącą konsulów honorowych należy zawrzeć w przygotowywanym tekście tejże Konwencji, dając tym samym wyraz aprobaty dla istniejących już zwyczajów międzynarodowych w tym zakresie. Regulacja zawarta w tekście wspomnianej Konwencji (czyli cały rozdział III – w sumie jedenaście artykułów poświęconych konsulom honorowym i kierowanym przez nich urzędom) jest jednak efektem przyjętego kompromisu¹², którego wyrazem jest art. 68

np. RFN, Wielka Brytania, Francja, Holandia, Litwa, Łotwa, posiada w naszym kraju kilku konsulów honorowych) i funkcjonowało dwudziestu konsulatów zawodowych (por. raport konsularny za rok 2012 – www.msz.gov.pl).

⁷ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne...*, s. 459.

⁸ Tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 ze zm.

⁹ M.P. z 1986 r. Nr 13, poz. 93. archiwalne

¹⁰ P. Czubik, M. Kowalski, *op.cit.*, s. 31.

¹¹ Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98, załącznik.

¹² Między innymi ówczesne państwa socjalistyczne były jednym z głównych oponentów regulowania w Konwencji statusu konsula honorowego. Por. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne...*, s. 434.

Konwencji. Przepis ten nadaje instytucji konsula honorowego charakter fakultatywny, co oznacza, iż każde państwo ma swobodę decydowania o mianowaniu lub przyjmowaniu honorowych urzędników konsularnych. Należy jednak podkreślić, na co wskazuje praktyka, że szereg kwestii dotyczących konsulów honorowych może być i jest regulowanych w dość licznie zawieranych dwustronnych umowach konsularnych. Natomiast tam, gdzie państwa nie są stronami Konwencji, jej uregulowania stanowią, jak zawsze, wskazówkę i drogę wykładni.

3. Rozwój ilościowy w praktyce polskiej

W praktyce poszczególne regulacje krajowe przyjmują trzy możliwe warianty w zakresie ewentualnego funkcjonowania konsulów honorowych: wariant, w którym w pełni aprobuje się funkcjonowanie tej instytucji; wariant, w którym państwo nie przewiduje w swych przepisach ustanawiania funkcji konsula honorowego, ale go aprobuje, i trzeci wariant, który nie przewiduje ani możliwości ustanawiania, ani aprobowania funkcji konsula honorowego. Warto tu nadmienić, że polskie ustawodawstwo w zasadzie nigdy nie zawierało przepisów, które eliminowałyby instytucję konsula honorowego, nawet przepisy wewnętrzne z okresu PRL-u czy też zawierane dwustronne umowy konsularne nie zakazywały tworzenia tej instytucji. Dozwolona swoboda w tej materii była jednak czysto teoretyczna, gdyż praktycznie do późnych lat 80. ubiegłego wieku nie powołano ani jednego konsula honorowego reprezentującego nasz kraj, zmiany nastąpiły dopiero po 1990 roku. W sumie w ciągu pierwszej dekady okresu transformacji politycznej w Polsce powstało ponad sto polskich konsulatów honorowych usytuowanych w różnych rejonach świata. Było to niewątpliwie świadectwo wzrastającej aktywności międzynarodowej, zdecydowanego politycznego otwarcia, budowania prestiżu i nowego *image* zmieniającej się ekonomicznie i politycznie Polski. Z pewnością niebagatelną rolę odegrały względy natury finansowej, szczególnie brak kosztów utrzymania tych placówek, albowiem zgodnie z przyjętymi zasadami konsul honorowy miał obowiązek ponoszenia kosztów, które wiązały się z wykonywaniem funkcji konsularnych, i nie pobierał z tego tytułu żadnego wynagrodzenia. Należy tu zaznaczyć, że na reaktywowanie i swoisty wzrost popularności instytucji konsula honorowego miały również wpływ dwa istotne zadania polskich służb konsularnych w tym okresie: były to z jednej strony wzmożone funkcje promocyjne, będące między innymi konsekwencją ożywienia gospodarczego, działań prywatyzacyjnych, wymiany handlowej, przyciągania międzynarodowego kapitału, a z drugiej strony rosnące funkcje opiekuńcze spowodowane ruchami migracyjnymi Polaków i pojawieniem się na szeroką skalę zjawiska emigracji zarobkowej. Wpłynęło to na powstawanie nowych skupisk polonijnych, co z kolei generowało odmienną skalę problemów z zakresu ochrony konsularnej (podejmowanie interwencji czy funkcji doradczo-wspomagających).

4. Funkcje konsula honorowego – prawo i praktyka polska

Naturalną konsekwencją była zatem inicjatywa resortu spraw zagranicznych polegająca na dostosowaniu obowiązujących regulacji wewnętrznych dotyczących konsułów honorowych do bieżących potrzeb. Dlatego Minister Spraw Zagranicznych wydał 7 grudnia 2006 roku nowe rozporządzenie w sprawie konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej¹³, a rok później wydana została przez Dyrektora Departamentu Konsularnego i Polonii obszerna instrukcja dla konsułów honorowych¹⁴. W obu tych dokumentach zostały określone, uściśnione, a także przykładowo wymienione zadania i obowiązki konsułów honorowych w dwóch wspomnianych wyżej sferach: promocji naszego kraju oraz funkcji i czynności konsularnych podejmowanych na rzecz obywateli kraju wysyłającego. Przykładowy katalog tych spraw zawarty jest w przepisach zobowiązujących także do podejmowania działań, które sprzyjają aktywizacji współpracy gospodarczej, wymianie handlowej i rozwojowi polskiego eksportu; umożliwiają i ułatwiają nawiązywanie kontaktów pomiędzy zainteresowanymi polskimi podmiotami gospodarczymi a firmami, przedsiębiorstwami działającymi w państwie przyjmującym. Jednocześnie obligują one do udzielania pomocy w nawiązywaniu i podtrzymywaniu kontaktów naukowych między wyższymi uczelniami i instytucjami naukowymi Polski i państwa przyjmującego, a także przekazywania materiałów i informacji o ośrodkach naukowo-badawczych, które ze względu na prestiż, potencjał naukowy i kierunki prowadzonych badań są interesującymi i perspektywicznymi partnerami do podjęcia współpracy naukowej; równocześnie konsul honorowy powinien propagować polską myśl techniczną, w szczególności przez przekazywanie właściwym instytucjom i przedsiębiorstwom państwa przyjmującego informacji o polskich osiągnięciach naukowo-technicznych. Ten obowiązek przekazywania informacji rozciąga się także na obligowanie do informowania właściwego terytorialnie konsula zawodowego lub kierownika polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego o możliwościach nawiązywania i rozwijania współpracy gospodarczej między Polską a państwem przyjmującym, a także o organizowanych na terenie okręgu konsularnego konferencjach, zjazdach i sympozjach naukowych. Przepisy wyraźnie również akcentują niezbędność podejmowania akcji promocyjnych – działań służących budowaniu i prezentowaniu pozytywnego wizerunku Polski i jej dorobku kulturalnego, zobowiązują m.in. do udzielania pomocy przy organizowaniu na terenie okręgu konsularnego wystaw, pokazów filmowych, występów artystycznych i innych imprez kulturalnych, pomocy w realizacji wymiany kulturalnej pomiędzy państwem przyjmującym a Polską. Wskazane jest, aby w tym zakresie współpracować ściśle z instytutami kultury polskiej, polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi,

¹³ Rozporządzenie opublikowano w Dz. U. z 2006 r. Nr 239, poz. 1735.

¹⁴ Instrukcja nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego i Polonii (DKiP) Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 15 marca 2007 roku dla konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej.

jak również z miejscowymi współorganizatorami imprez. Łączy się to pośrednio z oczekiwanymi działaniami na rzecz propagowania i rozwijania nauczania języka polskiego, dlatego więc konsul honorowy powinien pomagać realizować podejmowane przez przedstawicieli polskiej diaspory akcje i przedsięwzięcia popularyzujące polską kulturę, historię, język i tradycje narodowe. Dlatego w miarę możliwości powinien on brać udział w imprezach kulturalnych, patriotycznych, rocznicowych organizowanych przez polską emigrację. Innym ważnym obowiązkiem konsula honorowego jest promowanie i propagowanie wszelkich form turystyki do Polski, prowadzenie działalności informacyjnej dla biur podróży, miejscowych środków masowego komunikowania, a także zainteresowanych organizacji społecznych, placówek edukacyjnych. Ważne jest, by prowadząc powyższe działania, konsul honorowy ściśle współpracował z przedstawicielami polskiej diaspory, polskimi organizacjami emigracyjnymi i grupami polonijnymi działającymi na obszarze okręgu konsularnego, działania te mają służyć i pomagać w zachowaniu i pielęgnowaniu polskich tradycji narodowych, a także umożliwianiu emigrantom i osobom o polskich korzeniach utrzymywania kontaktów z krajem pochodzenia.

Z kolei drugą sferą bardzo wyraźnie i mocno akcentowaną przez polskie przepisy instrukcyjne dla konsuli honorowych jest obszar powinności związanych z wykonywaniem typowych obowiązków konsularnych, które w przeważającej mierze sprowadzają się do różnego rodzaju aktywności wiążącej się z tzw. opieką i pomocą konsularną. To pole aktywności ma szczególny wymiar i stanowi dla wielu konsułów sprawdzian możliwości podejmowania konkretnych, czasem trudnych i niewdzięcznych zadań, łączących się z koniecznością uruchomienia odpowiednich kontaktów, wyborem właściwej metody postępowania i skutecznego działania, wymagającego często znajomości zagadnień prawnych, zaangażowania czasowego, a czasem finansowego. Powołane przepisy obejmują tu stosunkowo rozległy obszar spraw. Jednocześnie należy wyraźnie zaznaczyć, że wszelkie podejmowane działania, do których upoważniają konsula honorowego nasze krajowe regulacje, powinny być konsultowane, uzgadniane i koordynowane z konsulem zawodowym, nie do końca są więc wykonywane samodzielnie. Warto przy tym jednak zwrócić uwagę na rodzące się aktualnie dylematy związane z wykonywaniem tego obowiązku w świetle tzw. europejskiej opieki konsularnej, albowiem zgodnie z art. 23 Traktatu o funkcjonowaniu UE¹⁵ zasadą jest, że wykonywanie opieki dyplomatycznej i konsularnej na rzecz obywatela innego państwa UE nie może różnić się od zasad jej wykonywania na rzecz własnych obywateli¹⁶. Zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z 2006 roku konsul honorowy przede wszystkim ochrania w swym okręgu konsularnym prawa i interesy Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli (§ 8 ust. 1). Powinien zatem dbać o to, aby obywatele polskich mieszkających w jego okręgu konsularnym państwo

¹⁵ Dz. Urz. UE, C 115/47.

¹⁶ Bliżej na ten temat zob.: P. Czubik, *Prawo dostępu do konsula*, Kraków 2011, s. 320 i n.

przyjmujące traktowało tak samo jak obywateli własnych, szczególnie w zakresie zatrudnienia, wynagradzania za pracę, przyznawania należnych świadczeń społecznych, dostępu do edukacji. W zakresie pomocy prawnej powinien zabiegać o to, by obywatele polscy mogli w pełni realizować prawo do występowania (osobiście lub poprzez pełnomocnika) przed sądami w charakterze strony, uczestnika postępowania, na takich samych warunkach, jakie przysługują obywatelom kraju przyjmującego, a także aby obywatelom polskim nie stwarzano przeszkód ani utrudnień w dochodzeniu roszczeń na terytorium państwa urzędowania¹⁷.

Konsul honorowy może i powinien udzielać porad co do sposobu załatwienia sprawy, obowiązujących przepisów, a także w razie potrzeby podjąć się koniecznej interwencji (ustnej lub pisemnej) u władz państwa przyjmującego. Należy się w takich sytuacjach powoływać na przepisy dwustronnej umowy konsularnej, jeżeli takowa została zawarta, przepisy obowiązujących państwa innych konwencji, prawo i zwyczaje międzynarodowe i oczywiście uwzględniać przepisy prawa państwa przyjmującego.

W przypadkach trudniejszych, gdy konsul honorowy nie potrafi udzielić informacji czy porady prawnej w zakresie prawa obowiązującego w państwie przyjmującym, powinien skierować obywatela polskiego do miejscowego adwokata (przydatne będą zatem jego kontakty z miejscową palestrą), zaznaczając przy tym, że wszelkie koszty i honoraria z tym związane obciążają zainteresowanego obywatela.

Przepisy instrukcji nr 1 odnoszą się również do sfery spraw z zakresu prawa pracy, a także spraw społecznych¹⁸. Wykonując swoje funkcje, konsul honorowy powinien zwracać szczególną uwagę na przestrzeganie przez pracodawców praw należnych obywatelom polskim z tytułu ich zatrudnienia i ubezpieczenia w kraju przyjmującym, udzielać pomocy w dochodzeniu roszczeń z tytułu wypadków przy pracy, wypadków drogowych i innych nadzwyczajnych zdarzeń losowych.

W przypadku stwierdzenia faktu dyskryminacji obywateli polskich w państwie przyjmującym konsul honorowy, po uzyskaniu zgody właściwego terytorialnie konsula zawodowego lub kierownika polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego, może wystąpić z interwencją do właściwych organów kraju urzędowania. Działania te w szczególności mają spowodować zaprzestanie naruszeń praw należnych obywatelom polskim, doprowadzić do wypłacenia obywatelowi polskiemu odszkodowania lub innego zadośćuczynienia, jeśli ustawodawstwo państwa przyjmującego dopuszcza taką możliwość. W zakresie obowiązków konsula honorowego jest także podejmowanie działań służących realizacji uprawnień obywateli polskich do świadczeń w postaci rent, emerytur, alimentów i innych świadczeń typu socjalnego.

¹⁷ Zob. § 32–36 Instrukcji nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego...

¹⁸ *Ibidem*.

W sytuacji gdy obywatel polski stale mieszkający w państwie przyjmującym jest pozbawiony środków utrzymania i nie ma uprawnień (bądź posiada je w ograniczonym zakresie) do korzystania ze świadczeń miejscowego ubezpieczenia społecznego czy innych form pomocy socjalnej (np. umieszczenie w domach opieki społecznej, zakładach leczniczych, zapewnienie opieki paliatywnej), konsul honorowy powinien dolożyć wszelkich starań w celu udzielenia nieodzownej pomocy prawnej, a także zwrócić się do odpowiednich władz i instytucji charytatywnych z prośbą o udzielenie pomocy. Jeśli natomiast obywatel polski stara się o uzyskanie świadczeń należnych mu z polskiego ubezpieczenia społecznego, sprawę tę powinien przekazać właściwemu terytorialnie konsulowi zawodowemu.

W przypadku konieczności ustanowienia opieki albo kurateli nad polskim obywatelem małoletnim albo osobą, która nie posiada pełnej zdolności do czynności prawnych, bądź nad mieniem, którym obywatel polski nie jest w stanie zarządzać, konsul honorowy powinien współdziałać z organami państwa przyjmującego, a w szczególności przedstawić propozycję odpowiedniego opiekuna lub kuratora, uwzględniając także przepisy polskiego kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹⁹.

Przekazywane konsulom honorowym instrukcje nakładają na nich również obowiązki sprowadzające się do rutynowego zbierania i przekazywania informacji placówce dyplomatycznej lub konsularnej sprawującej nadzór. O wszystkich przypadkach gorszego traktowania w państwie przyjmującym polskich obywateli niż obywateli państw trzecich konsul honorowy jest zatem obowiązany bezzwłocznie poinformować konsula zawodowego.

Dlatego więc, aby skutecznie wykonywać swe obowiązki, konsul honorowy powinien analizować artykuły i informacje publikowane w środkach masowego przekazu, które dotyczą kwestii prawnych i innych zagadnień mających wpływ na sytuację obywatela polskiego w państwie przyjmującym.

Szczególnej uwagi ze strony konsula honorowego wymaga podjęcie odpowiednich kroków, do których upoważnia go Konwencja wiedeńska z 1963 roku, jak również ustawa o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku otrzymania informacji o aresztowaniu, zatrzymaniu lub pozbawieniu wolności osobistej w innej formie obywatela polskiego w kraju przyjmującym²⁰. Przede wszystkim konsul honorowy powinien sprawdzić, czy w przypadku zawartej dwustronnej umowy konsularnej przewidziany jest jakiś szczególny tryb postępowania i podjąć działania zgodnie z przyjętą regulacją, a jeśli brak jest takiej umowy, należy ściśle stosować postanowienia Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych.

¹⁹ Konsulowie honorowi niestety nie zawsze posiadają należytą wiedzę prawniczą w tym zakresie, dlatego realizując te czynności, powinni bezpośrednio kontaktować się z konsulem zawodowym i konsultować z nim podejmowane działania. Poza tym trzeba pamiętać, że konsulowie honorowi prowadzą na ogół własną działalność zawodową, zatem ich dyspozycyjność jest w wielu przypadkach ograniczona.

²⁰ Szerzej na ten temat zob. P. Czubik, *op.cit.*, s. 524 i n.

Zgodnie z zawartymi w niej przepisami na prośbę osoby zainteresowanej władze państwa przyjmującego powinny niezwłocznie, czyli jak najszybciej, zawiadomić urząd konsularny (konsula honorowego) o tym, że w jego okręgu został aresztowany, uwięziony lub w inny sposób pozbawiony wolności polski obywatel. Po otrzymaniu takiej wiadomości konsul honorowy powinien w dalszej kolejności przekazać ją właściwemu terytorialnie konsulowi zawodowemu lub kierownikowi placówki dyplomatycznej RP. Informacja ta powinna w miarę możliwości zawierać: imię, nazwisko, datę i miejsce urodzenia, adres ostatniego zamieszkania w Polsce, przyczynę aresztowania (rodzaj czynu, kwalifikację prawną), numer paszportu lub innego dokumentu uprawniającego do przekraczania granicy, ewentualnie numer PESEL. Równocześnie powinien zwrócić się do odpowiednich organów państwa przyjmującego o zezwolenie na odwiedzanie, porozumiewanie się (telefoniczne, korespondencyjne) z osobą pozbawioną wolności (aresztowaną tymczasowo, uwięzioną, przebywającą w więzieniu w związku z wykonaniem wyroku, oczekującą na deportację w wykonaniu europejskiego nakazu aresztowania). Konsul honorowy powinien jednak powstrzymać się od podejmowania czynności na rzecz obywatela polskiego pozbawionego wolności, jeżeli zainteresowany wyraźnie się temu sprzeciwia (np. złoży w tej materii pisemne oświadczenie).

W przypadku gdy wszczęto postępowanie karne przeciwko obywatelowi polskiemu, konsul honorowy powinien sprawdzić i ustalić, czy osoba ta ma zapewnioną pomoc prawną (np. adwokata z urzędu), a także czy ma zapewnionego tłumacza, jeśli wymagają tego okoliczności. Konsul honorowy może pomóc w zaangażowaniu miejscowego adwokata (szczególnie jeśli obywatel polski nie ma przyznanego adwokata z urzędu) dla prowadzenia obrony w trakcie postępowania karnego – jednak na wyłączny koszt obywatela polskiego. Jeśli jednak nie chce on pokryć tych kosztów albo nie dysponuje odpowiednią kwotą pieniędzy, konsul honorowy powinien skontaktować się w tej sprawie z konsulem zawodowym.

W sytuacji gdy obowiązujące przepisy prawa w państwie przyjmującym uniemożliwiają realizację tych celów, trzeba powołać się na względy humanitarne, prawo międzynarodowe i zwyczaje międzynarodowe, a także na zasadę wzajemności. Należy tu przypomnieć, że zgodnie z przepisami polskiego kodeksu postępowania karnego właściwe organy polskie, na prośbę tymczasowo aresztowanego, zawiadamiają niezwłocznie właściwy miejscowo urząd konsularny państwa obcego, a w razie braku takiego urzędu – przedstawicielstwo dyplomatyczne tego państwa o tymczasowym aresztowaniu w Polsce obywatela tego państwa²¹. W sytuacji gdy powyższe działania nie przyniosą skutku, należy zawsze powiadomić o tym konsula zawodowego.

²¹ Podstawą jest tu znowelizowany art. 612 kodeksu postępowania karnego (zmieniony art. 2 pkt 23 ustawy – Dz. U. 2009, Nr 206, poz. 1589 ze zm.). Wnikliwą egzegezę tego przepisu przeprowadził P. Czubik, *op.cit.*, s. 564 i n.

We wszystkich innych wypadkach o charakterze losowym (choroba, wypadek drogowy, utrata pieniędzy, dokumentów podróży), szczególnie w sytuacji gdy obywatel polski zwróci się do konsula honorowego z prośbą o pomoc finansową, ten w trybie pilnym powinien porozumieć się z właściwym terytorialnie konsulem zawodowym. W zasadzie w większości sytuacji staje się on jedynie pośrednikiem w przekazaniu informacji do osób lub instytucji, które na mocy prawa lub zawartych umów (firmy ubezpieczeniowe, służby socjalne, szpitale, konsul zawodowy) zobowiązane są do udzielenia pomocy.

Do wszystkich wymienionych wyżej obowiązków i zadań stojących przed konsulem honorowym dochodzą jeszcze dość specyficzne i kazuistycznie eksponowane w przepisach wewnętrznych²² obowiązki konsula w zakresie opieki nad polskimi marynarzami i załogami statków zarejestrowanych pod polską banderą, znajdującymi się w portach, na morzu terytorialnym i wodach wewnętrznych państwa przyjmującego. Podanie tu choćby kilku przykładów obowiązkowych zaleceń, jakie skierowane są do konsulów honorowych, stanowi doskonałą ilustrację oczekiwań i wyzwań, jakie są im stawiane.

Konsul honorowy na terenie swojego okręgu konsularnego w szczególności obowiązany jest zapewnić statkom pod polską banderą i polskim marynarzom wszelką potrzebną ochronę i pomoc, także prawną, podczas ich pobytu na wodach terytorialnych lub wewnętrznych państwa przyjmującego. Załogom i kapitanom statków przekazuje on informacje o przepisach celnych, dewizowych, portowych i porządkowych państwa przyjmującego, podejmuje on w razie potrzeby czynności mające na celu ułatwienie wejścia, postoju i wyjścia z portu statku pod polską banderą, zapewnia konieczną pomoc lekarską członkom załóg przebywającym na leczeniu szpitalnym lub będącym w okresie rekonwalescencji i oczekującym na powrót do kraju. W porozumieniu z konsulem zawodowym lub kierownikiem polskiej placówki dyplomatycznej pomaga w organizacji tego powrotu. Zapobiega jakimkolwiek interwencjom sądów i innych organów państwa przyjmującego w sprawy wynikłe na pokładzie statku morskiego pod polską banderą, chyba że na statku zostaną popełnione przestępstwa naruszające spokój i bezpieczeństwo portu lub wód terytorialnych państwa przyjmującego albo w szczególności przestępstwa naruszające przepisy dotyczące zdrowia publicznego, bezpieczeństwa życia na morzu, imigracji, ceł, zanieczyszczenia wód lub handlu narkotykami. Konsul honorowy ma prawo domagać się od właściwych organów państwa przyjmującego, aby powiadomiły go o zamiarze przeprowadzenia na pokładzie statku dochodzenia, przesłuchania, aresztowania lub ograniczenia wolności osobistej kapitana albo członków załogi lub zastosowania środków zmierzających do zaspokojenia roszczeń lub praw, albo zastosowania środków przymusu w stosunku do

²² Por. Instrukcja nr 1 Dyrektora Departamentu Konsularnego... Zawiera ona w sumie aż czternaście paragrafów poświęconych wyłącznie sprawom morskim. Przepisy te są w zasadzie rozwinięciem regulacji zawartej w art. 28 ustawy o funkcjach konsulów RP.

statku lub znajdującego się na nim ładunku będącego własnością polską. Konsul honorowy powinien domagać się, aby zawiadomienie nastąpiło w takim czasie, który umożliwi mu obecność przy tych czynnościach i powiadomienie właściwego terytorialnie konsula zawodowego lub kierownika polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego. Jeżeli konsul honorowy nie był obecny w czasie dokonywania przez właściwe organy państwa przyjmującego jakiegokolwiek czynności przymusowej na statku morskim pod polską banderą, np. aresztowania lub zatrzymania członka załogi, to powinien bezzwłocznie wystąpić do organów tego państwa o udzielenie mu wyczerpującej informacji o dokonanych czynnościach i powodach ich podjęcia.

W przypadku powiadomienia przez kapitana polskiego statku o popełnieniu przestępstwa na jego pokładzie konsul honorowy powinien bezzwłocznie poinformować o tym konsula zawodowego lub kierownika polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego.

Podsumowując te wytyczne, trudno oprzeć się nieco nostalgicznej refleksji, iż przytoczone wyżej przepisy mają już coraz bardziej symboliczny charakter, bowiem jak wiadomo, liczba jednostek pływających pod polską banderą gwałtownie zmalała w ostatnich latach. Niemniej ponieważ przepisy instrukcji mają swoje źródło w przepisach ustawy o funkcjach konsulów, należy się spodziewać, że w drodze ostrożnej analogii będzie można je stosować do żeglugi powietrznej²³, przynajmniej do momentu uchwalenia nowej bądź znowelizowanej ustawy.

Na zakończenie uwag dotyczących reglamentacji prawnej funkcjonowania konsula honorowego dodać należy, że wymieniona wyżej instrukcja nr 1 Dyrektora DKiP MSZ zawiera także wytyczne dotyczące spraw spadkowych²⁴, opieki konsularnej nad obywatelami polskimi stale mieszkającymi w państwie przyjmującym, opieki konsularnej nad obywatelami polskimi w przypadku powstania szkody samochodowej za granicą i utraty bądź uszkodzenia rzeczy osobistych, opieki konsularnej w przypadku choroby i leczenia za granicą.

5. Kryteria kwalifikacji na stanowisko konsula honorowego i ich weryfikacja

Mając na uwadze wszystkie nałożone obowiązki, zarówno przez przepisy Konwencji wiedeńskiej, jak i uregulowania wewnętrzne, należy sobie postawić pytanie: jakim kryteriom, cechom charakteru i predyspozycjom powinien sprostać

²³ Problem ten porusza P. Czubik, *op.cit.*, s. 557–559. Trzeba jednak zauważyć, że specyfika i liczba przepisów dotyczących transportu lotniczego będzie tu stanowiła dość istotną barierą w stosowaniu analogii.

²⁴ Chodzi tu o zbieranie informacji o spadkach po osobach, których spadkobiercami mogą być obywatele polscy mieszkający w Polsce. Jest to zaskakujące, biorąc pod uwagę, że zmiana ustawy o funkcjach konsulów w zasadzie odsunęła służbę konsularną od efektywnego uczestniczenia w wykonywaniu czynności spadkowych na rzecz obywateli RP.

kandydat na konsula honorowego? Kryteria te zostały określone we wspomnianych wyżej przepisach konwencyjnych, ustawie o funkcjach konsulów, rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsulów honorowych RP, instrukcji nr 1 Dyrektora DKiP MSZ z 2007 roku. Podkreśla się w nich, że osoba ta powinna cieszyć się autorytetem i zaufaniem, dawać rękojmię wykonywania funkcji zgodnie z interesem państwa polskiego, a ponieważ musi z własnych środków ponosić koszty sprawowania urzędu i wykonywania funkcji konsularnych, ważna jest także jego niezależność finansowa, gdyż gwarantuje ona, iż konsul honorowy będzie mógł wykonywać przyjęte na siebie obowiązki, prowadzić i utrzymać biuro konsulatu bez angażowania środków pochodzących z budżetu państwa.

Generalnie można stwierdzić, że aktualna polityka polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych zdecydowanie inspirowa i wspiera tworzenie nowych konsulatów honorowych, widzi w tym duże wsparcie dla działań promocyjnych – zarówno w zakresie polityki, jak i gospodarki czy dyplomacji kulturalnej. Mówi się wręcz o odciążaniu konsulatów zawodowych, redukowaniu obsady personalnej, były nawet (chyba jednak zbyt odważne) projekty przerzucenia niektórych obowiązków konsulów zawodowych na konsulów honorowych, rozważa się możliwość przyznania im większych kompetencji i uprawnień konsularnych. Teoretycznie założenie to jest słuszne, sprzyja bowiem obniżaniu kosztów służb konsularnych, podnosi aktywność i ekspansję dyplomatyczną, pozwala kreować wizerunek aktywnego uczestnika stosunków międzynarodowych, obecnego w różnych punktach Europy i świata, reprezentującego nasz kraj i jego obywateli stosunkowo niewielkim kosztem. Dylemat jednak istnieje i pozostaje, bowiem w wielu przypadkach pojawiają się wątpliwości, czy dany kandydat na konsula honorowego sprostą tym oczekiwaniom, czy ma odpowiednie predyspozycje, czy deklarowane przez niego możliwości odpowiadają realiom. Niestety ani proces „wyszukiwania” odpowiedniego kandydata, ani stworzone w przepisach generalne kryteria nie są w stanie zagwarantować w pełni trafnego wyboru.

Przygotowywane oceny i opinie, które mają doprowadzić do wyboru i nominowania właściwego kandydata, formułują i dokonują szefowie właściwych terytorialnie placówek dyplomatycznych i konsularnych. W zasadzie to właśnie oni powinni mieć najistotniejszy wpływ na obsadę stanowiska konsula honorowego. Procedura ta niestety, jak zawsze, nie jest bynajmniej wolna od różnych uwarunkowań czy wręcz nacisków. Realia są takie, że w wielu przypadkach mamy do czynienia z różnymi kategoriami lobbingu prowadzonego przez różne zainteresowane środowiska (polonijne, biznesowe, administracji rządowej czy lokalnej), których celem jest „podsunięcie” kandydata. W wielu przypadkach mamy do czynienia ze swoistą autopromocją, gdzie kandydat zgłasza gotowość objęcia funkcji konsula honorowego, niekoniecznie zdając sobie sprawę z obowiązków, jakie przed nim stoją, oraz tego, czy jest w stanie im poddać. Wszystko to sprawia, że ryzyko pomyłki w doborze kandydata przy stosunkowo ogólnie sformułowanych kryteriach jest dość spore.

Stąd wydaje się, że kluczową rolę będzie tu odgrywać, niezależna od dostarczonych rekomendacji, opinia (poparta dostępnymi działaniami weryfikacyjnymi) doświadczonych dyplomatów – praktyków, posiadających co najmniej kilkuletnie doświadczenie, znajomość kraju i środowiska, z którego pochodzi kandydat. W procesie weryfikującym kandydata powinno się zwracać uwagę na stan wiedzy kandydata o naszym kraju, jego bezinteresowność oraz brak przypuszczeń co do możliwości angażowania jego funkcji, jako konsula honorowego, dla osobistych interesów. Podejmując decyzję co do ewentualnej nominacji kandydata, trzeba sobie także zadać pytanie, czego resort spraw zagranicznych będzie oczekiwał od tego, a nie innego kandydata, umocowanego w tym, a nie innym konkretnym miejscu. Tym samym należy dookreślić kryteria, jakie właśnie kandydat ten powinien spełniać. Chodzi tu między innymi o wiek, pozycję społeczną, miejsce zamieszkania, planowane usytuowanie biura, wykonywany zawód, znajomość języka polskiego, bowiem możliwość komunikowania się w tym języku ma istotne znaczenie szczególnie tam, gdzie mamy do czynienia z dużym napływem polskich turystów czy obecnością licznej grupy polskich emigrantów zarobkowych.

Inny dylemat powstaje w kontekście ewentualnego rozszerzania uprawnień konsularnych dla konsulów honorowych – chodzi tu o problem odpowiedzialności faktycznej i prawnej za dokonywane czynności, szczególnie w sferze kategorii czynności prawnych (np. legalizacyjnych czy notarialnych). Okoliczność ta z pewnością wymagałaby ewentualnej nowelizacji obowiązującego prawa, odpowiedniego dostosowania dotychczas obowiązujących przepisów w tym zakresie, szczególnie ze sfery prawa administracyjnego czy cywilnego.

Konsulowie honorowi w znacznej większości mają obce obywatelstwo, niewielu z nich posiada równocześnie obywatelstwo polskie (zresztą okoliczność ta nie zawsze pomaga i czasem może być źródłem konfliktu interesów), w rozumieniu naszych przepisów nie są oni urzędnikami państwowymi, zatem sfera ich odpowiedzialności urzędniczej ulega ogromnemu zawężeniu. Do tych wszystkich formalnych trudności należy jeszcze dołączyć kwestie łączące się z posiadaniem odpowiedniej wiedzy merytorycznej, sprowadzonej nie tylko do świadomości prawnej, ale wręcz znajomości podstawowych przepisów (prawnicy będą tu zawsze preferowani). Jeśli zatem założymy, że konsulowie honorowi mieliby w jakimś zakresie zastępować konsulów zawodowych, od których regularnie wymaga się coraz rozleglejszej wiedzy, to siłą rzeczy od konsulów honorowych musimy oczekiwać i wymagać większego przygotowania merytorycznego.

6. Zakończenie

W konkluzji końcowej na pewno warto zawrzeć jedną konstatację: słuszne jest popieranie rozszerzania sieci urzędów kierowanych przez konsulów honorowych, ale wymaga to bardziej wnikliwej weryfikacji, dobierać należy kandydata tak,

aby był on kompatybilny, inaczej mówiąc „dopasowany” do warunków i miejsca, w którym ma działać. Jednocześnie zanim zostanie mu wręczona nominacja, trzeba jasno sprecyzować stojące przed nim zadania, tak aby miał świadomość, czego od niego się oczekuje. Ponadto warto pamiętać, że zawsze jest możliwość skorzystania z § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z 2006 roku, który wprowadził kadencyjność (5 lat) sprawowania funkcji konsula honorowego, dając tym samym szansę bezkonfliktowego rozwiązania łączącego strony węzła.