

dr Anna Umińska-Woroniecka

*Instytut Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Wrocławski*

Pomoc konsularna w świetle Strategii Konsularnych Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w latach 2004–2013

1. Wprowadzenie

Przełom XX i XXI wieku przyniósł nowe wyzwania służbie konsularnej Wielkiej Brytanii. Gwałtowny wzrost migracji obywateli brytyjskich, ataki terrorystyczne w Nowym Jorku 11 września 2001 roku, zamachy na Bali w 2002 roku, wreszcie atak na brytyjski konsulat w Stambule w 2003 roku – te wydarzenia pociągnęły za sobą wprowadzanie zmian w dotychczasowym funkcjonowaniu służby konsularnej Wielkiej Brytanii¹. Reformą miały zostać objęte różne płaszczyzny działania wspomnianej służby, m.in.: organizacyjna, funkcjonalna oraz ekonomiczna. W sferze organizacyjnej położono nacisk na zwiększenie koordynacji działań służby konsularnej w tzw. sytuacjach kryzysowych. W zakresie funkcjonalnym postulowano rozwinięcie zadań o charakterze informacyjnym, np. przez wykorzystanie nowoczesnych narzędzi komunikacyjnych, w tym internetu. Duży nacisk położono również na zmiany w ramach tzw. pomocy konsularnej udzielanej obywatelom brytyjskim przebywającym za granicą w związku z nadzwyczajną sytuacją, w której się znaleźli². Z kolei w sferze ekonomicznej zawarto propozycje zwiększenia elastyczności w zakresie dysponowania zasobami finansowymi, przede wszystkim przez ich przesunięcie z centrali do placówek³, a także ograniczenia wydatków. Większość wymienionych postulatów nie stanowiło *novum*, bowiem zasadnicza ich część pojawiała się w dokumentach Foreign Commonwealth Office (dalej

¹ *UK International Priorities: A strategy for the FCO*, London 2003, s. 46.

² *Ibidem*, s. 58.

³ *Ibidem*, s. 64.

jako FCO) znacznie wcześniej⁴. Natomiast dość wyraźnie podkreślono dążenie do poprawy efektywności w zakresie zadań pomocowych konsulów wobec własnych obywateli.

Praktyka konsularna Zjednoczonego Królestwa obejmuje, analogiczne do innych państw, funkcje konsularne, m.in. ochrony interesów własnego państwa, funkcje administracyjne, funkcje obejmujące uprawnienia o charakterze sądowym⁵. W kontekście przedstawionych rozważań warto podkreślić, że czynności podejmowane przez konsulów Zjednoczonego Królestwa wobec jego obywateli, mieszczące się w ramach pomocy konsularnej⁶, nie mają charakteru normatywnego zobowiązania. Widoczny jest zatem odmienny od wielu państw, w tym Polski, prawny charakter pomocy konsularnej sprawowanej przez konsulów nad własnymi obywatelami. Dla określenia jego charakteru kluczowe może być odwołanie do końcowej wersji raportu projektu CARE (Citizens Consular Assistance Regulation in Europe, lata 2009–2011), współfinansowanego ze środków programu Komisji Europejskiej „Prawa podstawowe i obywatelstwo”, obejmującego analizę ram prawnych w zakresie ochrony konsularnej i dyplomatycznej w państwach członkowskich. Na gruncie prowadzonych rozważań szczególnie istotne jest odwołanie do części poświęconej brytyjskiemu modelowi pomocy konsularnej⁷. W świetle

⁴ *Operational selection policy OSP 23, Records of Britain's overseas representation, 1973*, National Archive Kew 2003, s. 11.

⁵ W literaturze prawa konsularnego dokonano wielu klasyfikacji funkcji konsularnych. Por. S. Sawicki, *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003; J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2012; P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy, Studium prawnomiędzynarodowe*, Kraków 1999.

⁶ Jak pisze P. Czubik, czynności mające charakter *stricto* pomocowy mieszczą się w ramach tzw. pomocy konsularnej. Natomiast czynności będące odpowiedzią na naruszenie prawa przez państwo przyjmujące określane są jako opieka konsularna. Por. P. Czubik, *Prawo dostępu do konsula*, Kraków 2011, s. 20 i n. Także w dokumencie prezentującym stanowisko brytyjskiego rządu wobec propozycji zawartych w zielonej księdze Ochrona dyplomatyczna i konsularna obywateli Unii Europejskiej w krajach trzecich (Dz. Urz. UE 2007/C 30/8) wyraźnie akcentowane jest wynikające z dotychczasowej praktyki Zjednoczonego Królestwa rozróżnienie tych dwóch instytucji: „Secondly, it is important to recognise diplomatic protection as a distinct legal concept from consular assistance. Consular assistance can be easily confused with diplomatic protection. This may be because consular assistance is often referred to as consular protection, or because it is frequently provided by staff who have both consular and diplomatic functions. Diplomatic protection is formally a state-to-state process by which a state may bring a claim against another state in the name of a national who has suffered an internationally wrongful act at the hands of that other state. Under international law, states may exercise diplomatic protection only on behalf of their own nationals, and not on behalf of nationals of other states. Conversely, consular assistance is the provision of support and assistance by a state to its nationals, or those nationals to whom it has agreed to provide assistance, who are in distress overseas. The vast majority of such cases do not involve an internationally wrongful act”. Zob. UK response to the European Commission's Green Paper on Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries, March 2007.

⁷ *Consular and Diplomatic Protection, Legal Framework in the EU Member States*, Citizens Consular Assistance Regulation in Europe, Firenze 2010, s. 521 i n.

przedstawionych tam wywodów pomocą konsularną jest „udzielanie pomocy przez urzędników konsularnych obywatelom znajdującym się w trudnej sytuacji za granicą”⁸. Jak dodają autorzy tej części raportu, C. Baker i M. Garrod, z jej „natury” wynika ograniczony zakres, nierozciągający się na formalną „reprezentację” czy „ochronę”. W konsekwencji oznacza to, że nie obowiązuje jakiegokolwiek zobligowanie Wielkiej Brytanii, czy to w prawie krajowym, międzynarodowym, czy europejskim, do dostarczania pomocy konsularnej zarówno dla Brytyjczyków, jak i obywateli innych państw⁹. Precyzyjnie wskazano także katalog osób, którym pomoc taka mogłaby być udzielona – Brytyjczyków (*British nationals*)¹⁰. Wyliczenie nie objęło członków rodzin, którzy nie posiadali tej narodowości (*nations*); rezydentów; uchodźców; obywateli państw członkowskich UE oraz bezpaństwowców.

Istotne może być tutaj stanowisko rządu z 2007 roku, prezentowane w związku z ogłoszeniem zielonej księgi dotyczącej ochrony dyplomatycznej i konsularnej obywateli UE¹¹. Zgodnie z nim pomoc konsularna w brytyjskim porządku nie jest prawem przysługującym obywatelom Wielkiej Brytanii¹². Jak podnoszono w odpowiedzi na propozycje zawarte w zielonej księdze, obywatele brytyjscy nie mają prawa do pomocy konsularnej za granicą. Zgodnie z przedstawionym tam stanowiskiem rząd Wielkiej Brytanii nie ma żadnego ogólnego obowiązku na mocy prawa krajowego lub międzynarodowego do udzielenia pomocy konsularnej (lub wykonywania ochrony dyplomatycznej)¹³. Podnoszono także, że według przyjętych

⁸ *Ibidem*, s. 525.

⁹ *Ibidem*, s. 524.

¹⁰ Autorzy opracowania wskazują, że klasyfikacja „Brytyjczyków” (*British nationals*) wynika z historycznych przesłanek. Obejmuje on następujące kategorie osób: a British citizen, a British Overseas Territories citizen, a British overseas citizen, a British national (overseas), a British subject, a British protected person. W przewodniku dla podróżujących za granicę z 2013 roku znalazło się dookreślenie każdej z tych kategorii. *Support for British nationals abroad: a guide*, Foreign Commonwealth Office 2013, s. 29. Dla wskazania podmiotów uprawnionych do otrzymania brytyjskiego paszportu kluczowe znaczenie będą miały The Nationality Act z 1981 roku oraz The Nationality, Immigration and Asylum Act z 2002 roku.

¹¹ Interesujący wydaje się w tym aspekcie stenogram debaty w Komitecie ds. Europejskich w Brytyjskim Parlamencie na temat europejskiej opieki dyplomatycznej i konsularnej, w trakcie której podnoszono dążenie instytucji unijnych, przede wszystkich Komisji, do wprowadzenia do narodowych porządków państw członkowskich zobowiązania do udzielania tej pomocy przez służby konsularne: „the Commission seems determined on a path that is likely to lead to increasing pressure for a right to common consular protection for all member states’ citizens in third countries and for EU delegations to take a leading role in ensuring its provision.” <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmgeneral/euro/110712/110712s01.htm> (dostęp: 28.12.2013).

¹² UK response to the European Commission’s Green Paper on Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries, March 2007.

¹³ “The UK Government regards consular assistance as ‘the provision of assistance by consular officials or diplomatic authorities to nationals in difficulty overseas’. It also emphasises that consular assistance (or diplomatic protection) is not a legal right to which UK nationals are entitled: British nationals do not have a legal right to consular assistance overseas. The UK Government is under no general obligation under domestic or international law to provide consular assistance (or

rozwiązań przez Zjednoczone Królestwo pomoc konsularna jest kwestią polityki i wykonywana jest na podstawie uznania administracyjnego (*administration discretion*)¹⁴, czego implikacją jest upoważnienie konsulów do podejmowania rozstrzygnięcia o udzieleniu lub odmowie udzielenia pomocy konsularnej, w każdym przypadku rozpatrując okoliczności sprawy¹⁵.

Warto dodać, że we wszystkich dokumentach określających zakres działania konsula od czynności podejmowanych w ramach pomocy konsularnej wyraźnie odróżniono inne funkcje realizowane przez służbę konsularną, np. czynności paszportowe, notarialne, wizowe – określane w dokumentach jako *consular service*¹⁶.

Także podpisanie Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 roku przez Zjednoczone Królestwo nie stworzyło zobowiązania do wykonywania tego rodzaju zadań, ponieważ zawarte w art. 5 postanowienie o udzielaniu pomocy i opieki obywatelom państwa wysyłającego, zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym, jest traktowane jako „kwestie moralne, a nie prawne zobowiązanie”¹⁷. Tym samym postulowana w strategiach Zjednoczonego Królestwa, planach albo przewodnikach poprawa „efektywności”, „wydajności” oraz „dostępności” do pomocy konsularnej w żaden sposób nie wpływały na zmianę ich normatywnego charakteru.

Celem przedstawionych rozważań jest analiza organizacji, funkcjonowania i zakresu działania służby konsularnej Wielkiej Brytanii w świetle trzech Strategii Konsularnych opracowanych przez Departament Konsularny FCO, zaplanowanych do realizacji na lata 2004–2013. Treść tych dokumentów, a przede wszystkim postulowane w nich zmiany, zdeterminowały dotychczasowe doświadczenie brytyjskich konsulów, a jednocześnie były warunkowane czynnikami politycznymi,

exercise diplomatic protection). The Government maintains that consular assistance is a matter of policy and is exercised on the basis of administrative discretion”. UK response to the European Commission’s Green Paper on Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries, March 2007, paragraf 1.5.

¹⁴ Z uwagi na szeroko prezentowane ujęcie uznania administracyjnego w doktrynie polskiego prawa administracyjnego (wśród autorów można wymienić J. Bocia, E.E. Urę, J. Starościaka, J. Zimmermana), na użytek prowadzonych w artykule rozważań przyjmuję, że oznacza ono zdolność organu do rozstrzygania sprawy odmiennie przy tym samych stanach faktycznych. Uznanie administracyjne, zawierające się we władzy dyskrecyjnej, ma w tym przypadku podstawę wynikającą ze zróżnicowanego katalogu źródeł prawa zwyczajowego, a także innych niemających charakteru *primary law*.

¹⁵ *Consular and Diplomatic Protection, Legal Framework in the EU Member States*, Citizens Consular Assistance Regulation in Europe, Firenze 2010, s. 526.

¹⁶ Podział na dwie podstawowe grupy czynności *consular assistance* (klasyczne działania pomocowe podejmowanymi w związku z pozostawianiem własnych obywateli w nadzwyczajnej sytuacji za granicą) oraz *consular service* („as consular services covers matters such as passport issuance, notarial services and visa applications”), prezentowany jest w pracach badaczy brytyjskich i holenderskich, por. J. Melissen, A.M. Fernández (red.), *Consular Affairs and Diplomacy*, Leiden 2011; M. Okano-Heijmans, *Change in consular assistance and the emergency of consular diplomacy*, The Hague 2010.

¹⁷ J. Dicke, *The British consul, Heir to a Great Tradition*, London 2009, s. 236.

ekonomicznymi, promocyjnymi. Wobec braku krajowej legislacji prawa konsularnego to właśnie strategie konsularne, obok przewodników dla podróżujących oraz instrukcji konsularnych, stanowiły podstawę działań konsulów, które nie zostały zdeterminowane prawnomiędzynarodowym porządkiem, przede wszystkim bilateralnymi konwencjami konsularnymi¹⁸.

2. Historyczny rozwój brytyjskiej służby konsularnej – zarys zagadnienia

Pierwsze wzmianki na temat konsulów reprezentujących interesy angielskich kupców w bałtyckich i śródziemnomorskich portach sięgają okresu panowania Tudorów¹⁹. Według opisu pochodzącego z 1485 roku ówczesni konsulowie, działający *ad hoc*, nie stanowili królewskiego aparatu urzędniczego, ale wybierani przez kolonie kupieckie wykonywali funkcje sądowe i opiekuńcze wobec kupców i handlarzy. Podlegając faktorii kupieckiej, pobierając od niej wynagrodzenie, zobowiązani byli do zachowania wobec niej „lojalności”, nie posiadali natomiast żadnych zobowiązań wobec rządu Zjednoczonego Królestwa czy – co więcej – wobec jego obywateli²⁰. Wzmocnienie roli konsulów, jednak nadal jako tzw. konsulów merkantylnych, czyli działających na rzecz zrzeszeń kupieckich, przyniosło panowanie Elżbiety I, a przede wszystkim powołanie Kampanii Wschodnioindyjskiej w 1600 roku. Ich jurysdykcja, głównie w portach Morza Śródziemnego i morzach Oceanu Indyjskiego, obejmowała zarówno faktorie kupieckie, jak i uprawnienia sądowe wobec okrętów i ich załóg²¹. Pierwszych konsulów powołanych i reprezentującego państwo, a nie jak dotychczas, faktorię kupiecką, powołano w drugiej połowie XVII wieku. Nadal działali w portach śródziemnomorskich, koncentrując swoje funkcje na żegludze i handlu, zasadniczej zmianie uległ jednak ich status, od tej chwili mieli reprezentować państwo. Przez cały kolejny wiek nie stanowili oni wyodrębnionej zawodowej służby publicznej, a jedynie mało sformalizowaną sieć urzędniczą.

Instytucjonalizacja brytyjskiego korpusu służby konsularnej sięga pierwszej połowy XIX wieku. W 1825 roku przyjęty został tzw. Cannign's Consular Act (nazwa ustawy pochodząca od nazwiska premiera Georga Canniga, ówczesnego sekretarza w Foreign Office), który był pierwszym dokumentem, na mocy którego przekształcono mało sformalizowany zespół osób wykonujących funkcje konsularne – głównie w zakresie żeglugi i handlu, w państwowych urzędników – służbę konsularną. Akt ten stanowił również odpowiedź na gwałtowny rozwój

¹⁸ *United Kingdom, International Review of Consular Services 2005*, vol. II, s. 71 i n.

¹⁹ D.C. Platt, *The Cinderella Service, British Consuls since 1825*, London 1970, s. 17.

²⁰ G. Fisher, *Our old consular service. The era of the Mercantile consuls 1485–1648*, maszynopis niepublikowany, cyt. za D.C. Platt, *The Cinderella Service, British Consuls since 1825*, London 1970, s. 6.

²¹ D.C. Platt, *op. cit.*, s. 8 i n.

stanowisk konsularnych. W 1790 roku działało czterdziestu sześciu konsulów, a w 1824 roku liczba tych urzędników wzrosła do stu siedmiu. Canning's Consular Act wprowadził przede wszystkim formalną strukturę służb odpowiedzialnych za zadania konsularne, kreując pierwsze zręby profesjonalizacji tej służby, w tym zasad jej wynagradzania oraz opłat przez nich pobieranych za dokonane czynności konsularne²².

Kolejne znaczące przeobrażenia w ramach tej służby dokonywały się w związku ze zmianami wewnątrz Foreign Office. Ich przykładem może być próba połączenia trzech strumieni zasobów (dyplomatycznego, tzw. dyplomacji gospodarczej oraz konsularnego) w jedną służbę zagraniczną w 1941 roku na podstawie tzw. memorandum Malcolma Robertsona. Napotykało to na duże przeszkody przede wszystkim ze strony członków tej pierwszej struktury i ich niechęci do jakiegokolwiek zrównania statusu służb²³.

Kolejne zmiany przyniosły lata 60. i prace tzw. Komisji Plowdena, która wskazywała na konieczność wprowadzenia strukturalnych przekształceń wewnątrz FCO, w tym m.in. trwałą konsolidację ministerstwa spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii w miejsce dwóch odrębnych urzędów: do spraw kolonialnych oraz spraw zagranicznych. Dotychczas Zjednoczone Królestwo posiadało zatem jednocześnie dwa urzędy do obsługi swoich „zagranicznych interesów”²⁴. Dużo miejsca w raporcie Plowdena zajęły propozycje dotyczące wewnętrznej struktury służby konsularnej, w tym wzmocnienie jej pionu zarządzającego (stosunek pracowników administracyjnych do urzędników wynosił 1:9, podczas gdy w służbie dyplomatycznej stosunek ten kształtował się odwrotnie), znalazły się tam również postulaty otwarcia dla kobiet naboru do służby konsularnej²⁵. Jednak z uwagi na silny opór wobec reform – zarówno wewnątrz Foreign Office, jak i w Parlamencie – duża część projektowanych zmian nie została wprowadzona.

Kolejne dokumenty postulujące zmiany w zakresie działalności samego Ministerstwa, jak również służby konsularnej przedstawiono w dalszych latach. Stanowiły one również konsekwencje podpisania Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych w 1963 roku. Jej postanowienia stały się podstawą także prawodawstwa brytyjskiego – przyjętego w 1968 roku Aktu o stosunkach konsularnych (Consular Relations Act)²⁶. Zasadniczo akt ten implementuje postanowienia konwencji do prawnego porządku prawnego Zjednoczonego Królestwa. Jednak jak pisał J.C. Woodliffe, ustawa nie reguluje wyczerpująco stosunków

²² *Ibidem*, s. 11.

²³ Plowden Report 1964, Foreign Commonwealth Office, 1964, maszynopis, kwerenda dokonana przeze mnie w National Archive, maj–czerwiec 2013 roku.

²⁴ D. Allen, T. Oliver, *The Foreign and Commonwealth Office* [w:] I. Bache, A. Jordan (red.), *The Europeanization of British Politics*, Palgrave 2006, s. 52–66.

²⁵ Plowden Report 1964, *op. cit.*

²⁶ Consular Relations Act 1968, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/18/introduction> (dostęp:28.12.2013).

3. Założenia profesjonalizacji służby konsularnej – Strategie Konsularne Zjednoczonego Królestwa

Symptomatyczne stwierdzenie otwiera ostatni z rozdziałów książki J. Dicke'a³²: „W każdym departamencie rządowym wzdłuż Whitehall słowem-kluczem jest strategia. Plany i programy są poza obiegiem”. W istocie pierwsza dekada XXI wieku przyniosła wiele wizji „strategicznych celów FCO” i wskazań, w jaki sposób należy je osiągać. Ten nowy nurt odzwierciedlały zmiany w strukturze urzędu, w której po ponad 40 latach funkcjonowania zlikwidowano Departament Planowania, a w jego miejsce utworzono stanowisko dyrektora ds. Strategii i Innowacji, którego głównym zadaniem miało być wskazanie kierunków działań FCO w najbliższej dekadzie. Pokłosiem tych zmian było opublikowanie w grudniu 2003 roku dokumentu białej księgi pod tytułem *UK International Priorities: A strategy for the FCO*³³. Ówczesny pierwszy sekretarz do spraw zagranicznych J. Straw wśród podstawowych założeń białej księgi wymienił: wyjaśnienie priorytetów działania FCO, wzmocnienie elastyczności i zdolności w podejmowaniu działań przez służby zagraniczne, także w sytuacjach nadzwyczajnych, jak również zapewnienie najlepszej z możliwych jakości wypełnianych obowiązków wobec państwa i obywateli³⁴. J. Straw podnosił również, że „po raz pierwszy FCO stworzył jeden dokument, którego celem było wskazanie założeń – jego służby, polityki i priorytetów organizacyjnych, na najbliższe dziesięć lat”³⁵. W dokumencie wiele miejsca poświęcono zadaniom konsularnym, obejmującym sprawy pomocy konsularnej, paszportów czy wsparcia interesów gospodarczych³⁶. Wskazywano, że efektem przemian „ma być stworzenie globalnej sieci służby konsularnej, wykonującej swoje zadania według najwyższych standardów”. Osiągnięciu tego ambitnego celu miały sprzyjać m.in.:

- sformułowanie wytycznych profesjonalnego działania dla członków służby konsularnej;
- ulepszenie form komunikowania ze społeczeństwem brytyjskim – w tym stworzenie przewodnika zawierającego wskazówki i instrukcje dla podróżujących za granicę;

³² J. Dicke, *op. cit.*, s. 228.

³³ *UK International Priorities, Strategy for the Foreign Commonwealth Office, Presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs by Command of Her Majesty, London 2003*. Materiały własne, uzyskane w trakcie kwerendy w National Archive Kew, maj–czerwiec 2013 roku.

³⁴ *Ibidem*, s. 2–3.

³⁵ Na marginesie można dodać, że w 2006 roku przedstawiony został kolejny dokument, wskazujący strategiczne cele FCO, zatytułowany tym razem *Active Diplomacy for a Changing World, Presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs by Command of Her Majesty, London 2006*.

³⁶ *UK International Priorities, Strategy for the Foreign Commonwealth Office...*

- rozwinięcie technik i metod współdziałania w sytuacjach nadzwyczajnych;
- polepszenie współpracy z innymi państwami, w tym członkowskimi UE i Commonwealthu³⁷.

Zmiany miały objąć ponad 1700 stanowisk konsularnych w konsulatach, ambasadach oraz przedstawicielstwach, 180 pracowników Departamentu Konsularnego w FCO, a dodatkowo 231 konsulów honorowych³⁸.

Wszystkie wymienione postulaty zostały powtórzone w pierwszej strategii konsularnej Zjednoczonego Królestwa, którą szef służby konsularnej P. Sizeland przedstawił w połowie 2004 roku. Strategia zaplanowana do realizacji na lata 2004–2007, zatytułowana *In Partnership: Delivering High-Quality Consular Service*, koncentrowała się na poprawie jakości działania tej służby, a za największą innowację uznano możliwość uzyskania przez każdego Brytyjczyka informacji, co należy do zakresu jej działań oraz jakimi przesłankami kieruje się służba konsularna przy podejmowaniu poszczególnych decyzji. Jak podkreślano, zawarte w strategii założenia były przedmiotem ustaleń pomiędzy „rządem, organizacjami społecznymi i instytucjami naukowymi, w tym Centrum Polityki Zagranicznej”³⁹. Udział innych, niż rządowe, podmiotów w formułowaniu tego dokumentu miał sprzyjać przyjęciu rozwiązań, które uwzględniałyby potrzeby Brytyjczyków za granicą⁴⁰. W raporcie wyraźnie podkreślono, że poza czynnościami tradycyjnie przynależącymi do służby publicznej – spraw paszportowych, wizowych, wystawianiem i poświadczaniem dokumentów – przy wykonywaniu zadań o charakterze pomocy konsularnej możliwa i „pożądana” jest partycypacja organizacji pozarządowych⁴¹.

W tym miejscu warto podkreślić, że dotychczasowa działalność brytyjskich służb konsularnych niejednokrotnie pozostawała przedmiotem krytyki zarówno przez przebywających za granicą Brytyjczyków, jak i samych członków wspomnianej służby⁴². Negatywna ocena tych działań dotyczyła przede wszystkim pozosta-

³⁷ *In Partnership: Delivering High-Quality Consular Service*, Letter to the Clerk of the Committee from the Director, Consular Directorate, Foreign and Commonwealth Office, 14 October 2004.

³⁸ *United Kingdom, International Review of Consular Services*, vol. II, Leiden 2005, s. 72. W raporcie uściślono, że w służbie konsularnej zatrudnionych jest w pełnym wymiarze do „bezpośredniej obsługi zadań konsularnych” (*consular services*) 885 osób, z czego 146 w Centrali, a pozostałe na placówkach.

³⁹ *In Partnership: Delivering High-Quality Consular...*, s. 23.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 25.

⁴¹ *In Partnership: Delivering High-Quality Consular Service*, Letter to the Clerk of the Committee from the Director, Consular Directorate, Foreign and Commonwealth Office 14 October 2004. Szczególną rolę zdaniem brytyjskiej administracji mogą tu odgrywać takie organizacje, jak Czerwony Krzyż, czy organizacje, których statutowa działalność związana jest z przeciwdziałaniem przemocy wobec kobiet i dzieci.

⁴² W związku z tymi wydarzeniami pod koniec 2002 roku utworzono Zespół Zarządzania Kryzysowego (Crisis Management team), działający w ramach Departamentu Konsularnego (Consular Directorate). Siedmioosobowy zespół miał odpowiadać za planowanie, szkolenie i koordynację w sytuacjach nadzwyczajnych, ściśle współpracując z innymi jednostkami wewnątrz FCO. Joint

wienia arbitralnemu uznaniu konsula interwencji w sytuacjach nadzwyczajnych. Przykładowo z dezaprobatą spotykały się czynności konsulów podejmowane w związku z wymienionymi na wstępie atakami terrorystycznymi, przede wszystkim na Bali⁴³. Brak koordynacji służb konsularnych i wywiadowczych, zwłoka w podejmowaniu działań informacyjnych, ale także zadań mających na celu np. identyfikację ofiar, w praktyce oznaczały brak jakiegokolwiek pomocy konsularnej w sytuacji nadzwyczajnej⁴⁴.

Wobec tych szeroko komentowanych⁴⁵ wydarzeń w strategii pojawiły się propozycje wypracowania nowych rozwiązań koordynacyjnych, zwiększenia wiedzy i umiejętności członków tej służby, wreszcie poprawy elastyczności działań – przede wszystkim szybkiego reagowania na wspomniane wyżej sytuacje kryzysowe. Poprawie standardów realizacji zadań konsularnych miały służyć szkolenia członków służby, pracowników FCO i zatrudnionych na placówkach, zwiększenie nacisku na rotację pomiędzy FCO a placówkami, wprowadzenie systemu ewaluacji. Wiele miejsca poświęcono także działaniom mającym na celu poprawę reputacji służby.

Warto odnotować, że organizacja i funkcjonowanie służby konsularnej Zjednoczonego Królestwa były również przedmiotem raportu przygotowanego w 2005 roku przez Narodowe Biuro Audytu (National Audit Office, dalej jako NAO)⁴⁶. W dokumencie tym wskazano trzy główne obszary działań konsularnych, wymagające modyfikacji:

1. Zwiększenie wpływu służby konsularnej na zmiany zachowań podróżnych;
2. Wypracowanie wspólnego „frontu” dla zadań pomocowych (*consular assistance*), oraz podniesienie jakości świadczonych zadań;
3. Wyposażenie służby konsularnej w odpowiednie instrumenty do realizacji zadań w zakresie czynności paszportowych (w tym wprowadzenia paszportów biometrycznych) oraz wizowych.

findings on lessons to be learned from the handling of the response to the Indian Ocean tsunami, Report FCO&NAO, London 2005, s. 5.

⁴³ Zapis z protokołu z przesłuchania świadków – Komisji Izby Gmin, w odpowiedzi na Memoranda FCO oraz Narodowego Biura Audytu, Uncorrected transcript of oral evidence to be published as HC 813-I, House of Committee, Jaunary 2006, Consular Service to British Nationals. Materiały własne, uzyskane w trakcie kwerendy w National Archive Kew, maj–czerwiec 2013.

⁴⁴ Wśród ponad dwustu ofiar ataku bombowego w klubie Sari na indonezyjskiej wyspie Bali 12 października 2002 roku znalazło się 26 Brytyjczyków. Według relacji rodzin ofiar zamachów brytyjskie służby przedstawiały całkowity brak organizacji i współdziałania, a wszelkiej pomocy udzielały poszkodowanym i ich rodzinom organizacje pozarządowe.

⁴⁵ The Telegraph zamieścił na swoich łamach cały cykl artykułów poświęconych nieudolności służby konsularnej, 19–27.10.2002.

⁴⁶ The Foreign and Commonwealth Office, Consular Service to British Nationals, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 594 Session 2005–2006, National Audit Office, London 2005, s. 8.

W raporcie wskazano również czynniki determinujące potrzebę wprowadzania zmian, większość z nich wynikała z rosnącej od lat 80. migracji Brytyjczyków. Według danych zawartych w tym dokumencie w 2002 roku za granicą zamieszkiwało ich 13 mln. Jednocześnie zanotowano tylko w tym samym roku ok. 62 mln podróży odbywanych przez Brytyjczyków. Za wymagające interwencji w pierwszej kolejności uznano działania konsularne związane z podróżowaniem, bowiem jak wynikało z raportu, obniżenie kosztów transportu (w tym oferty tzw. tanich linii) prowadziło do wyjazdów osób niewystarczająco przygotowanych i nieodpowiednio poinformowanych⁴⁷. Wskazano również inne determinanty: zróżnicowanie etniczne społeczeństwa, co znalazło swoje przełożenie na pojawienie się nowych kierunków podróży dotąd mało uczęszczanych np. w celach religijnych (np. do Mekki), a także przypadków „turystyki matrymonialnej” (zmuszania kobiet do zawierania małżeństw z cudzoziemcami). Kolejnym czynnikiem stały się okazjonalne wyjazdy turystyczne do miejsc dotychczas nieeksplorowanych masowo przez Brytyjczyków (wymieniono tu Tajlandię, Bałkany). Według danych zawartych w raporcie brytyjskie służby konsularne interweniowały w latach 2004–2005 w 84 tys. spraw związanych z pomocą i opieką konsularną, z tego 66 tys. stanowiło udzielenie informacji bądź konsultacje. Pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych, związanej z utratą środków finansowych, udzielono w 520 przypadkach (poprzez kredytowe pożyczki). Około 5800 spraw związanych było z zatrzymaniami i osadzonymi. Zanotowano 400 uprowadzeń dzieci i 200 przymusowych małżeństw. Ponad 4 tys. interwencji wymagali hospitalizowani, a 3800 przypadków śmierci za granicą wymagało aktywności konsularnej związanej z transportem zwłok⁴⁸.

Wiele miejsca poświęcono także sprawom paszportowym, część z nich dotyczyła zwiększenia kontroli w procedurach ich wydawania w związku z pojawiającymi się nadużyciami i oszustwami. Kontrola ta została rozszerzona dzięki wprowadzeniu spójnego systemu informacyjnego GenIE system oraz Omnibase, a także przez wyrywkowe potwierdzenia tożsamości wybranych osób badaniami DNA. W ramach procedur kontrolnych wprowadzono obowiązek przeprowadzenia rozmów kwalifikujących/wywiadów niektórych aplikujących, w toku których dokonywana była analiza ryzyka⁴⁹. W tej części znalazły się także uwagi na temat dochodów uzyskanych przez Resort Skarbu z tytułu realizacji zadań paszportowych przez służby konsularne.

W raporcie NAO wymieniono narzędzia, dzięki którym miało być możliwe zwiększenie efektywności działań konsularnych. Na pierwszym miejscu wskazano instrumenty, które mogłyby zwiększyć świadomość Brytyjczyków na temat

⁴⁷ Według przedstawionych w raporcie danych liczbowych w 1998 roku przeprowadzono w sumie ponad 40 tys. interwencji związanych z pomocą i opieką konsularną, w 2004 roku według autorów raportu ta liczba uległa podwojeniu, *ibidem*, s. 10.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 3.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 25.

potencjalnych zagrożeń związanych z ich podróżami, także przez dostosowanie przekazu do specyfiki podróżujących, np. krótkoterminowych wyjazdów odbywanych w związku z międzynarodowymi wydarzeniami sportowymi; podróży służbowych; turystyki rekreacyjnej itd. Poprawie skuteczności działań służby konsularnej miał służyć wypracowany schemat szkoleń, który obejmowałby zarówno pracowników FCO, konsulów, jak i tzw. pracowników miejscowych. Wreszcie w zakresie dokumentów paszportowych postulowano przeprowadzanie wywiadów z wszystkimi osobami ubiegającymi się o paszport. Wypracowanie spójnych zasad bezpieczeństwa w związku z wprowadzaniem paszportów biometrycznych (dotychczas obowiązywały różne procedury) miało nastąpić przez jednoznaczne wskazanie tzw. czynników ryzyka⁵⁰.

W zaleceniach zawartych w dokumencie audytu nie znalazły się propozycje zmian prawnego charakteru działań pomocowych. Nadal miały one pozostać w kwestii uznania konsulów, których decyzja miała zależeć od okoliczności sprawy.

Kolejną przyjętą strategią konsularną *Delivering Change Together: The Consular Strategy* obejmowała lata 2007–2010⁵¹. Wydana już po raporcie Biura Audytu uwzględniała zasadniczo zawarte w nim zalecenie. Wśród jej kluczowych celów znalazło się:

- zwiększenie profesjonalizmu pracowników przez poprawę jakości i poziomu ich zadań, osiąganą dzięki szkoleniom;
- obiektywizację ocen działalności i wyników służby konsularnej;
- utworzenie Centrum Globalnego Reagowania, zapewniającego spójne i zgodne z najwyższymi standardami wsparcie dla Brytyjczyków z całego świata 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu;
- powołanie sieci Regionalnych Dyrekcji Konsularnych zarządzających wszystkimi zasobami służby konsularnej, których działanie ma zapewnić zdolności tej służby do szybkiego reagowania w każdym regionie w nadzwyczajnych – kryzysowych sytuacjach;
- kreowanie i wykorzystywanie nowych narzędzi internetowych – systemu LOCATE, pozwalające na rejestrację wszystkich podróży odbywanych przez Brytyjczyków, albo jeśli mieszkają poza granicami – rejestrowanie własnych danych w celu ewentualnego kontaktu z nimi w razie sytuacji nadzwyczajnych;
- usprawnienie procedur wydawania dokumentów podróży osobom, które w wyniku nieoczekiwanych zdarzeń utraciły dokumenty paszportowe.

W przywołanej strategii zwraca uwagę tzw. regionalizacja zadań, zarówno w płaszczyźnie funkcji o charakterze administracyjnym, jak i pomocowym. Zda-

⁵⁰ *Ibidem*, s. 24.

⁵¹ *Delivering Change Together: The Consular Strategy 2007–2010*, Consular services, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmfaaff/50/5010.htm> (dostęp: 10.01.2014).

niem przedstawicieli FCO dekoncentracja zadań i delegowanie ich na szczeble regionalne sprzyja zwiększonej koordynacji działań przede wszystkich w sytuacjach kryzysowych. Korzystnie wpływa także na czas wydawania dokumentów paszportowych, bowiem za ich dystrybucję bezpośrednio odpowiadają odpowiednie służby, z pominięciem udziału FCO.

Ocena opracowanych i zrealizowanych zgodnie ze strategią zmian została zlecona zewnętrznym wobec FCO podmiotom, w tym Office of Government Commerce (OGC)⁵², który podsumował wprowadzone w służbie konsularnej zmiany jako „przynoszące wiele korzyści organizacyjnych i poprawiające efektywność, powyżej oczekiwań zarówno odbiorców usług konsularnych, jak i jej pracowników”⁵³.

W ostatnim z omawianych dokumentów pt. *Putting people first*, obejmujący lata 2010–2013⁵⁴, wskazano jeden cel podstawowy – poprawę jakości realizowanych zadań konsularnych oraz cztery, bardzo ogólnie sformułowane priorytety, które miały być, przy urzeczywistnianiu tego celu, uwzględniane (*Our Customers, Our People, Our Network, Our Finances*)⁵⁵. Za pierwszy z nich uznano poprawę jakości usług wykonywanych na rzecz odbiorców, co miało być zapewnione przez wykorzystanie tzw. informacji zwrotnej. Kolejny zakładał kontynuację profesjonalizacji służby: wymieniono tu szkolenia, ale także pogłębianie umiejętności pracy pod presją i podejmowania decyzji w warunkach kryzysowych. Użycie nowych technologii i elastyczne wykorzystywanie wszystkich posiadanych zasobów⁵⁶ (przedstawicielstw, konsulów honorowych, partnerów niepublicznych) miało zapewnić realizację kolejnego z priorytetów – wzmocnienie globalnej sieci konsularnej. Ostatnie z wymienionych kluczowych zadań miało polegać na zwiększeniu przejrzystości i kontroli nad finansami⁵⁷.

W strategii przewidziano również dziewięć projektów, których wykonanie miało zapewnić realne osiągnięcie wskazanego na początku celu. Warto odnotować, że część z nich dotyczyła tzw. nowej polityki paszportowej, w ramach której

⁵² Rządowa agencja oceniająca wdrażanie tzw. dobrych praktyk w sektorze publicznych.

⁵³ Foreign and Commonwealth Office, Eight Report from the Foreign Affairs Committee Session 2005–06: Response of the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, London 2007, response to recommendation.

⁵⁴ *Putting people first, consular strategy 2010–2013*, FCO, London 2010, s. 1–44.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 23.

⁵⁶ W ramach uelastycznienia działań stworzono pilotażowy model regionalnych centrów konsularnych – przykładem może być tutaj powołanie w Ameryce Środkowej mobilnego zespołu pięciu pracowników, który wykonując zadania konsularne w dziesięciu państwach, miał zapewniać wsparcie Brytyjczykom wszędzie tam, gdzie było to potrzebne. *Ibidem*, s. 27. Oczywiście, uwzględniając specyfikę prawa konsularnego, opartego w znacznej mierze na dwustronnych umowach konsularnych, pojawi się tutaj pytanie o wypełnienie podstawowych norm tego prawa, np. określenia okręgu konsularnego i wykonywania w jego granicach funkcji konsularnych, siedziby urzędu, przywilejów i immunitetów.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 24.

utworzono siedem Regionalnych Centrów Paszportowych (Regional Passport Processing Centres – RPPCs) w Düsseldorfie, Hong Kongu, Madrycie, Paryżu, Pretorii, Waszyngtonie i Wellington. Centrom przekazano całość spraw związanych z wydawaniem tych dokumentów za granicą. Wyzwaniem miało być także przekazanie kwestii paszportowych do The Identity & Passports Service (IPS) przed 1 kwietnia 2011 roku. Czynnikiem determinującym konieczność usprawnień w zakresie czynności paszportowych był znaczący ich udział w ogóle czynności konsularnych⁵⁸. Dla porównania w latach 2009–2010 wydano ogółem ponad 380 tys. dokumentów (z czego 376 157 to paszporty, 10 173 paszporty na tzw. powrót do domu – pięć lat wcześniej było to odpowiednio 453 000 oraz 11 500).

4. Wnioski

Strategie konsularne Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej obok instrukcji konsularnych, przewodników oraz raportów stanowią główne źródło informacji na temat organizacji i funkcjonowania brytyjskiej służby konsularnej. Z tego powodu, analizując ich treść, warto mieć na względzie ich instruktażowy charakter oraz brak normatywnych zobowiązań (np. urzędników konsularnych do udzielania obywatelom pomocy konsularnej). Zasadniczą część postulatów zawartych w tych dokumentach stanowi zbiór pożądaných z punktu widzenia podróżujących – obywateli Wielkiej Brytanii – ułatwień w zakresie funkcji realizowanych przez konsulów. Nie zmienia to jednak faktu, że czynności konsularne podejmowane w ramach pomocy konsularnej realizowane są przez konsulów na podstawie uznania, które pozostawia konsulom wybór co do podjęcia lub braku podjęcia działań, a także ich zaniechania na pewnym etapie realizacji. W dokumentach, pomijając tutaj już brak legislacji, nie wskazano również przesłanek, warunkując ten wybór; jedynie w raporcie Biura Audytu wskazano, że konsul powinien się kierować przy podejmowaniu czynności pomocowych okolicznościami sprawy, nie precyzując, które okoliczności wymagają interwencji.

Nie sposób także nie odnieść wrażenia, że zasadniczą część wszystkich analizowanych strategii, postulująca „zwiększenie elastyczności”, „poprawę jakości usług”, „dostosowania do oczekiwań odbiorców”, miała na celu poprawę wizerunku służby konsularnej, szczególnie z uwagi na dyskredytację brytyjskich służb w związku z pojawiającymi się na początku XXI wieku sytuacjami kryzysowymi (atakami terrorystycznymi albo katastrofami naturalnymi: trzęsieniem ziemi, tsunami).

Pojawia się również pytanie o efektywność zakładanych w strategiach działań, a przede wszystkim ustalenie, czy wyznaczone w nich cele udało się zrealizować. Pod względem organizacyjnym i szkoleniowym w służbie konsularnej zaszły daleko idące zmiany. Rzeczywiście zwiększono poziom koordynacji pomiędzy służbami,

⁵⁸ Przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że dochody z tego rodzaju czynności stanowiły istotny zysk Skarbu Państwa.

na co mogą wskazywać ewakuacje Brytyjczyków z Libii w 2011 roku⁵⁹. Także działania informacyjne zasługują na pozytywną ocenę, natomiast nadal pojawia się wątpliwość, na ile przekazywane przez Dyрекcję Konsularną informacje (czy to w postaci przewodników, instrukcji, wiadomości na stronach internetowych) realnie zmieniają „niepożądane” z punktu widzenia praktyki konsularnej zachowania podróżujących.

⁵⁹ W tym przypadku brytyjski rząd sięgnął po mało konwencjonalne środki, by swoim obywatelom ułatwić opuszczenie libijskiego terytorium, *Libya officials bribed by Britain to help evacuate UK citizens*, The Guardian z 25.02.2011.