

dr Krzysztof Strzałka

*Institut Europeistyki
Uniwersytet Jagielloński*

Rozwój instytucji konsula honorowego w praktyce dyplomatycznej Włoch

1. Uwagi wstępne

Instytucję konsula honorowego można wywieść z funkcji konsulów wybieranych (*consules electi*), wykonywanych przez przedstawicieli Republiki Weneckiej i Republiki Genueskiej w związku z handlem morskim i nawigacją¹.

Funkcja konsula honorowego państw włoskich za granicą i konsula honorowego w państwach włoskich pojawiła się na Półwyspie Apenińskim w pierwszej połowie XIX wieku. W niektórych państwach włoskich (np. Republice Genueskiej) urząd ten znany był już wcześniej². Najważniejsze państwa włoskie (Królestwo Sardynii, Wielkie Księstwo Toskańskie, Królestwo Obojga Sycylii) korzystały w mniejszym lub większym stopniu z usług konsulów honorowych do 1861 roku, tj. do zjednoczenia Królestwa Włoch. Z reguły konsulowie honorowi (*consules electi*) rekrutowali się z obywateli państwa przyjmującego lub obywateli jednego z państw włoskich zamieszkałych od dłuższego czasu w państwie przyjmującym (przedsiębiorcy, handlowcy, przedstawiciele wolnych zawodów), pełnili oni swój urząd bez wynagrodzenia (czyli honorowo), byli jednak zwykle kierownikami zawodowych wicekonsulatów lub urzędnikami (*attaché*) tychże³. Praktyka ta stosowana była zwłaszcza przez Wielkie Księstwo Toskańskie oraz Królestwo Sardynii, które posiadały nie tylko dobrze rozwiniętą siatkę konsu-

¹ A. Maresca, *Le Relazioni Consolari*, Milano 1966, s. 27–29.

² *Il Corpo Consolare a Genova 2002*, Genova 2002, s. 3–4, 169–171.

³ Taki zwyczaj, wzorowany na praktyce francuskiej, wytworzył się np. w Wielkim Księstwie Toskańskim. To dobrze zarządzane księstwo dało nowemu zjednoczonemu Królestwu Włoch sprawnie działającą sieć konsulów, w tym honorowych, w całej Europie. M. Aglietti, *L'istituto consolare tra Sette e Ottocento. Funzioni istituzionali, profilo giuridico e percorsi professionali nella Toscana granducale*, Pisa 2012, s. 423, 394–399. Drugim pozytywnym przykładem było Królestwo Sardynii, które wiele wzorów służby konsularnej, w tym dotyczących konsulów honorowych, zaczerpnęło z Toskanii: M.E. Veneri, *Consoli e Ambasciatori a Torino 1861–2011*, Milano 2011, s. 15–39.

latów, ale również systematycznie kształtowaną służbę konsularną bazującą na odpowiednich ustawach i regulaminie, które zostały przyjęte przed 1861 rokiem⁴. Po zjednoczeniu Włoch część konsulatów Wielkiego Księstwa Toskańskiego za granicą (posiadającego najlepiej rozbudowaną sieć konsulatów spośród państw włoskich) weszła w skład służby konsularnej Królestwa Włoch.

Pierwsze akty normatywne dotyczące konsulów zawodowych i honorowych zjednoczonego Królestwa Włoch: Ustawa konsularna z 28 stycznia 1866 roku (*Legge consolare del Regno d'Italia*), Regulamin konsularny z 7 czerwca 1866 roku (*Regolamento consolare*) bazowały prawie całkowicie na wcześniejszej ustawie i regulaminie z 1858 roku Królestwa Sardynii. Jego pełna recepcja do nowego porządku konstytucyjnego po 1861 roku odbyła się nie bez problemów i była tematem licznych debat parlamentarnych i sporów⁵.

Zgodnie z ustawą z 28 stycznia 1866 roku, która z niewielkimi zmianami obowiązywała praktycznie do 1967 roku i sankcjonowała całkowity rozdział służby konsularnej i dyplomatycznej, włoski personel konsularny dzielił się na dwie kategorie:

- pierwszą: konsulów zawodowych (wysyłanych z Włoch do danego kraju), którzy musieli posiadać obywatelstwo włoskie, nie mogli zajmować się handlem i byli mianowani przez króla (konsulowie generalni – pierwszej i drugiej klasy, konsulowie – pierwszej i drugiej klasy, wicekonsulowie – pierwszej i drugiej klasy) po przedstawieniu kandydatur przez ministra spraw zagranicznych. Pobierali oni wynagrodzenie, posiadali prawo do części opłat konsularnych oraz emerytury;
- drugą: konsulów lokalnych (honorowych), którzy mogli być obywatelami państwa przyjmującego i dzielili się na konsulów generalnych, konsulów, wicekonsulów i agentów konsularnych. Konsulowie generalni i konsulowie mianowani byli przez króla po przedstawieniu propozycji przez ministra

⁴ *Ordinamento consolare: Istruzioni ai consoli di S.M. il Re di Sardegna, Il Ministero per gli Affari esteri del Regno di Sardinia*, Torino 1859, s. 110; ustawa konsularna Królestwa Sardynii nr 2984 przyjęta została 15.08.1858 roku i wraz z regulaminem konsularnym (*regolamento console*) z 16.02.1859 roku oraz instrukcjami konsularnymi z 18.04.1859 roku i stanowiła podstawy służby konsularnej Monarchii sabaudzkiej, a następnie Królestwa Włoch; S. Campanale, *Le funzioni diplomatico-consolari. Strumento delle relazioni internazionali*, Cacucci 2012, s. 184; M. Aglietti, *op.cit.*, s. 372–373.

⁵ *Legge consolare del Regno d'Italia del 28 gennaio 1866 n. 2804 Gazzeta Ufficiale (dalej: G.U.)*. Regulamin konsularny z 7 czerwca 1866 r. (wprowadzony dekretem królewskim nr 2996: R.D. 7 giugno 1866 n. 2996, recante il Regolamento per l'esecuzione della Legge sull'ordinamento del servizio consolare) stanowił uzupełnienie tej ustawy. Szerzej: *Regolamento per l'esecuzione della legge 28 gennaio 1866 sull'ordinamento del Servizio consolare*, Ministero degli Affari Esteri, Torino 1866, s. 123; *Regolamento per l'esecuzione della legge 28 gennaio 1866 sull'ordinamento del servizio consolare*, Ministero degli Affari Esteri, Roma 1881; F. Contuzzi, *Trattato teoretico-pratico del diritto consolare e diplomatico nei raffronti coi Codici (civile, commerciale, penale e giudiziario) e con le convenzioni in vigore*, Torino, 1910, vol. 1, s. 409–422.

spraw zagranicznych, natomiast wicekonsulowie i agenci konsularni honorowi uzyskiwali nominację od konsula generalnego lub konsula po uzyskaniu akceptacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Nie pobierali wynagrodzenia, ale posiadali prawo do części opłat konsularnych według ustalonej taryfy⁶.

Regulamin konsularny z 7 czerwca 1866 roku precyzował w art. 57 warunki, które musiał spełniać konsul honorowy Włoch za granicą. Preferowany był wybór takiej osoby (ale nie obowiązek) spośród podmiotów pochodzenia włoskiego, które zamieszkiwały w miejscu istnienia konsulatu włoskiego i posiadały odpowiednio wysoką pozycję społeczną, cechowały się uczciwością i zdolnością do działania w tej materii. Konsulowie honorowi mogli wykonywać, w przeciwieństwie do konsulów zawodowych, inne zawody za wynagrodzeniem, z wyjątkiem takich, które stałyby w konflikcie z ich rolą i funkcjami oficjalnymi⁷.

Zgodnie z powyższym schematem konsulowie honorowi mogli wykonywać takie same funkcje jak konsulowie zawodowi. Nie było formalnych ograniczeń, zarówno jeśli chodzi o czynności w zakresie spraw notarialnych, morskich, administracyjnych (paszportowych), aktów stanu cywilnego, opieki nad społecznościami włoskimi za granicą, jak i o wykonywanie funkcji sądowych tam, gdzie było to dozwolone (reżim kapitulacyjny). Konsulowie honorowi mieli obowiązek pokrywać koszty funkcjonowania urzędu konsularnego, wraz z odpowiednim personelem i kancelarią, konserwacji flagi i herbu Królestwa Włoch. Ministerstwo zwracało niektóre koszty związane z opłatami biurowymi i funkcjonowania konsulatu (pocztowe, frachtowe) oraz opieki nad obywatelami włoskimi w sytuacjach wypadków losowych lub zatonięć⁸.

Regulamin konsularny z 1866 roku przewidywał ustanowienie, likwidację (jak również zmianę zakresu terytorialnego) konsulatów niezależnie od ich kategorii w drodze królewskiego dekretu, natomiast agencji konsularnej poprzez dekret ministra spraw zagranicznych, który musiał być opublikowany w *Gazzette Ufficiale del Regno*⁹.

Regulacja z 1866 roku, bazująca na prawodawstwie konsularnym Królestwa Sardynii, stanowiła podstawę funkcjonowania włoskich konsulów honorowych przez ponad 100 lat. W parlamencie zjednoczonych Włoch (w Izbie Deputowanych i Senacie) prowadzono wielokrotnie dyskusje nad zmianami i ulepszeniami dotyczącymi służby konsularnej, zwłaszcza od 1882 roku, ale projekty przedstawione w 1885 i 1891 roku, jak również prace specjalnych komisji ds. reformy służby konsularnej w 1907, 1939 i 1956 roku zakończyły się przedstawieniem projektów zmian, ale bez konkretnych rozwiązań ustawodawczych. Niewielkie

⁶ Legge consolare promulgata con Reale Decreto 28 gennaio 1866, nr 2804, Milano–Firenze 1866, s. 4–5, art. 5 i 6.

⁷ Ograniczenie takie dotyczyło np. agenta morskiego: Circolare n. 2354 del 16.3.1935.

⁸ *Ibidem*, s. 7–15.

⁹ *Ibidem*, s. 4, art. 3.

modyfikacje nastąpiły w 1886¹⁰ oraz w 1957 roku, w związku z ustawą o służbie cywilnej Republiki Włoskiej¹¹.

Śledząc roczniki włoskiej służby konsularnej (która do 1967 roku była odrębna od dyplomatycznej), można dojść do wniosku, że z pomocy konsulów honorowych korzystano dość oszczędnie i początkowo prawie wyłącznie w krajach emigracji ludności włoskiej: w Niemczech, Francji, Belgii, Szwajcarii, a pod koniec XIX wieku także w obydwu Amerykach (od Buenos Aires po Rio de Janeiro i Montreal), z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych (nieuznających tej instytucji). Konsulowie honorowi pełnili zazwyczaj funkcje opiekuńcze nad włoskimi emigrantami, funkcjonowali także jako agenci portowi (morscy) i handlowi. Ich ogólna liczba nie przekraczała pod koniec XIX w. dwadzieścia pięć osób w skali całego świata. W większości ranga konsulów honorowych Włoch była niska, co wyraźnie odróżniało ich od konsulów zawodowych, a więc była to przede wszystkim ranga wicekonsula honorowego i agenta konsularnego honorowego (ze specjalnościami – morski, emigracyjny, handlowy)¹².

W tym samym mniej więcej czasie pojawiła się instytucja konsulów honorowych obcych państw we Włoszech. We włoskiej praktyce (przełom XVII i XVIII wieku) znana była także instytucja Konsula narodów w Królestwie Sardynii, który był mianowany przez władze terytorialne i reprezentował wszystkich obcokrajowców zamieszkujących w tym czasie to Królestwo¹³. Tym niemniej z chwilą powstania Królestwa Włoch w 1861 roku konsulowie honorowi nie stanowili dużej liczby wśród konsulatów działających na Półwyspie Apenińskim. W ciągu dziesięciu lat, tj. do chwili przeniesienia stolicy do Rzymu w 1870 roku, korpus konsulów honorowych zwiększył się nieznacznie, nie przekraczając do wybuchu I wojny światowej liczby dwudziestu konsulatów. Mapa urzędowania konsulów honorowych pokrywała się z największymi ośrodkami miejskimi i portowymi Włoch, przede wszystkim był to Rzym, a następnie takie miasta, jak: Neapol, Liworno i Florencja oraz w nieco mniejszej liczbie Mediolan i Genua – ta ostatnia, podobnie jak Neapol, z uwagi na znaczenie portu. W II połowie XIX wieku coraz większe znaczenie zyskują natomiast Triest i Wenecja¹⁴.

W okresie międzywojennym urzędy konsularne kierowane przez konsulów honorowych stają się we Włoszech bardziej popularne. Ustanawiane były zarówno przez

¹⁰ R. decreto che modifica il regolamento per l'esecuzione della legge 28 gennaio 1866 sull'ordinamento del Servizio consolare, 5 settembre 1888, Tipografia di Gabinetto del Ministero degli affari esteri, 1888 (stron 146); Relazione della sotto-commissione... per la revisione della legge e del regolamento consolare, Ministero degli affari esteri, Roma 1886, s. 48.

¹¹ Decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, G.U. 25 gennaio 1957, n. 22 (Supplemento ordinario, daley: S.O.).

¹² A. Maresca, *Profili storici delle istituzioni diplomatiche*, Milano 1994, s. 276–278.

¹³ G.M. Ubertazzi, *Il console delle nazioni nel Regno di Sardegna*, Milano 1969, s. 462.

¹⁴ A. Maresca, *Profili storici...*, s. 279–280.

państwa Ameryki Łacińskiej, tradycyjnie blisko związane z Włochami, jak i przez nowo powstałe kraje w Europie Środkowej. Polska posiadała we Włoszech do 1939 roku cztery takie konsulatory: we Florencji, Neapolu, Katanii i Turynie, a liczba wszystkich konsulatów honorowych w Italii w tym czasie zbliżyła się do czterdziestu¹⁵.

2. Aktualne regulacje dotyczące włoskich konsułów honorowych za granicą: aktywne i pasywne prawo konsulatu honorowego

Na początku 1967 roku dwoma dekretemi prezydenta Republiki Włoskiej¹⁶ wprowadzono zasadniczą reformę służby dyplomatycznej i konsularnej, w tym unifikację karier, dotąd rozdzielonych. Duży wpływ na zmiany miały wiedeńskie konwencje o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku¹⁷ i o stosunkach konsularnych z 1963 roku¹⁸. Tę ostatnią Republika Włoska ratyfikowała w tym samym czasie, tj. w 1967 roku¹⁹.

Dekret Prezydenta Republiki z 5 stycznia 1967 roku nr 200 wprowadził nową definicję funkcji i czynności konsularnych, uwzględniających nowe uwarunkowania i potrzeby tej służby. W 2011 roku regulacje te zostały zastąpione dekretem legislacyjnym nr 71 z 2011 roku²⁰. Natomiast drugi dekret z 5 stycznia 1967 roku nr 18 (znowelizowany ustawą nr 109 z 23 kwietnia 2003 roku) umieszczał służbę konsularną w ramach jednolitej kariery dyplomatyczno-konsularnej, sankcjonując jednocześnie jej ogólne podporządkowanie misji dyplomatycznej²¹. Obydwa uregulowania wskazują jednoznacznie, iż Republika Włoska uznaje czynne i bierne

¹⁵ F. Grassi, *La Formazione della diplomazia nazionale (1861–1915): repertorio bio-bibliografico dei funzionari del Ministero degli affari esteri*, Roma 1987, s. 37–39; *Annuario diplomatico del Regno d'Italia, 1937*, Ministero degli affari esteri, Roma 1937, s. 309–337.

¹⁶ Reforma służby dyplomatyczno-konsularnej we Włoszech dokonała się na podstawie ustaw delegujących parlamentu włoskiego dla rządu (ustawa delegująca nr 891 z 13 lipca 1965 roku i ustawa delegująca nr 586 z 25 lipca 1966 roku), który opracował następnie dwa dekrety legislacyjne. Po ich aprobacie przez parlament Prezydent Republiki Włoskiej promulgował je zgodnie z włoskim porządkiem konstytucyjnym w formie Dekretów Prezydenta Republiki.

¹⁷ Dz. U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232.

¹⁸ Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98, załącznik.

¹⁹ Legge 9 agosto 1967, n. 804. Ratifica ed esecuzione delle Convenzioni sulle relazioni diplomatiche e sulle relazioni consolari, e dei Protocolli connessi, adottate a Vienna, G.U. 19 settembre 1967, n. 235, S.O.

²⁰ D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 200 (Disposizioni sulle funzioni e sui poteri consolari), G.U. 19 aprile 1967, n. 98 (S.O.). Dekret ten został całkowicie zastąpiony w 2011 r. nowym uregulowaniem dot. funkcji konsularnych: Decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, Ordinamento e funzioni degli uffici consolari, ai sensi dell'articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (G.U. nr 110 z 13.05.2011 r.).

²¹ D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), G.U. 18 febbraio 1967, n. 44, S.O.; ustawa nowelizująca z 23 kwietnia 2003, nr 109, Modifiche ed integrazioni al D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento del Ministero degli affari esteri), G.U. 21 maggio 2003, n. 116, S.O.

„prawo konsulatu honorowego”, przewidziane w sposób fakultatywny w rozdziale konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 roku²². Wynika to z dotychczasowej praktyki i doświadczeń włoskich w tym zakresie oraz licznych korzyści wynikających z posiadania konsulatów honorowych (m.in. z uwagi na bardzo liczne skupiska emigracji włoskiej na świecie).

Dekret nr 18 z 1967 roku odnawia postanowienia Regulaminu konsularnego z 1866 roku w części dotyczącej konsulów honorowych, dodając istotne zmiany. Ustanawia urzędy konsularne I i II kategorii, te ostatnie kierowane przez konsulów honorowych, wśród których wyróżniał, tak jak ustawa z 1866 roku: konsulów generalnych, konsulów, wicekonsulów i agentów konsularnych. Wicekonsulaty i agencje konsularne II kategorii (honorowe) nie są autonomiczne. Ich zależność od odpowiednich konsulatów generalnych lub konsulatów (zgodnie z okręgiem konsularnym lub zasadami zależności ustanowionymi z chwilą powołania) albo miejscowej misji dyplomatycznej została wprost zapisana w ustawie²³.

Ustawodawca określił dość wyraźnie profil włoskiego konsula honorowego. Na stanowisko to preferuje się osoby posiadające obywatelstwo włoskie, odznaczające się poważaniem i prestiżem, które dają pełne zaufanie, że wypełniać będą należycie swoje funkcje konsularne. Konsulowie honorowi mogą wykonywać swoje zawody i profesje, pod warunkiem iż nie będą one stały w sprzeczności z funkcją i nie przyniosą uszczerbku urzędowi, który zajmują. Consulowie generalni honorowi i konsulowie są mianowani i odwoływani dekretem przez ministra spraw zagranicznych, natomiast wicekonsulowie i agenci konsularni honorowi – dekretem szefa misji dyplomatycznej lub odpowiedniego konsula zawodowego, któremu podlegają (konsula generalnego lub konsula), po wcześniejszej aprobacie ministerstwa spraw zagranicznych. Mogą pełnić swój urząd do osiągnięcia 70 lat życia. Przed objęciem urzędu składają uroczyste przyrzeczenie przed konsulem zawodowym lub szefem misji dyplomatycznej (zależnie od podległości służbowej), iż obowiązki związane z funkcją wypełniać będą z należytą troską, zaufaniem i odpowiedzialnością²⁴.

Listy komisyjne dla konsulów generalnych i konsulów honorowych wystawia także prezydent Republiki Włoskiej, natomiast dla wicekonsulów i agentów konsularnych – odpowiedni konsul zawodowy lub szef misji dyplomatycznej, w zależności od podległości służbowej²⁵.

W zakresie funkcji konsularnych dekret nr 18 z 1967 roku i dekret legislacyjny nr 71 z 2011 roku nie wprowadzają wprost rozróżnienia między zadaniami konsu-

²² Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 24 kwietnia 1963 roku, rozdział IV, art. 68: „Każde państwo posiada swobodę decydowania o mianowaniu lub przyjmowaniu honorowych urzędników konsularnych”.

²³ D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), G.U. 18 febbraio 1967, n. 44, S.O., art. 42.

²⁴ *Ibidem*, art. 47.

²⁵ D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), G.U. 18 febbraio 1967, n. 44, S.O., art. 44.

latów zawodowych i honorowych, które na pierwszy rzut oka wydają się identyczne. Dekret legislacyjny z 2011 roku (uregulowania i funkcje urzędów konsularnych) definiuje w sposób bardzo precyzyjny zarówno funkcje, zadania, jak i obowiązki konsułów, w tym honorowych²⁶. Konsulowie honorowi mogą zasadniczo pełnić te same funkcje co konsulowie zawodowi, ale podstawą ich działalności (a więc i wypełnianych funkcji) jest dekret ministra spraw zagranicznych, który wyznacza odpowiedni zakres działalności konsularnej właściwemu konsulowi honorowemu. Dekrety ministerialne określające funkcje konsula honorowego na podstawie zapisów obowiązującego ustawodawstwa (dekret legislacyjny nr 71 z 2011 roku) publikowane są w *Gazecie Urzędowej Republiki Włoskiej (G.U.)*²⁷.

Ograniczenia funkcji konsula honorowego Włoch za granicą wynikają z różnego charakteru misji konsula zawodowego i honorowego, nie przeszkadzają jednak w tym, aby niektóre konsulaty honorowe Włoch za granicą posiadały bardziej rozszerzone funkcje w stosunku do pozostałych. W ten sposób realizuje się funkcjonalny charakter konsulatów honorowych, założony przez włoskiego ustawodawcę, a placówki tego typu, w zależności od miejsca położenia i problematyki spraw, wypełniać mogą różne zadania (węższe lub szersze) w ramach ogólnych funkcji konsularnych²⁸. Istotnym ograniczeniem funkcji wydaje się natomiast brzmienie art. 4 pkt 2 dekretu legislacyjnego z 2011 roku, który uniemożliwia wykonywanie przez konsula honorowego czynności związanych z wydawaniem orzeczeń sądowych lub podobnych, orzekania kar dyscyplinarnych wobec załóg okrętów, wypełniania funkcji notarialnych, z wyjątkiem poświadczeń zgodności z oryginałem oraz pełnomocnictw ogólnych i szczegółowych. Konsul honorowy nie może także wykonywać tych funkcji, które w dekreście zarezerwowane są wyłącznie dla kierownika zawodowego urzędu konsularnego²⁹.

²⁶ M. Fragola, *Nozioni di diritto diplomatico e consolare: tecnica, prassi, esperienza*, Napoli 2004, s. 108–110.

²⁷ D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), G.U. 18 febbraio 1967, n. 44, S.O., art. 47, art. 50; Decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, Ordinamento e funzioni degli uffici consolari, ai sensi dell'articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (G.U. nr 110 z 13.05.2011 r.), art. 3, pkt 4.

²⁸ Dekret ministerialny z 5.4.1985 roku (G.U. nr 102 z 2.5.1985, s. 3155). Jednym dekretem włoski minister spraw zagranicznych przyznał klasyczne i dość ograniczone funkcje Konsulowi Honorowemu w Rio Claro (Brazylia): od wystawiania zaświadczeń, legalizacji dokumentów, utrzymywania banku danych włoskich obywateli, po opiekę nad obywatelami włoskimi wymagającymi pomocy (po uzyskaniu wcześniejszej zgody Konsulatu generalnego Włoch w San Paolo). Natomiast wicekonsulatowi honorowemu Włoch w Stavanger (Norwegia) dekret wyznaczał znacznie szersze zadania z zakresu stanu cywilnego włoskich załóg okrętów i samolotów, prawa spadkowego, odnawiania paszportów i wizowania.

²⁹ Decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, Ordinamento e funzioni degli uffici consolari, ai sensi dell'articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (G.U. nr 110 z 13.05.2011 r.), art. 4, pkt 2.

Powyzsze ograniczenia prawa wewnetrznego sa przedmiotem krytyki specjalistow, ktorzy uvažaja, iż stwarzaja one barierę rozwoju instytucji konsula honorowego Włoch za granicą, zwłaszcza w sytuacji kurczenia się zasobow finansowych i likwidacji konsulatow zawodowych. W efekcie zasadniczymi funkcjami konsulatow honorowych Włoch za granicą jest opieka i ochrona włoskich obywateli oraz dzialania promocyjne z zakresu spraw gospodarczych, handlowych i kultury.

3. Konsulaty honorowe państw obcych we Włoszech

Przywołane wyżej ustawodawstwo wewnetrzne dotyczace włoskiej służby konsularnej (dekrety z 1967 roku i z 2011 roku) reguluje zarówno funkcjonowanie konsulow honorowych Włoch za granicą, jak i w dużej mierze instytucję konsulow honorowych obcych państw we Włoszech. Na treść tych uregulowań duży wpływ wywarła zarówno konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 roku, jak i kilkadziesiąt bilateralnych konwencji konsularnych, które Włochy podpisaly z innymi państwami w sprawie funkcjonowania włoskich konsulatow za granicą i konsulatow państw obcych we Włoszech³⁰.

Kwestia powoływania konsulatow honorowych państw obcych we Włoszech, jak również mianowania konsulow honorowych to rezultat stosowania przepisow prawa międzynarodowego (konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych), ustawodawstwa włoskiego, jak również innych przepisow wewnetrznych, które dokładniej określają procedurę nominacji, wykonywanych funkcji i efektywnej jurysdykcji. W 2011 roku, w związku z praktycznymi potrzebami placówek konsularnych państw obcych we Włoszech, zwiększeniem liczby konsulatow honorowych (m.in. w związku z opieką nad imigracją z państw Afryki Północnej i Ameryki Południowej), jak również w celu zapewnienia lepszej współpracy z misjami dyplomatycznymi, włoskie MSZ wydało okólnik dotyczacy procedury mianowania konsula honorowego we Włoszech, jego statusu i przywilejow³¹. Rok później ukazała się natomiast nakładem włoskiej Farnesiny bazująca na okólniku publikacja *Konsul honorowy we Włoszech [Il Console onorario in Italia]*, która w przystępny sposób wyjaśnia, włącznie z danymi statycznymi, istotę powoływania i funkcjonowania konsulatow honorowych państw obcych we Włoszech³².

Warunkiem mianowania konsula honorowego państwa trzeciego we Włoszech jest istnienie odpowiedniego konsulatu honorowego (w jednej z czterech klas), który może być powołany po otrzymaniu wcześniejszej zgody państwa przyjmującego³³. Zwyczaj i praktyka włoska nie pozwalają bowiem na mianowanie konsula

³⁰ G. Zampaglione, *Diritto consolare*, Roma 1970, s. 78–80.

³¹ Circolare del Ministero degli Affari Esteri n. 3 del 16 luglio 2010.

³² *Il Console Onorario in Italia*, Ministero degli Affari Esteri, Cerimoniale Diplomatico della Repubblica, Roma, 2012, s. 123.

³³ Zgodnie z art. 68 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych.

honorowego (niezależnie od klasy), który wykonywałby obowiązki w zawodowym urzędzie konsularnym obcego państwa na terenie Włoch lub w wydziale konsularnym przedstawicielstwa dyplomatycznego. Zakaz ten jest niezależny od obywatelstwa osoby, która jest kandydatem na konsula honorowego³⁴.

Procedura otwarcia konsulatu honorowego we Włoszech odbywa się poprzez inicjatywę i działania państwa zainteresowanego i w drodze dyplomatycznej. Notą werbalną przedstawicielstwa dyplomatycznego państwa wysyłającego lub jego ministerstwa spraw zagranicznych skierowaną do biura II Protokołu dyplomatycznego włoskiego MSZ (zajmującego się m.in. konsulatami honorowymi) występuje się o zgodę na otwarcie odpowiedniego urzędu konsularnego honorowego, podając jego klasę, siedzibę, proponowany okręg konsularny, osobę kandydata oraz szczegółowe motywy powołania takiego urzędu³⁵. Zgodnie z włoskimi uregulowaniami prawnymi oraz praktyką wniosek jest szczegółowo analizowany i werfikowany z uwagi na konieczność spełnienia określonych kryteriów przedmiotowych i podmiotowych. Do tych pierwszych zaliczamy cechy proponowanego konsulatu honorowego, do drugich charakterystykę osoby, która wypełniać będzie funkcje konsula honorowego³⁶.

Zgodnie z włoskimi wymogami konsulat honorowy nie może być powołany w mieście, w którym znajduje się już siedziba misji dyplomatycznej państwa wnioskującego lub jego konsulat zawodowy. Wybór państwa wnioskującego jest dodatkowo ograniczony innym warunkiem formalnym: włoski MSZ kładzie nacisk na to, aby konsulaty honorowe ustanawiane były w stolicach regionów (jest ich we Włoszech dwadzieścia), z wyjątkiem sytuacji, kiedy wybór siedziby proponowany jest w mieście portowym o znaczącym ruchu morskim lub gdy istnieje uzasadnienie merytoryczne utworzenia konsulatu w innym miejscu z uwagi na szczególne interesy danego państwa³⁷. Należy także pamiętać, iż okręg konsularny nowego konsulatu honorowego musi opierać się na podziale administracyjnym Włoch, a więc obejmować obszar jednej, dwóch lub więcej prowincji, jednego, dwóch lub więcej regionów.

Wymagania podmiotowe dotyczą kandydata na konsula honorowego, którego państwo wnioskujące (wysyłające) może wybrać zgodnie ze swoją wolą i wystąpić w tej sprawie z osobnym wnioskiem (notą werbalną) do włoskiego MSZ, podając niezbędne dane (klasa konsulatu honorowego, którego będzie zwierzchnikiem, siedziba urzędu, obszar okręgu konsularnego, zakres funkcji konsularnych, adres zameldowania kandydata, jego zawód i dochody). Wniosek taki musi uwzględniać następujące przesłanki:

- kandydat na konsula honorowego powinien być zameldowany w miejscu ustanowienia konsulatu honorowego lub co najmniej w tej samej prowincji;

³⁴ M. Fragola, *op. cit.*, s. 125–127.

³⁵ Circolare del Ministero degli Affari Esteri n. 3 del 16 luglio 2010.

³⁶ *Il Console Onorario in Italia*, Ministero degli Affari Esteri, Cerimoniale Diplomatico della Repubblica, Roma, 2012, s. 35.

³⁷ *Ibidem*, s. 37–38.

- kandydat na konsula honorowego nie może pełnić żadnej funkcji publicznej (w tym pochodzącej z wyboru), która byłaby podstawą do uznania jej za niekompatybilną z proponowanym stanowiskiem;
- kandydat na konsula honorowego powinien posiadać niezbędne środki materialne i dochody pozwalające mu na wykonywanie funkcji konsula honorowego (ponoszenie kosztów funkcjonowania urzędu) oraz wykazywać postawę świadczącą o pozytywnej woli współpracy z władzami centralnymi i lokalnymi³⁸.

Po przeprowadzeniu niezbędnych weryfikacji według powyższych kryteriów (w tym w zakresie spraw podatkowych i niekaralności kandydata) włoski MSZ przesyła informację pozytywną lub negatywną na temat proponowanego kandydata na konsula honorowego³⁹. W przypadku pozytywnej odpowiedzi prosi jednocześnie o przesłanie listów komisyjnych przez państwo wysyłające, a po ich otrzymaniu wystawia *exequatur*, które jest podstawą do wykonywania funkcji konsularnych przez konsula honorowego. W związku z wystawieniem *exequatur* przesyłana jest przez włoski MSZ informacja do odpowiednich władz lokalnych, administracyjnych (prefektów), policyjnych (kwestorów) i sądowych (zgodnie z siedzibą urzędu konsularnego honorowego i jego okręgiem konsularnym) oraz publikowana jest decyzja w Dzienniku Urzędowym Republiki Włoskiej (*la Gazzeta Ufficiale della Repubblica Italiana*). *Exequatur* konsula honorowego we Włoszech ważne jest 5 lat i musi być odnawiane w drodze dyplomatycznej sześć miesięcy przed upływem terminu. Nie jest natomiast przewidziany (jak w przypadku konsulów honorowych Włoch za granicą) limit wieku, po osiągnięciu którego nie można pełnić tej funkcji. Procedura kończy się wystawieniem specjalnej legitymacji konsularnej dla konsula honorowego przez włoski MSZ, która jest podstawą uznania jego osoby za przedstawiciela państwa wysyłającego na obszarze Republiki Włoskiej oraz, w zależności od potrzeby, innych dokumentów (np. specjalnych znaków samochodowych oznaczających pojazd konsula honorowego)⁴⁰.

Rozwój i wzrost liczbowy konsulatów honorowych państw obcych we Włoszech jest wynikiem coraz większego zainteresowania tą instytucją ze strony państw nie tylko mniej zamożnych i mniejszych, ale również bogatszych, które w dobie kryzysu

³⁸ *Ibidem*, s. 40–42. Za przypadki niekompatybilności ze stanowiskiem konsula honorowego uznawana jest praca kandydata w ramach administracji publicznej Włoch (urzędnik, nauczyciel, sędzia, prokurator) lub jakiegokolwiek stanowisko publiczne pochodzące z wyboru (również w spółkach skarbu państwa). Ustawodawca włoski nie zgadza się, aby osoba reprezentująca Państwo Włoskie (poprzez pełnione stanowisko lub funkcję) była jednocześnie reprezentantem obcego państwa; M. Fragola, *op. cit.*, s. 97–100.

³⁹ Proces mianowania konsula honorowego (w odróżnieniu od konsula zawodowego) wiąże się w prawie międzynarodowym z procedurą uzyskiwania wstępnej zgody państwa przyjmującego (*agrément*) i tym samym przypomina proces przyjmowania szefa misji dyplomatycznej. Por. P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy. Studium prawnomiędzynarodowe*, Kraków 1999, s. 127.

⁴⁰ *Il Console Onorario in Italia*, Ministero degli Affari Esteri, Cerimoniale Diplomatico della Repubblica, Roma, 2012, s. 49–56.

gospodarczego starają się zaoszczędzić środki budżetowe (likwidacja konsulatów zawodowych), ale jednocześnie zapewnić obecność mniejszym kosztem na danym terytorium. W ostatnich latach kilka państw poszło tą drogą (Francja, Niemcy, W. Brytania, Hiszpania). Z drugiej strony wzrastająca liczba imigrantów we Włoszech skłania państwa Trzeciego Świata oraz Europy Środkowo-Wschodniej do otwierania konsulatów honorowych w Italii, aby przynajmniej w ten sposób zapewnić opiekę własnym obywatelom.

Wielowiekowa tradycja konsularna Włoch, ich wkład w prawny rozwój tej instytucji, a także zainteresowanie innych krajów, potwierdza się liczbą pięciuset dziewięćdziesięciu działających na ich terytorium konsulatów honorowych (stan na początek października 2013 roku), co plasuje ten kraj na drugim miejscu po Francji wśród państw UE. Wśród powyższej liczby zdecydowaną większość stanowią konsulaty honorowe (pięćset trzy), podczas gdy konsulaty generalne honorowe (siedemdziesiąt osiem), a zwłaszcza wicekonsulaty (sześć) i agencje konsularne honorowe (trzy), są w mniejszości i powoli wychodzą z użycia (kilka lat wcześniej było ich znacznie więcej). Dla porównania na terenie Włoch działa dwieście dwadzieścia konsulatów zawodowych (różnych klas) i liczba ta utrzymuje się na stałym poziomie (w samym Mediolanie działa pięćdziesiąt siedem konsulatów zawodowych). Dystrybucja geograficzna konsulatów honorowych we Włoszech pozwala zauważyć, iż są one rozmieszczone dość równomiernie na całym Półwyspie Apenińskim, jednakże z przewagą regionów północno-środkowych (o większym zaludnieniu i liczbie imigrantów). W regionach północnych znajdowało się dwieście czterdzieści sześć konsulatów, w środkowej Italii – sto trzydzieści sześć, w południowej – sto dwadzieścia cztery, a na wyspach (Sycylia i Sardynia) – osiemdziesiąt trzy. Najwięcej konsulatów honorowych zlokalizowanych jest w Ligurii, Kampanii, Lombardii, Toskanii, Wenecji Euganejskiej, Piemontcie, Apulii i na Sycylii. Najmniej zaś posiadają ich Bazylikata, Molise i Dolina Aosty (po jednym konsulacie)⁴¹.

Dominują konsulaty honorowe państw europejskich (62%), a następnie amerykańskich (17%), afrykańskich (12%) i azjatyckich (9%). Ponad 45% konsulatów honorowych we Włoszech przypada na państwa UE, wśród których czołowe miejsca zajmują: Francja (dwadzieścia trzy konsulaty), Hiszpania (siedemnaście), Dania, Szwecja i Malta (po piętnaście), Holandia, Finlandia, Grecja i Węgry (po trzynaście), Belgia (dwanaście), Austria, Portugalia, Polska, Niemcy (po dziesięć). Najlepiej reprezentowana jest Europa środkowa i północna, śródziemnomorska i Europa Wschodnia⁴².

⁴¹ *Rappresentanze Diplomatiche e Uffici Consolari degli Stati Esteri in Italia*, Annuario Diplomatico Consolare 2013, Unione dei Consoli Onorari in Italia, Roma 2013, s. 135–195.

⁴² *Il Consolo Onorario In Italia*, Ministero degli Affari Esteri, Cerimoniale Diplomatico della Repubblica, Roma 2012, s. 59–62; Rozmieszczenie terytorialne konsulatów honorowych pokazuje skalę zainteresowania poszczególnymi regionami i miastami (względny gospodarcze i handlowe,

Wśród pięciuset dziewięćdziesięciu konsulów honorowych we Włoszech praktycznie wszyscy są obywatelami włoskimi reprezentującymi inny kraj (ponad 95%). Obywatele innych państw stale zamieszkujący we Włoszech lub posiadający także obywatelstwo Italii (obok obywatelstwa kraju pochodzenia) stanowią znikomy procent konsulów honorowych we Włoszech. Jeśli chodzi o profil zawodowy, zdecydowaną większość stanowią przedsiębiorcy i przedstawiciele wolnych zawodów (odpowiednio dwieście i sześćdziesiąt osób), następnie zaś profesorowie uniwersytetów i literaci (ok. pięćdziesięciu), menedżerowie, inżynierowie i lekarze (po ok. dwadzieścia pięć osób). Bazując na najnowszej statystyce z 2012 roku, można stwierdzić, iż stopień feminizacji korpusu konsularnego we Włoszech (tylko konsulowie honorowi) jest na poziomie 12%, co w stosunku do danych z innych krajów UE jest wynikiem dobrym⁴³.

Zdecydowana większość konsulów honorowych we Włoszech (prawie 70%) zrzeszona jest w stowarzyszeniu ponad nazwą Związek Konsulów Honorowych we Włoszech (Unione dei Consoli Onorari in Italia – UCOI), który istnieje od 37 lat (powołany został w 1977 roku) i co roku zwołuje kongres w jednym z miast włoskich (ostatnio w Rzymie w 2013 roku). Ta dobrze zarządzana organizacja pozarządowa *non-profit* cieszy się dużym uznaniem władz włoskich i blisko współpracuje z włoskim MSZ⁴⁴. Na jej corocznych kongresach występują ministrowie lub wiceministrowie spraw zagranicznych Republiki Włoskiej. Organizacja działa we Włoszech (siedzibą władz jest Rzym), a jej podstawowym celem jest zapewnienie jak największego prestiżu i wartości dla funkcji konsulów honorowych przy pełnym poszanowaniu konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych. Siedziba

kulturalne, imigracyjne). Najwięcej konsulatów honorowych znajduje się w Toskanii i Kampanii (odpowiednio siedemdziesiąt pięć i siedemdziesiąt), Wenecji Euganejskiej (sześćdziesiąt cztery), Lombardii (sześćdziesiąt – w Mediolanie znajduje się sto siedem konsulatów, w tym pięćdziesiąt honorowych), Sycylii i Ligurii (po pięćdziesiąt dziewięć), Piemontie (pięćdziesiąt sześć), Pulii (czterdzieści) oraz Emilii Romanii (trzydzieści dwa) i Friulii Wenecji Julijskiej (trzydzieści). Wśród miast dominują duże ośrodki miejskie Włoch północnych i miasta portowe: Florencja – pięćdziesiąt dziewięć, Neapol – pięćdziesiąt dziewięć, Turyn – pięćdziesiąt jeden, Mediolan – pięćdziesiąt (ogółem sto siedem konsulatów), Genua – czterdzieści dziewięć, Wenecja – trzydzieści osiem, Bari – trzydzieści siedem, Palermo – trzydzieści dwa, Triest – dwadzieścia siedem.

⁴³ *Il Console Onorario in Italia*, Ministero degli Affari Esteri, Cerimoniale Diplomatico della Repubblica, Roma, 2012, s. 63, 70–71. Dla porównania poziom obecności kobiet, które pełnią funkcję konsulów honorowych w innych państwach, przedstawia się następująco: Polska – 40,5%, Łotwa – 28,6%, Irlandia – 26,1%, Grecja – 23,9%, Hiszpania – 16,9%, Luksemburg – 14,8%, Szwecja – 13%, Niemcy – 7,5%, Austria – 6,7%, Dania – 5,9%, Belgia – 5,6%, *ibidem*, s. 70–71 (brak danych dotyczących Francji, W. Brytanii i Finlandii).

⁴⁴ G. Bettoni, *Osservatorio Diplomatico Consolare*, Annuario Diplomatico Consolare 2003, Napoli 2003, s. 110–112. Organizacją obecnie kieruje wybrany na okres 2012–2014 zarząd w postaci prezesa (*presidente*) emerytowana ambasador M. Costa – konsul honorowa Azerbejdżanu w Genui oraz sekretarz generalny prof. adw. A. Amatucci, konsul honorowy Węgier w Neapolu – za: *Annuario Diplomatico Consolare 2013*, Unione dei Consoli Onorari in Italia, Roma 2013, s. 68.

stowarzyszenia znajduje się w Rzymie. Zgodnie ze statutem działa bezterminowo i może być rozwiązane jedynie w drodze uchwały zgromadzenia⁴⁵.

Dzięki zabiegom organizacji znaczącej poprawie uległa współpraca władz administracyjnych i lokalnych we Włoszech z konsulami honorowymi, co zwiększyło efektywność działań samych konsulów, jak również ich prestiż w tym kraju. W ostatnich latach organizacja ta stała się promotorem wielu inicjatyw, które miałyby zwiększyć zakres funkcji konsulów i konsulatów honorowych we Włoszech. Należą do nich m.in.:

- postulaty nowelizacji konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, która w zakresie roli i nowych zadań konsulów honorowych nie przystaje do rzeczywistości, przy jednoczesnej postępującej likwidacji licznych konsulatów zawodowych przez wiele państw;
- dążenie do stworzenia federacji międzynarodowej konsulów honorowych (FIUCH – Federation Internationale des Unions des Consuls Honoraires) i zdobycia przez nią statusu konsultacyjnego przy ONZ (promowanie zmian w konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych)⁴⁶;
- promowanie integracji konsulów honorowych państw Unii Europejskiej w ramach utworzonej w 1995 roku przy Parlamencie Europejskim w Strasburgu organizacji federalnej grupującej wszystkie stowarzyszenia konsulów honorowych z państw ówczesnej UE – FUCHE (Federation des Unions des Consuls Honoraires en Europe)⁴⁷;
- uzyskanie akredytacji przy Krajowym Biurze Służby Cywilnej przy Prezydium Rady Ministrów Włoch, jako Organizacji Narodowej Służby Cywilnej IV Klasy;
- możliwość bezpłatnego angażowania przez konsulaty honorowe we Włoszech (zwłaszcza z państw pochodzenia imigrantów w Italii – afrykańskich i azjatyckich) w ramach włoskiej służby cywilnej włoskich wolontariuszy na okres 12 miesięcy do opieki nad imigrantami⁴⁸;
- uzyskanie zwolnień siedzib konsulatów od podatków miejscowych;
- uzyskanie zgody włoskiego MSZ na wydłużenie ważności *exequetur* z pięciu do dziesięciu lat;

⁴⁵ *Lo Statuto dell'Unione dei Consoli Onorari in Italia* – UCOI, Annuario Diplomatico Consolare 2010, Unione dei Consoli Onorari in Italia, Roma 2010, s. 107–115.

⁴⁶ W tym duchu działa m.in. Biuro Studiów UCOI zlokalizowane w Padwie, G. Bastianelli, *Consoli Onorari, ONG, Onlus e Associazioni: rivalutazioni critiche e nuove prospettive*, Annuario Diplomatico Consolare 2013, Unione dei Consoli Onorari in Italia, Roma 2013, s. 53–56.

⁴⁷ M. Di Giannini, *Il merito dell'U.C.O.I. nella istituzione e nello sviluppo dell'Unione dei Consoli Onorari d'Italia nel Mondo*, Annuario Diplomatico Consolare 2010, Unione dei Consoli Onorari in Italia, Roma 2010, s. 69–70.

⁴⁸ *Il progetto del servizio civile presso i Consolati Onorari* [Projekt służby cywilnej przy Konsulatach honorowych we Włoszech], Annuario Diplomatico Consolare 2010, Unione dei Consoli Onorari in Italia, Roma 2010, s. 82–84.

- zapewnienie odpowiedniej precedencji konsulów honorowych w ramach włoskiego protokołu państwowego i dyplomatycznego;
- uznanie prawne dla znaku CC wydawanego dla konsulów honorowych we Włoszech przez MSZ, jako dodatku do rejestracji samochodowej, poprzez zmianę Kodeksu Drogowego Republiki Włoskiej⁴⁹.

Warto także zaznaczyć iż włoskie ustawodawstwo wewnętrzne gwarantuje konsulom honorowym we Włoszech minimum gwarancji przewidzianych Konwencją wiedeńską o stosunkach konsularnych (immunitet ograniczony do działań związanych z wykonywaniem funkcji konsularnych, nienaruszalność archiwum konsularnego, swobodę korespondencji z państwem wysyłającym). Tym samym Republika Włoska nie przyznaje konsulom honorowym dodatkowych immunitetów i nietykalności osobistej, nietykalności siedzib konsulatów, zwolnienia z mandatów za wykroczenia drogowe i zwolnienia z podatków⁵⁰.

Specyficznie rozwiązana jest we Włoszech sprawa odwołania *exequatur* konsulowi honorowemu reprezentującemu inne państwo. Informacja w tym względzie przekazywana jest nie przez ambasadę kraju wysyłającego, lecz poprzez prefekturę terytorialnie odpowiednią do miejsca – siedziby konsulatu honorowego. Listy komisyjne zostają natomiast wycofane w drodze dyplomatycznej za pośrednictwem misji dyplomatycznej państwa wysyłającego⁵¹.

4. Włoscy konsulowie honorowi na świecie – rzeczywistość i plany rozwoju

Od kilku lat rola, znaczenie i liczba konsulów honorowych Republiki Włoskiej poza granicami kraju stale wzrasta. Wśród najważniejszych czynników, które kierują większą uwagę na tę instytucję, należy wymienić przede wszystkim:

- kryzys gospodarczy i finansowy, który dotknął Włochy i zmusił do dużych oszczędności administrację państwową Włoch, w tym Ministerstwo Spraw Zagranicznych;
- konieczność likwidacji w ramach oszczędności włoskich konsulatów zawodowych, których liczba od 2007 roku do 2011 roku zmniejszyła się prawie o jedną piątą⁵²;

⁴⁹ *Ibidem*, s. 106.

⁵⁰ G. Malfatti di Monte Tretto, *Il Ministero degli Affari Esteri ed i Consoli Onorari in Italia*, *Anuario Diplomatico Consolare* 2009, Unione dei Consoli Onorari in Italia, Roma 2009, s. 58–60. Wyjątkiem, jeśli chodzi o zwolnienia podatkowe dla konsulów honorowych we Włoszech, jest przyznane przez włoskie gminy zwolnienie siedzib konsulatów od podatku miejskiego ICI. Przywilej ten wynegocjowało Stowarzyszenie Konsulów Honorowych we Włoszech (UCOI).

⁵¹ *Ibidem*, s. 58–60.

⁵² W latach 2007–2011 zamknięto dwadzieścia cztery włoskie konsulaty zawodowe, a restryktywizacja włoskiej sieci dyplomatyczno-konsularnej jest nadal w toku. Wśród instytucji, które przewidziano w miejsce zamykanych konsulatów zawodowych (zwłaszcza w w Europie), są m.in.

- częściowa zmiana priorytetów włoskiej polityki gospodarczej i handlowej i skoncentrowanie się na krajach szybko rozwijających się (Chiny, Indie, Brazylia);
- zmniejszenie znaczenia zawodowych urzędów konsularnych w krajach Unii Europejskiej w związku z zapewnioną ochroną prawną gwarantowaną przez prawodawstwo unijne i możliwość zastąpienia ich konsulatami honorowymi;
- konieczność zapewnienia w krajach dawnej imigracji włoskiej oraz masowej obecności osób pochodzenia włoskiego (posiadających także włoski paszport) należytej opieki i pomocy, a także zapewnienia głosowania w wyborach w okręgach zagranicznych⁵³.

Z powyższych czynników wynika, iż liczba włoskich konsulatów honorowych wzrasta w regionach i krajach ekspansji gospodarczej Włoch (Chiny, Indie, Brazylia, Argentyna) oraz tradycyjnej obecności włoskich imigrantów (Ameryka Łacińska i Północna). Zmniejsza się natomiast w krajach europejskich, zwłaszcza państwach UE. Zamykaniu konsulatów zawodowych Włoch towarzyszy z reguły otwarcie w tym samym miejscu konsulatu honorowego (np. w Hamburgu). MSZ Włoch rozważa zwiększenie ich uprawnień od 2015 roku.

Wraz z dostrzeganiem możliwości lepszego wykorzystania roli konsułów honorowych Włoch za granicą i poczynienia oszczędności w budżecie państwa włoski MSZ starał się także ujednoczyć przepisy związane z ich funkcjonowaniem. Pod koniec 2003 roku wydał specjalny okólnik, który reguluje funkcjonowanie i zasady ustanawiania włoskich konsulatów honorowych⁵⁴. W 2011 roku został on uzupełniony wspomnianym wyżej dekretem legislacyjnym, który lepiej precyzuje funkcje i zadania konsułów zawodowych i honorowych. Dodatkowo na początku 2010 roku ówczesny wiceminister spraw zagranicznych Włoch odpowiedzialny za imigrantów włoskich za granicą wydał specjalny okólnik dla wszystkich placówek włoskich za granicą, w którym podkreślił szczególną rolę włoskich konsułów honorowych za granicą, konieczność ich lepszego dowartościowania przez placówki zawodowe (ambasady i konsulaty), umożliwienia im większej widzialności oraz pełne ich zaangażowanie zarówno w działalność skierowaną na wsparcie wspólnot włoskich za granicą, jak i w pomoc włoskim przedsiębiorcom operującym poza granicami Włoch⁵⁵.

nowe konsulaty honorowe i zwiększenie ich kompetencji: 3^a Commissione Permanente (Affari esteri, emigrazione), Audizione del Vice Ministro degli Affari Esteri Marta Dassu' sul processo di riorganizzazione della rete diplomatico-consolare, 14^a seduta: giovedì 8 agosto 2013, CG0070, Tipografia del Senato, Roma 2013, s. 4–11.

⁵³ *Ibidem*, s. 7–10.

⁵⁴ Circolare del 4 dicembre 2003 sugli uffici consolari onorari italiani nel mondo, Roma 2003, s. 1–30.

⁵⁵ C. Marsili, *Attività dell'Unione dei Consoli Onorari Italiani nel Mondo (UCOIM)*, Annuario Diplomatico Consolare 2011, Unione dei Consoli Onorari in Italia, Roma 2011, s. 45–47.

W zakresie bezpośredniego nadzoru nad włoskimi konsulami honorowymi za granicą, w związku z uruchomieniem od 2001 roku zagranicznych okręgów wyborczych dla Włochów za granicą, sprawują ją konsulowie zawodowi (generalni lub konsulowie zwykli) albo włoski ambasador. Włoski ambasador bezpośrednio lub poprzez konsula zawodowego ocenia również okresowo działalność konsulów honorowych w danym kraju czy też regionie, podejmując decyzje lub składając propozycje w sprawie dalszego funkcjonowania przy pomocy MSZ. W centrali MSZ kwestiami konsulów honorowych zajmuje się Dyrekcja generalna ds. Włochów za granicą i polityk imigracyjnych (istnieje specjalna komórka zajmująca się konsulami honorowymi Włoch), Dyrekcja generalna ds. personelu, a także odpowiedni wiceminister spraw zagranicznych odpowiedzialny za Włochów za granicą. Takie usytuowanie zarządzania włoskimi konsulami za granicą wynika generalnie z podstawowego zadania, jakie przed nimi stawia Republika Włoska, tzn. opieki i pomocy obywatelom włoskim za granicą⁵⁶.

Profil włoskiego konsula honorowego na początku XXI wieku można określić w następujący sposób:

- w systemie administracyjnym i prawnym Włoch konsulem honorowym może być osoba, która spełnia warunki przyjęcia do służby w administracji publicznej, a więc musi posiadać obywatelstwo włoskie, zaświadczenie o niekaralności, zaświadczenie o braku zalegania z płatnością podatków;
- z reguły jest to osoba wywodząca się z tzw. elity zawodowej (wolne zawody, przedsiębiorcy, rzadziej profesorowie i artyści) o uznanej pozycji i prestiżu i posiadający bliskie związki z Włochami;
- konsul honorowy Włoch, jak potwierdza włoska praktyka i obecny stan prawny, nie jest finansowany przez państwo i zbliża się bardziej do roli wolontariusza niż dyplomaty (otrzymuje zwrot kosztów w minimalnej części – za działalność biura i kancelarii);
- do jego głównych zadań, jak wskazano wyżej, należy ochrona i opieka nad obywatelami włoskimi (w tym turystami), którzy znajdują się w trudnych sytuacjach w kraju ich urzędowania (od utraty paszportu lub środków finansowych, po areszt lub hospitalizację), zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych;
- we wszystkich tych przypadkach, podobnie jak w innych, konsul honorowy interweniuje jako pierwszy i praktycznie od razu będąc na miejscu (dopiero później, po zawiadomieniu konsulatu zawodowego lub ambasady prosi o dalsze dyspozycje);
- do ważnych funkcji konsulów honorowych należy promowanie rozwoju dwustronnych relacji kulturalnych, zwłaszcza zaś promocja języka włoskiego (współpraca z lokalnymi lektorami i stowarzyszeniami Dante Aligheri), a także wszechstronna promocja gospodarcza i handlowa Włoch za

⁵⁶ *Ibidem*, s. 47.

granicą przy ścisłej współpracy z ambasadą, konsulatami włoskimi i przedstawicielstwami handlowymi oraz włoskimi przedsiębiorcami⁵⁷.

Promocją instytucji konsulów włoskich za granicą, a także działaniami skierowanymi na zwiększenie ich zadań i kompetencji zajmuje się Związek Konsulów Honorowych Włoch na Świecie (Unione dei Consoli Onorarii d'Italia nel Mondo – UCOIM), który powstał w 2004 roku w ramach działającego od 1977 roku Związku Konsulów Honorowych we Włoszech (UCOI), jako organizacja „siostrzana”. Są to dwie organizacje różniące się od siebie, ale ściśle z sobą powiązane również poprzez zasiadanie na stałe w zarządzie UCOIM dwóch członków zarządu z UCOI. Organizacja ta grupuje mniej więcej 70% wszystkich włoskich konsulów honorowych za granicą i kierowana jest przez emerytowanego ambasadora Włoch w Turcji, C. Marsiliego. Jego dodatkowym celem jest koordynacja i promowanie tej funkcji przy ścisłej współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych Włoch⁵⁸.

W grudniu 2011 roku, w czasie ostatniego spotkania w Rzymie wybrano nowe władze, a członkowie tego gremium zwrócili się z apelem do nowego rządu włoskiego (premiera i ministra spraw zagranicznych) o odpowiednie dowartościowanie funkcji konsula honorowego. Organizacja Konsulów Honorowych Włoch na Świecie czyni starania w kierunku:

- większego wsparcia finansowego i faktycznego ze strony MSZ dla włoskich konsulów honorowych za granicą;
- zniesienia ograniczeń w dostępie do niektórych funkcji i możliwości dodania nowych zadań;
- lepszej i organicznej współpracy ambasadorów Włoch za granicą i konsulów zawodowych z konsulami honorowymi (częstsze spotkania koordynacyjne i okresowe, większe wsparcie merytoryczne);
- rozszerzenia mandatu konsula honorowego Włoch za granicą do 10 lat oraz podniesienia limitu wieku pełnienia tej funkcji do 75. roku życia;
- przyznawania konsulom honorowym Włoch za granicą odznaczenia na zakończenie pełnienia funkcji, a tym, którzy nie posiadają obywatelstwa włoskiego, przyznania go w drodze specjalnego dekretu Prezydenta Republiki;

⁵⁷ P. Bruni, *Il ruolo del Console Onorario nel Mondo e in Italia*, Annuario Diplomatico Consolare 2007, Unione dei Consoli Onorari in Italia, Roma 2007, s. 44–46; C. Marsili, *I consoli onorari costitueranno una diplomazia indispensabile*, Annuario Diplomatico Consolare 2012, Unione dei Consoli Onorari in Italia, Roma 2012, s. 214–219.

⁵⁸ Ambasador Marsili jest prezesem honorowym, natomiast funkcje prezesa (*presidente*) sprawuje pani O. Izmirlı, konsul honorowa Włoch w Bursa (Turcja). Sekretarzem generalnym UCOIM jest adw. E. Pacifico (na lata 2012–2014). Statut UCOIM: *Lo Statuto della Unione dei Consoli Onorari d'Italia nel Mondo*, Annuario Diplomatico Consolare 2013, Unione dei Consoli Onorari in Italia, Roma 2013, s. 128–132.

- zwoływania periodycznej konferencji konsulów honorowych Włoch za granicą i konferencji regionalnych w celu lepszej koordynacji działań na rzecz promocji włoskich interesów na świecie⁵⁹.

Do 2011 roku liczba włoskich konsulatów honorowych za granicą i obcych państw we Włoszech w zasadzie była zbliżona (ok. pięćset dwadzieścia jednostek). W ostatnich dwóch latach przeprowadzono jednak weryfikację włoskich konsulatów honorowych za granicą, likwidując te, które nie posiadały obsady (czyli konsulów honorowych).

W I połowie 2013 roku istniało w sumie pięćset osiemnaście urzędów kierowanych przez włoskich konsulów honorowych, z których jednak tylko czterysta osiemdziesiąt pięć było efektywnie obsadzonych. Spośród nich było czternastu konsulatów generalnych honorowych (przy dziewięćdziesięciu dwóch konsulatach generalnych zawodowych Włoch za granicą), sto siedemdziesiąt jeden konsulatów honorowych (przy dwudziestu konsulatach zawodowych Włoch), dwieście jedenaście wicekonsulatów honorowych (przy jednym zawodowym) oraz dziewięćdziesiąt sześć agencji konsularnych honorowych (przy dziewięciu agencjach zawodowych)⁶⁰.

Konsulowie honorowi Włoch obecni są szczególnie licznie w krajach Ameryki Północnej i Łacińskiej, gdzie liczba włoskich imigrantów i osób pochodzenia włoskiego jest stosunkowo duża (przypomnijmy, iż jeszcze w 2012 roku do pochodzenia włoskiego przyznawało się ponad 20 mln osób, z tego połowa w obu Amerykach). Co drugi obywatel Argentyny ma korzenie włoskie – i nie jest to tylko przypadek Papieża Franciszka⁶¹.

W Europie dominują konsulaty honorowe w Hiszpanii – dwadzieścia (trzynaście wicekonsulatów i siedem konsulatów), Wielkiej Brytanii – siedemnaście (w tym trzynaście agencji konsularnych, trzy wicekonsulaty i jeden konsulat), Grecji – czternaście (sześć agencji konsularnych, po cztery wicekonsulaty i konsulaty) i Niemczech – cztery konsulaty, Federacji Rosyjskiej – siedem (jeden konsulat generalny i sześć konsulatów), Finlandii – osiem (wicekonsulaty), Szwecji – siedem

⁵⁹ C. Marsili, *Le nuove prospettive dei Consoli Onorari d'Italia nel Mondo*, Annuario Diplomatico Consolare 2012, Unione dei Consoli Onorari in Italia, Roma 2012, s. 56–59.

⁶⁰ *Rappresentanze diplomatiche italiane nei Paesi Esteri. Ambasciate e Consolati*, Annuario Diplomatico Consolare 2012, Unione dei Consoli Onorari in Italia, Roma 2012, s. 285–329.

⁶¹ Najwięcej konsulatów honorowych posiadają Włosi w obydwu Amerykach, a wśród krajów przodują Brazylią – czterdzieści jeden konsulatów honorowych (w tym dwadzieścia agencji, dziewięćnaście wicekonsulatów i jeden konsulat), Argentyna – czterdzieści konsulatów honorowych (w tym dwadzieścia dwa wicekonsulaty i osiemnaście agencji konsularnych), Stany Zjednoczone – dwadzieścia dziewięć konsulatów honorowych (w tym czternaście konsulatów, dwanaście wicekonsulatów, dwa konsulaty generalne i jedna agencja konsularna), Wenezuela – siedemnaście konsulatów honorowych (w tym jedenaście wicekonsulatów i sześć agencji), Kanada – trzynaście konsulatów (w tym dziewięć wicekonsulatów, trzy agencje konsularne i dwa konsulaty) oraz Chile – siedem (w tym pięć wicekonsulatów i dwa konsulaty), Meksyk – osiem (w tym sześć konsulatów), Peru i Urugwaj po sześć. W Australii – sześć (pięć wicekonsulatów).

(w tym cztery konsulaty i trzy wicekonsulaty), Norwegii – sześć (w tym cztery wicekonsulaty), we Francji i terytoriach zależnych od Francji – osiem (wicekonsulaty i agencje konsularne), w Turcji – pięć (w tym trzy konsulaty), w Austrii – pięć konsulatów honorowych, w Belgii – cztery, w Polsce – trzy konsulaty honorowe (Kraków, Gdynia, Wrocław)⁶².

We włoskim systemie prawnym Konsul honorowy, posiadając urząd o charakterze honorowym, nie jest urzędnikiem państwa włoskiego, w odróżnieniu od dyplomatów i konsulów zawodowych. Działa w imieniu państwa włoskiego, ale w charakterze honorowym, tzn. nie otrzymując wynagrodzenia ze strony Włoch. Włoska administracja związana z MSZ dokonuje wyłącznie zwrotu kosztów funkcjonowania urzędu konsula honorowego do określonego limitu, zwykle ustalonego do poziomu zwrotu wydatków na rachunki telefoniczne i usługi pocztowe. Każdy włoski konsulat honorowy, w zależności od poziomu (generalny, zwykły, wicekonsulat, agencja konsularna), lokalizacji i warunków pracy, posiada zagwarantowany budżet, ale jest on niewielki. Corocznie limit środków wyznacza MSZ Włoch i przesyła dla każdego konsula honorowego według udokumentowanej listy wydatków z poprzednich lat. Wszystkie inne wydatki związane z funkcjonowaniem urzędu konsularnego ponoszą konsulowie honorowi.

Włoskie przepisy pozwalają włoskim konsulom honorowym za granicą poszukiwać dofinansowania na utrzymanie urzędu oraz prowadzenie „honorowej przedsiębiorczości” – jeśli przepisy kraju rezydencji na to pozwalają. W ten sposób włoski konsul honorowy może uzyskać wysoką pozycję oraz prestiż i znaczące uznanie wśród miejscowej ludności i władz. Rola taka nie ma jednak znaczenia dla MSZ Włoch, które przyznaje mu przywileje przewidziane w tylko Konwencji. Obecnie włoscy konsulowie honorowi nie są w pełni doceniani i wykorzystywani. Ambasadorowie włoscy w małym stopniu ich znają (zwłaszcza w krajach, gdzie jest ich powyżej dziesięciu), nie interesują się w wystarczającym stopniu ich działalnością. Konieczne staje się bardziej dogłębne dowartościowanie roli włoskich konsulów honorowych, także w celu uniknięcia demotywacji⁶³.

5. Uwagi końcowe

Rozwój instytucji konsula honorowego we Włoszech oraz wzrastająca ich rola instytucjonalna w chwili obecnej to wynik włoskiej tradycji dyplomacji szukającej racjonalnych środków wsparcia dla zwiększającej się imigracji własnych obywateli, zwłaszcza w krajach obydwu Ameryk, jak również w Europie pod koniec XIX i w I połowie XX wieku. Na początku XXI wieku znaczenie konsulów honorowych zostało znów dostrzeżone w związku z oszczędnościami i cięciami budżetowymi,

⁶² *Rappresentanze Diplomatiche Italiane nei Paesi Esteri: Ambasciate e Consolati*, Annuario Diplomatico-Consolare 2013, Unione dei Consoli Onorari in Italia, Roma 2013, s. 194–242.

⁶³ C. Marsili, *I consoli onorari...*, s. 214–219.

przed którymi stała włoska dyplomacja i administracja publiczna (zwłaszcza po 2007 roku). Rozwój i rozbudowa tych urzędów uznane zostały za najbardziej efektywną i często jedyną formę zastąpienia likwidowanych urzędów konsularnych zawodowych, szczególnie w państwach Unii Europejskiej. Pomimo ograniczonych funkcji konsularnych, jakie *de iure* wykonywać może włoski konsul honorowy za granicą, instytucja ta w sposób funkcjonalny stała się niezbędnym łącznikiem między konsulatami zawodowymi i ambasadami a obywatelami włoskimi zamieszkującymi lub przebywającymi czasowo na danym obszarze. Użyteczność urzędu potwierdziła się w praktyce wielokrotnie, zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych, a także w dziedzinie promocji gospodarczej, handlowej i kulturalnej.

Jednym z istotnych ograniczeń w rozwoju instytucji włoskiego konsula honorowego za granicą jest obecnie zmniejszająca się systematycznie (i paradoksalnie do zwiększającej się roli) pomoc państwa włoskiego (MSZ) w formie corocznych zasiłków, które otrzymują poszczególne urzędy tego typu po przedstawieniu listy określonych wydatków⁶⁴. Drugim ograniczeniem jest brak decyzji i odpowiedniej regulacji ministerialnej w sprawie podwyższenia wieku piastowania tego urzędu ponad 70. rok życia, co znacząco utrudnia utrzymanie na niektórych stanowiskach konsulów z dużym doświadczeniem i o wielkich zasługach.

Ostatnie decyzje włoskiego ministerstwa Spraw Zagranicznych przewidujące wyposażenie wszystkich włoskich konsulów honorowych za granicą, niezależnie od kategorii (ponad pięćset urzędów), w oficjalną pocztę elektroniczną ministerstwa z domeną @esteri.it wraz z odpowiednim adresem stron internetowych tych placówek, służyć będą niewątpliwie wzmocnieniu prestiżu tego urzędu, przyczynią się do zwiększenia efektywności działania i rozpoznawalności zarówno wobec partnerów instytucjonalnych w państwach urzędowania, jak i wobec instytucji włoskich⁶⁵. Tym niemniej ten istotny środek budujący pozycję włoskich konsulów honorowych za granicą nie może zastąpić bardziej stanowczych działań i regulacji, które muszą być podjęte w niedalekiej przyszłości (rzeczywiste wsparcie materialne konsulatów honorowych), aby urząd ten mógł odgrywać przypisaną mu i rozszerzającą się rolę.

⁶⁴ W latach 2005–2013 wsparcie dla konsulatów honorowych Włoch za granicą, pomimo większego cenięcia ich działalności przez MSZ, zmniejszyła się o ok. 70%. M. Di Ruzza, *I consoli onorari d'Italia. Un ruolo in crescita nel solco della tradizione*, Affari Esteri 2013, nr 171 (XLV), s. 366.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 367.