

Andrzej Zdebski

Konsul Honorowy Republiki Chile w Krakowie

Praktyczne aspekty sprawowania funkcji konsula honorowego w państwie przyjmującym a Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych

1. Wprowadzenie

*Dyplomata niedrogo*¹, *Póldyplomaci*² – takie określenia konsulów honorowych w tytułach artykułów polskiej prasy można było znaleźć na początku XXI wieku. Dzisiaj w Polsce działa sto osiemdziesiąt konsulatów z sześćdziesięciu państw, ponad sto sześćdziesiąt z nich to konsulaty honorowe, które reprezentują pięćdziesiąt siedem państw. Wśród konsulatów honorowych cztery to konsulaty generalne (Japonia, Filipiny, Turcja) na czele z honorowym konsulem generalnym, a siedem to agencje konsularne (sześć Francji, jedna USA) na czele z konsulem honorowym. Liczba konsulatów honorowych w Polsce stale rośnie. W roku 2000 w Polsce działało siedemdziesiąt pięć konsulatów honorowych, zaś w 2003 było ich już dziewięćdziesiąt jeden. Za granicą Polska ustanowiła sto dziewięćdziesiąt cztery konsulaty honorowe, a do 1989 roku miała ich jedynie dwa. Liczby te wyraźnie świadczą, że państwa coraz częściej sięgają do instytucji konsula honorowego i honorowego urzędu konsularnego jako istotnego, praktycznego narzędzia w dwustronnych stosunkach międzynarodowych. Można też spotkać określenie, że konsulat honorowy to szczególna forma służby zagranicznej³.

W poniższym artykule skoncentrowano się na niektórych praktycznych aspektach sprawowania urzędu konsula honorowego w państwie przyjmującym,

¹ Polityka 2003, nr 19.

² Wprost 2000, nr 46.

³ I. Gawłowicz, *Międzynarodowe prawo dyplomatyczne – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2011, s. 147.

opierając się głównie na doświadczeniach konsulów honorowych państw wysyłających w Polsce.

2. Podstawa prawna działania konsula honorowego

Spośród aktów prawa, które współcześnie regulują status i pozycję konsulów honorowych, największe znaczenie ma Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 roku⁴. Jest ona podstawowym aktem prawa konsularnego, które określa się jako „zbiór norm o charakterze organizacyjnym i rzeczowo-kompetencyjnym, określających powstawanie i funkcje organów konsularnych oraz ich zakres działania”⁵. Niemniej stosunki konsularne regulowane są również przez inne normy umowne (np. dwustronne konwencje konsularne – mające w razie konfliktu norm pierwszeństwo zastosowania przed Konwencją wiedeńską; prawo zwyczajowe w sferze prawa międzynarodowego – regulujące szereg funkcji konsularnych – wobec ich nieuregulowania w Konwencji wiedeńskiej), jak również przez normy prawa wewnętrznego, a także definiowane przez praktykę państw. Szczególnie normy prawa wewnętrznego mają współcześnie istotne znaczenie dla określenia praktyki wykonywania urzędu konsula honorowego⁶. Wydaje się, że najmniejszy wpływ na kształtowanie tej praktyki względem konsulów honorowych mają dwustronne konwencje konsularne. Są wprowadzane uważane przez teorię jako dobry instrument do regulacji pozycji urzędu konsularnego w stosunkach dwustronnych⁷, w praktyce państw rzadko jednak spotyka się w nich szersze szczegółowe odniesienie się do wykonywanych przez konsula honorowego funkcji konsularnych czy też rozszerzenie przywilejów i immunitetów w stosunku do urzędu konsula honorowego. W zawartych przez Polskę do tej pory dwustronnych konwencjach konsularnych brak jakichkolwiek uregulowań szerzej określających pozycję konsulów honorowych. Najczęściej przepisy dotyczą dopuszczalności i zasad ustanawiania honorowych urzędów konsularnych⁸.

⁴ Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98, załącznik (dalej jako Konwencja wiedeńska).

⁵ M. Muszyński, *Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych. Komentarz*, Bielsko-Biała 2003, s. 7.

⁶ Ustawa o służbie zagranicznej i inne akty rangi ustawowej, rozporządzenia, zarządzenia i instrukcje Ministerstwa Spraw Zagranicznych etc.

⁷ P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy. Studium prawomiędzynarodowe*, Kraków 1999, s. 41; P. Czubik, *Konwencje konsularne* [w:] S. Sykuna, J. Zajadło (red.), *Leksykon prawa i protokołu dyplomatycznego*, Warszawa 2011, s. 151 i n.

⁸ Zob. likwidacja tzw. klauzuli eliminacyjnej w konwencjach zawieranych przez Polskę po 1989 roku, jak np. w art. 10 Konwencji Konsularnej zawartej między RP a Rosją z dnia 22 maja 1992 roku (Dz. U. z 1995 r. Nr 140, poz. 687) czy w art. 10 – Konwencji konsularnej pomiędzy RP a Rządem Republiki Kazachstanu (Dz. U. z 2008 r. Nr 155, poz. 966). Przepis ten dodatkowo podkreśla możliwość mianowania i przyjmowania honorowych urzędników konsularnych, stosując wobec nich postanowienia rozdziału III konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych oraz,

Najważniejszym aktem prawa międzynarodowego w zakresie omawianej materii jest więc Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 roku, która w rozdziale III zatytułowanym „Przepisy dotyczące honorowych urzędników konsularnych i kierowanych przez nich urzędów konsularnych”, w art. 58–68 określa podstawy prawne ustanawiania, funkcjonowania i ochrony honorowych urzędników konsularnych. Odniesienie do uregulowań tych artykułów konwencji jest też w praktyce sprawowania honorowego urzędu konsularnego najczęstsze i stanowi podstawowe źródło wiedzy o statusie prawnym dla osób sprawujących ten urząd⁹. Szczególne znaczenie ma jednak moim zdaniem świadomość i rozumienie, a także prawidłowa wykładnia postanowień zawartych w art. 28–30 Konwencji wiedeńskiej.

3. Szczególne znaczenie art. 28–30 Konwencji wiedeńskiej dla praktycznych aspektów sprawowania funkcji konsula honorowego

Artykuł 28 stanowi, że państwo przyjmujące udziela wszelkich ułatwień w wykonywaniu przez urząd konsularny jego funkcji. W związku z art. 58 Konwencji wiedeńskiej dotyczy to również honorowego urzędu konsularnego. Jak podkreśla się w komentarzach do Konwencji, „norma ma charakter podwójny, ponieważ nakaz udzielania ułatwień jest czytany także jako zakaz utrudnień w wykonywaniu przez urząd jego funkcji” i dalej: „(...) nawet zwykłe zatrzymanie prawa jazdy pracownikowi konsularnemu podczas prywatnej jazdy może być uznane za złamanie art. 28, jeżeli uniemożliwia mu w następstwie wykonywanie obowiązków urzędowych”¹⁰. Na takie sformułowanie należy spojrzeć przez pryzmat art. 71 Konwencji wiedeńskiej dotyczącego ograniczenia immunitetu jurysdykcyjnego i nietykalności osobistej w stosunku do osoby mającej obywatelstwo państwa przyjmującego lub stale w nim mieszkającej jedynie do czynności urzędowych dokonanych w toku pełnienia swych funkcji. W komentarzu do Konwencji wiedeńskiej M. Muszyński podkreśla, że „przyjęte tam [w art. 43 Konwencji wiedeńskiej – dop. A.Z.] uznanie immunitetu jest w odniesieniu do czynności dokonanych w wykonaniu funkcji konsularnych – tu zastąpione formułą – w stosunku do czynności urzędowych dokonanych w toku pełnienia swych funkcji”. Jak podkreśla autor, jest to rozwiązanie węższe i nie obejmuje czynności związanych z pełnieniem obowiązku, np. dojazdu samochodem w celu wykonania funkcji konsularnych, ale jest nim

jeśli to możliwe, postanowienia konwencji dwustronnej. Określa również, że konsulowie honorowi mogą być obywatelami państwa wysyłającego, przyjmującego lub trzeciego.

⁹ Wskazuje na to np. w swojej pracy magisterskiej K. Kłaput, *Analiza instytucji konsula honorowego w świetle przepisów prawa międzynarodowego i praktycznego wykorzystania na przykładzie działalności konsulów honorowych w województwie małopolskim*, praca magisterska – Wydział Prawa i Administracji UJ, Kraków 2011.

¹⁰ M. Muszyński, *op.cit.*, s. 76.

natomiast dowóz kuriera do pociągu¹¹. Istotność tej regulacji i jej interpretacji wynika z faktu, że kwestie przywilejów i immunitetów, a szczególnie immunitetu jurysdykcyjno-administracyjnego, są najczęstszą kwestią poruszaną w praktyce sprawowania honorowego urzędu konsularnego. Wiąże się to zapewne z tym, że honorowi urzędnicy konsularni najczęściej mogą stać się podmiotem stosowania przepisów porządkowo-administracyjnych, w tym tych związanych z poruszaniem się po drogach. Inne przywileje i immunitety są praktycznie mniej odczuwalne, a także wiedza co do ich zakresu wśród konsulów honorowych jest niestety częstokroć nieprawidłowa (w szczególności co do znacznie węższego ich zastosowania niż w przypadku zawodowych urzędów konsularnych, co wprost wynika z rozdziału III Konwencji wiedeńskiej).

Istotny praktycznie jest też art. 29 dający możliwość używania flagi i godła państwowego nie tylko na budynkach zajmowanych przez urząd konsularny i na jego drzwiach wejściowych, ale również na rezydencji kierownika urzędu konsularnego oraz jego środkach transportu, gdy są używane do celów służbowych. W przypadku honorowych urzędów konsularnych siedziba wielu konsulatów mieści się w prywatnym mieszkaniu, rezydencji konsula honorowego. Warto również dodać, że niektóre instrukcje państw wysyłających ściśle określają, jak i kiedy należy używać godła i flagi państwowej. Na przykład według *Podręcznika dla konsulów honorowych Chile* z 1992 roku flagę Chile należy wywieszać na siedzibie konsulatu 18 i 19 września – w dniach Święta Niepodległości Chile.

Artykuł 30 Konwencji wiedeńskiej wskazuje natomiast, że państwo przyjmujące powinno bądź ułatwić nabycie na jego terytorium, zgodne z jego ustawami i innymi przepisami, przez państwo wysyłające pomieszczeń niezbędnych dla urzędu konsularnego, bądź pomagać temu państwu w uzyskaniu tych pomieszczeń w inny sposób. Ważne dla praktyki honorowych urzędów konsularnych wydaje się zawarte w komentarzu do Konwencji wiedeńskiej stwierdzenie M. Muszyńskiego, że pomoc ta ma jednak charakter wyłącznie administracyjny: „państwo przyjmujące powinno udzielać wsparcia i wydawać potrzebne dokumenty i decyzje”¹². Nie oznacza to jednak żadnego obowiązku po stronie państwa przyjmującego do oddania, tym bardziej bezpłatnego, na potrzeby konsulatu honorowego lokalu, ale może być właściwe wskazanie, dla uproszczenia i skrócenia drogi administracyjnej, lokali stanowiących własność państwa lub samorządów terytorialnych, do których często należą lokale wykorzystywane dla potrzeb honorowych urzędów konsularnych.

¹¹ *Ibidem*, s. 145.

¹² *Ibidem*, s. 77.

4. Funkcje konsularne wykonywane przez konsula honorowego

Artykuł 5 Konwencji wiedeńskiej określa funkcje konsularne, jakie mogą być wykonywane także przez konsula honorowego. Jest to wyliczenie, jak podkreśla się w literaturze, będące „katalogiem przykładowym/otwartym”, a wykonywanie konkretnych funkcji konsula jest uzależnione od zgody państwa przyjmującego¹³. M. Muszyński w komentarzu dzieli zadania określone w art. 5 na:

- zadania o charakterze ogólnym (lit a–c oraz lit. e),
- zadania szczegółowe (lit. d–l),
- klauzule generalne (lit. m).

Inny podział proponuje M. Kowalski, dzieląc funkcje konsularne na wiążące się z wykonywaniem pewnego władztwa państwowego przez urzędnika konsularnego oraz wszystkie inne¹⁴. Te pierwsze polegają np. na dokonywaniu czynności notarialnych, wydawaniu dokumentów podróży, występowaniu w charakterze urzędnika stanu cywilnego czy dokonywaniu innych czynności cywilnoprawnych. Do innych zalicza się funkcje związane z promocją relacji międzynarodowych¹⁵.

Honorowi urzędnicy konsularni w wykonywaniu swoich funkcji kierują się najczęściej ustaleniami zakresu ich działania podjętymi w procesie ustanowienia i powołania honorowego urzędnika przez państwo wysyłające. O zakresie sprawowanych funkcji mogą decydować akty prawa wewnętrznego. Tak dzieje się między innymi w polskiej praktyce konsularnej. Zakres funkcji określa rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konsulów honorowych RP z dnia 7 grudnia 2006 roku¹⁶. Paragraf 8 ust. 1 stanowi: „Konsul honorowy podejmuje w swoim okręgu konsularnym działania na rzecz:

- 1) promowania i rozwijania przyjaznych stosunków i współpracy między RP a państwem przyjmującym;
- 2) ochrony praw i interesów RP i jej obywateli w państwie przyjmującym;
- 3) umacnianie więzi między RP a zamieszkałą w kraju przyjmującym konsula honorowego Polonią;
- 4) współpracy gospodarczej, kulturalnej, naukowo-technicznej między RP a państwem przyjmującym”.

Podobne postanowienia można znaleźć też np. w regulacji konsularnej Peru wydanej dekretem Prezydenta Peru Nr 076-2005 (w części II – od art. 111) czy też w Dekrecie Królewskim 1390/2007 z 2007 roku ustanawiającym regulacje dotyczące honorowych agentów konsularnych Hiszpanii, a także w instrukcji dla Honorowych Urzędników Konsularnych Republiki Słowenii wydanej zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych Słowenii z 21 marca 2007 roku. Ujęcia

¹³ P. Czubik, M. Kowalski, *op.cit.*, s. 91.

¹⁴ M. Kowalski, *Funkcje konsularne* [w:] S. Sykuna, J. Zajadło (red.), *op.cit.*, s. 93.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 239, poz. 1735.

wskazanych wyżej regulacji różnią się w swej szczegółowości (w niektórych wyraźnie wyklucza się pełnienie przez konsulów honorowych niektórych funkcji) w zależności od potrzeb i specyfiki kraju. Niemniej ustawodawstwo wewnętrzne państw dość dokładnie określa funkcje konsulów honorowych. W wielu przypadkach potwierdzenie delegowania określonych funkcji konsularnych znajduje się też w listach komisyjnych wydawanych konsulowi honorowemu (np. Litwa i Ukraina). Można stwierdzić, że w większości przypadków funkcje wykonywane przez konsulów honorowych sprowadzają się do zadań o charakterze ogólnym, a objętych lit. a–c oraz e z art. 5 Konwencji wiedeńskiej, z dodaniem lit. m, który to punkt jest normą o charakterze generalnym, otwierającą katalog funkcji konsularnych na inne, niewymienione. O tym katalogu decydują państwa wysyłające w zakresie nienaruszającym przepisów państwa przyjmującego, a także umów dwustronnych obowiązujących między państwem wysyłającym a przyjmującym¹⁷.

5. Uwagi końcowe

Podsumowując, można stwierdzić, że dla praktyki sprawowania honorowego urzędu konsularnego Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych stanowi prawną ramę, zaś prawo wewnętrzne państw wysyłających i wzajemna praktyka potwierdzona często umowami dwustronnymi lub zasadą wzajemności w stosunkach międzynarodowych uszczegóławia zakres, zadania, sposób ustanawiania, pełnione funkcje, a także ograniczenia w sprawowaniu urzędu konsula honorowego.

Wielokrotnie podejmowano również próby zmian Konwencji wiedeńskiej. Można tu tytułem przykładu wspomnieć propozycje zmian przygotowaną przez FICAC (Międzynarodową Federację Korpusu i Stowarzyszeń Konsularnych) w listopadzie 2003 roku, a dotyczącą części III konwencji (tj. poświęconej konsulom honorowym). W propozycji proponowano dodanie:

- do art. 38 punktu c: „archiwa konsularne i dokumenty będą nietykalne zawsze i niezależnie od działalności”;
- do art. 58 ustępu 5: „Niezależnie od postanowień poprzednich paragrafów tego artykułu placówka konsularna kierowana przez honorowego urzędnika konsularnego, działającego w kraju, w którym nie przebywa ambasador państwa wysyłającego, będzie uprawniona do wszystkich przywilejów i immunitetów, jakie przysługują zawodowym urzędnikom konsularnym”;
- art. 60 par. 1 otrzymałby brzmienie: „Pomieszczenia konsularne konsulatu honorowego kierowanego przez honorowego urzędnika konsularnego

¹⁷ Stwierdzenie powyższe potwierdzają badania K. Kłaputa, na potrzeby cytowanej pracy magisterskiej, przeprowadzone wśród konsulów honorowych Małopolski. Większość z nich wykonuje własnie zadania o charakterze ogólnym, a nieliczni (głównie z państw skandynawskich) zadania szczegółowe związane z niektórymi czynnościami o charakterze administracyjnym, sądowym czy notarialnym.

szczegółowo określone i używane wyłącznie dla funkcji konsularnych będą zwolnione ze wszystkich krajowych, regionalnych i gminnych opłat, podatków i innych należności”¹⁸.

Stowarzyszenie domaga się zresztą od lat rozszerzenia przywilejów i immunitetów honorowych urzędników konsularnych, tak aby jak najbardziej zbliżyć je do tych przysługujących zawodowym urzędnikom konsularnym.

Potwierdzeniem zmiany znaczenia roli i funkcji w stosunkach międzynarodowych honorowych urzędników konsularnych mogą być słowa Ministra Spraw Zagranicznych Polski Radosława Sikorskiego skierowane do konsulów honorowych na pierwszym Zjeździe Konsulów Honorowych w Polsce, który odbył się w Bydgoszczy 27 i 28 października 2012 roku: „Wasza funkcja jest nierozzerwalnie związana z sukcesem demokracji w Polsce. Przed wojną i po wojnie Polska miała swoich konsulów honorowych i w Polsce byli konsulowie honorowi. Podczas wojny i przez 45 lat komunizmu ta instytucja nie funkcjonowała, bo totalitarnej władzy nie przychodziło do głowy, że ktoś może z własnej i nieprzymuszonej woli, tak po prostu służyć zbliżeniu między narodami, zarówno promocji Polski za granicą, jak też zbliżeniu Polski z innymi krajami tu w Polsce. Jesteście więc Państwo jednym z dowodów na sukces polskiej demokracji”.

Minister zwrócił też uwagę, że w dzisiejszym świecie znaczenie konsulów honorowych rośnie, gdyż dyplomacja musi mieć wiele wymiarów¹⁹.

¹⁸ Dokument FICAC z dnia 24 listopada 2013 roku, Ateny [archiwum autora].

¹⁹ Za: PAP – opublikowane www.newsweek.pl (dostęp: 27.10.2012).