

KONSUL HONOROWY

Studium prawnomiędzynarodowe

**Paweł Czubik
Michał Kowalski**

KONSUL HONOROWY

Studium prawnomiędzynarodowe

w sprzedaży:

· Aleksandra Sołtysińska, Paweł Czubik

CEFTA

Komentarz, stawki celne,
przewidywane redukcje cel

· Paweł Czubik

LEGALIZACJA KRAJOWA DOKUMENTÓW

· zagranicznych przeznaczonych do obrotu prawnego w Polsce,
· krajowych przeznaczonych do obrotu prawnego za granicą.
Czynności notarialne konsula

BDN, vol. 3



ZAKAMYCZE 1999

Recenzja wydawnicza:
Prof. dr hab. Stefan Sawicki
Kierownik Zakładu Prawa Międzynarodowego Publicznego
Uniwersytetu Warszawskiego

Korekta merytoryczna:
Agnieszka Barczak

Skład, łamanie:
Grzegorz Szatan

Redakcja serii:
Katarzyna Szoch–Jędrys

Redakcja techniczna:
Katarzyna Rybczyńska

© Copyright by: Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE 1999

Redakcja:
ul. Librowszczyzna 1
31-030 Kraków
tel. (0-12) 429.62.79

Dział handlowy:
tel./fax (0-12) 413.83.50
e-mail zakamycze@zakamycze.com.pl
www.zakamycze.com.pl

ISBN: 83-88114-06-9

Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE 1999

Wydanie I
Oddano do druku: 4.05.1999
Druk ukończono: 11.05.1999
Nakład 400 + 100 egz.
Cena detaliczna: 44,00 zł
Druk i oprawa: FIRMA „db”
tel. (0-12) 413.27.05

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Przedmowa	11
Wstęp	13

Rozdział I

Rozwój instytucji konsula honorowego	17
1. Rys historyczny	17
2. Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych	24
3. Praktyka międzynarodowa	29
4. Praktyka polska	36
a) Lata 1918–1939	36
b) Lata 1945–1983	37
c) Okres od 1984 r.	38
5. Unormowania dwustronnych konwencji konsularnych zawartych przez Polskę od 1918 r.	41
a) Konwencje zawarte w okresie międzywojennym	41
b) Konwencje zawarte po 1945 r.	51

Rozdział II

Konsul honorowy jako instytucja prawa międzynarodowego	59
1. Analiza pojęcia	59
2. Wynagrodzenie	67

3. Prowadzenie innej działalności zarobkowej	72
4. Obywatelstwo	75
5. Stosunek pomiędzy konsulem honorowym a państwem wysyłającym	85
6. Wyzkolenie	88
7. Funkcje konsularne	91
8. Zakres przywilejów i immunitetów	98
a) Rzeczowe	101
b) Osobowe	109

Rozdział III

Organizowanie konsulatu kierowanego przez honorowego

urzędnika konsularnego	116
1. Etap wstępny	116
2. Zasadnicza procedura wewnątrzresortowa	122
3. Akredytacja konsula honorowego w państwie przyjmującym	126
4. Powołanie konsula honorowego	130
5. Zakończenie wykonywania funkcji konsularnych przez konsula honorowego	134

Rozdział IV

Struktura wewnętrzna i nadzór nad urzędem konsularnym

kierowanym przez honorowego urzędnika konsularnego	141
1. Czynności zmierzające do faktycznego uruchomienia konsulatu przez konsula honorowego	141
2. Skład osobowy	144
3. Nadzór nad konsulem honorowym	161
Zakończenie	166

Aneks I

Wykaz konsulów honorowych RP

(stan na 1 lutego 1999 r.)	169
----------------------------------	-----

Aneks II

Wykaz konsulów honorowych akredytowanych w RP

(stan na 1 lutego 1999 r.)	179
----------------------------------	-----

Źródła	185
Wielostronne umowy międzynarodowe	185
Obowiązujące dwustronne konwencje konsularne zawarte przez Polskę	185
Nieobowiązujące konwencje konsularne dwustronne zawarte przez Polskę w okresie międzywojennym	188
Nieobowiązujące akty prawa polskiego okresu międzywojennego	189
Akty prawa polskiego (powojenne)	190
Akty prawa obcego	190
Inne	191
Literatura	193

Wykaz skrótów

- AAA** — Association of Attenders and Alumni of the Hague Academy of International Law
- Annual Digest** — Annual Digest of Public International Law Cases
- DK** — Departament Konsularny
- DKiW** — Departament Konsularny i Wychodźstwa
- Dz.U.** — Dziennik Ustaw
- Dz.Urz.** — Dziennik Urzędowy
- ILR** — International Law Reports
- KPM** — Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ
- LNTS** — League of Nations Treaty Series
- MP** — Monitor Polski
- MSZ** — Ministerstwo Spraw Zagranicznych
- ONZ** — Organizacja Narodów Zjednoczonych
- PD** — Protokół Dyplomatyczny
- PiP** — Państwo i Prawo
- PYIL** — Polish Yearbook of International Law
- RP** — Rzeczpospolita Polska
- SGPiS** — Szkoła Główna Planowania i Statystyki
- UNTS** — United Nations Treaty Series
- YILC** — Yearbook of International Law Commission

Przedmowa

Prezentowane opracowanie jest pierwszym tego typu od czasu reaktywowania w polskiej praktyce dyplomatycznej instytucji konsula honorowego. Ma ono walor praktyczny, dla wszystkich, którzy interesują się działalnością konsulów honorowych naszego kraju za granicą, jak też konsulów honorowych państw obcych w Polsce. Jest również interesującym opracowaniem naukowym, odnoszącym polskie uregulowania i przepisy do ustawodawstwa innych krajów. Szeroka bibliografia może służyć wręcz jako przewodnik po przepisach i publikacjach na ten temat w Polsce oraz za granicą.

Problematyka dotycząca działalności konsulów honorowych w okresie powojennym nie doczekała się do chwili obecnej opracowania zajmującego się praktyką powoływania konsulatów kierowanych przez konsulów honorowych, jak też działalnością tego typu placówek naszego kraju za granicą oraz państw obcych w Polsce. Książka autorstwa Panów Michała Kowalskiego oraz Pawła Czubiaka wypełnia tę lukę.

Polska posiada w chwili obecnej 106 konsulatów honorowych w 67 krajach świata. Biorąc pod uwagę pozytywne wyniki działalności urzędów dotychczas powołanych, sieć konsulatów kierowanych przez konsulów honorowych będzie dalej rozwijana.

Doświadczenia Departamentu Konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, który w ramach resortu odpowiedzialny jest za prowadzenie spraw polskich konsulów honorowych potwierdzają znaczącą rolę, jaką mają do spełnienia konsulaty kierowane przez



konsulów honorowych w realizacji zadań polskiej polityki zagranicznej. Są one istotnym uzupełnieniem działalności zawodowych przedstawicielstw dyplomatyczno-konsularnych. Konsulowie honorowi jako obywatele lub osoby od lat mieszkające w państwie przyjmującym mają szczególne możliwości do prezentacji Polski, jej sytuacji gospodarczej, wewnętrznej oraz realizowanej polityki zagranicznej. Dzięki pozycji jaką zajmują w miejscowym środowisku, znajomości realiów oraz posiadanym kontaktom, konsulowie honorowi efektywnie wspierają działalność urzędów konsularnych w zakresie opieki i pomocy prawnej dla obywateli polskich znajdujących się w sytuacjach losowych w danym kraju.

Mamy przy tym świadomość, iż skuteczne działanie konsulów honorowych w powyższych obszarach jest wynikiem odpowiedniej współpracy z instytucjami krajowymi oraz naszymi przedstawicielstwami dyplomatyczno-konsularnymi. Jednym z celów jakie stawiamy sobie w chwili obecnej jest wypracowanie form współdziałania i kontaktów, zapewniających optymalne wykorzystanie możliwości posiadanych przez konsulów honorowych. Doświadczenia jakie zebraliśmy w okresie 12 lat od czasu powołania pierwszego po wojnie konsulatu honorowego, potwierdzają możliwości oraz wykazują gotowość konsulów honorowych do zaangażowania na rzecz reprezentowania interesów naszego kraju w kraju urzędowania.

Chciałbym pogratulować oraz podziękować autorom opracowania za zajęcie się tym właśnie tematem, jak też wyrazić nadzieję, iż aspekty prawne problematyki konsulów honorowych na stałe wpiszą się w ich dalszą działalność naukową.

*Andrzej Kremer
Dyrektor Departamentu Konsularnego MSZ
Warszawa, 4 lutego 1999 r.*

Wstęp

Konsul honorowy jest ugruntowaną instytucją prawa konsularnego, szeroko stosowaną w długoletniej praktyce międzynarodowej. Jednakże stosowanie tej instytucji w praktyce państw wzbudzało zawsze pewne kontrowersje i powodowało daleko idącą krytykę. Liczne państwa eliminowały możliwość stosowania tej instytucji w swoim obrocie konsularnym. Współcześnie honorowa służba konsularna przeżywa niewątpliwie swój renesans. Związane jest to m.in. ze zmianami ustrojowymi przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych i powrotem państw byłego obozu socjalistycznego do wykorzystywania tej instytucji w swojej praktyce konsularnej. Podkreślenia wymaga też fakt, że praktyka państw szeroko wykorzystujących instytucję konsula honorowego pozostaje istotnie zróżnicowana.

W polskiej praktyce konsularnej instytucja konsula honorowego była szeroko stosowana w latach 1918–1939, a następnie została prawie zupełnie zaniechana w warunkach Polski Ludowej. O ile pierwsze symptomy powrotu do wykorzystywania konsulów honorowych w polskiej służbie konsularnej pojawiły się w połowie lat osiemdziesiątych, to dopiero w warunkach w pełni suwerennego, demokratycznego państwa zaobserwować można intensywny rozwój tej instytucji. W przeciągu ostatnich dziesięciu lat ukształtowana została polska honorowa służba konsularna, znacznie przyczyniając się do rozszerzenia sieci polskich urzędów konsularnych. Wydaje się jednak, że proces kształtowania polskiej honorowej służby konsularnej nie został jeszcze ostatecznie zakończony.

Celem tego opracowania jest ukazanie instytucji konsula honorowego we współczesnym prawie i praktyce konsularnej, ze szczególnym uwzględnieniem praktyki polskiej i możliwości dalszego zastosowania w niej doświadczeń praktyki międzynarodowej.

Rozdział I niniejszego opracowania ukazuje historyczne początki instytucji konsula honorowego i jej rozwój w prawie międzynarodowym aż do uregulowań współczesnych, jak również kształtowaną przez te ostatnie praktykę międzynarodową i polską. Uwytklono w tym miejscu istotną kwestię uregulowań wynikających z dwustronnych konwencji konsularnych zawartych przez Polskę. Rozważania rozdziału I stanowią wstęp do podjętych w rozdziale II rozważań na temat pojęcia instytucji konsula honorowego i szczegółowej analizie wyodrębnionych elementów charakteryzujących tę instytucję. Rozdział III i IV ukazują proces organizowania oraz strukturę i organizację wewnętrzną urzędu konsularnego kierowanego przez honorowego urzędnika konsularnego ze szczególnym uwzględnieniem polskiej praktyki, w ścisłym związku z praktyką międzynarodową.

Odnosnie terminologii używanej w niniejszym opracowaniu należy zaznaczyć, że przyjęto, podobnie jak czyni to m.in. Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z 24 kwietnia 1963 r. (dalej: Konwencja Wiedeńska),¹ stosowanie terminów „państwo wysyłające” i „państwo przyjmujące”, które to terminy nie są w pełni ściśle w stosunku do konsulów honorowych. Chodzi tu bowiem odpowiednio o państwo ustanawiające konsula honorowego na terytorium państwa obcego i państwo, które na takie ustanowienie na swoim terytorium wyraziło zgodę.

Pewne kontrowersje wywołuje termin określający urząd konsularny kierowany przez honorowego urzędnika konsularnego. W ten właśnie sposób określa go Konwencja Wiedeńska, co podkreślać ma równość urzędów konsularnych i ich zróżnicowanie wyłącznie co do ich kierownika (zawodowego bądź honorowego). Konwencja Wiedeńska nie posługuje się więc terminem „konsulat honorowy”. Podobnie we współczesnych regulacjach wewnętrznych państw — w tym Polski — terminu tego co do zasady nie stosuje się. Termin

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

„konsulat honorowy” stosowany był natomiast powszechnie w polskim prawie konsularnym okresu międzywojennego. Również w latach osiemdziesiątych w pierwszym okresie przywracania instytucji konsula honorowego do polskiej praktyki stosowano ten termin w przepisach wewnętrznych. Z upływem czasu zaniechano tego, dostosowując używaną terminologię do regulacji Konwencji Wiedeńskiej. Warto podkreślić, że termin „konsulat honorowy” jest jednak obecnie używany w praktyce niektórych państw. I tak austriackie urzędy konsularne kierowane przez honorowych urzędników konsularnych określane są jako konsulaty honorowe. Taka też nazwa urzędu umieszczana jest na szyldzie konsulatu. Państwo polskie, podobnie jak inne państwa przyjmujące, nie ingeruje w nazwę umieszczaną na szyldzie konsulatu, uznając to za wyłączną kwestię państwa wysyłającego. Żądanie stosowania takiego właśnie określenia konsulatu kierowanego przez honorowego urzędnika konsularnego wysunąć może państwo przyjmujące. Przykładowo bawarski Protokół Dyplomatyczny zwrócił się do polskiego MSZ, po ustanowieniu polskiego konsula honorowego w Norymberdze, o zmianę oficjalnej nazwy urzędu umieszczonej na szyldzie na „Konsulat honorowy RP”. Zgodnie z praktyką niemiecką nazwa urzędu bez wskazania jego honorowego charakteru może pozostawać myląca. Strona polska dostosowała się do wymagań strony niemieckiej.² W niniejszym opracowaniu, przy uwzględnieniu regulacji Konwencji Wiedeńskiej, termin „konsulat honorowy” stosowany jest jako skrót terminu „urząd konsularny kierowany przez honorowego urzędnika konsularnego”.

W niniejszym opracowaniu starano się uwzględnić możliwie całą polską literaturę dotyczącą instytucji konsula honorowego, jak również ważniejszą dostępną literaturę zagraniczną. Odnosnie literatury polskiej dotyczącej tego przedmiotu można zaobserwować ożywienie zainteresowania instytucją konsula honorowego równocześnie z jej odrodzeniem w praktyce. Pomimo tego pozostaje ona jednak, podobnie zresztą jak literatura zagraniczna, stosunkowo szczupła.

² Informacja uzyskana w MSZ RP.

Dla pełnego oddania statusu instytucji konsula honorowego we współczesnej służbie konsularnej uwzględnić należy zwyczaj międzynarodowy, międzynarodowe prawo traktatowe, inne dokumenty międzynarodowe, jak również odpowiednie uregulowania prawa wewnętrznego państw. Nieocenionym dla autorów źródłem informacji na temat prawa i praktyki polskiej w okresie międzywojennym były archiwalne Dzienniki Urzędowe Ministerstwa Spraw Zagranicznych wydawane w latach 1918–1939. W niniejszym opracowaniu niejednokrotnie wskazywane są przykłady rozwiązań stosowanych w polskiej i obcej praktyce konsularnej i protokolarnej uzyskane w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP. Również załączone aneksy i na ich podstawie prezentowane w niniejszym opracowaniu dane statystyczne uzyskane zostały dzięki uprzejmości MSZ RP. W tym miejscu autorzy chcą serdecznie podziękować panu Tadeuszowi Kalinowskiemu, emerytowanemu Dyrektorowi Protokołu Dyplomatycznego MSZ RP, oraz panu Krzysztofowi Czaplickiemu Radcy Ministra Spraw Zagranicznych w Departamencie Konsularnym MSZ RP za konsultacje i wnikliwe uwagi. Szczególne podziękowania autorzy kierują do pana prof. dr hab. Kazimierza Lankosza, Kierownika Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego UJ, w której niniejsza praca powstała.

Rozdział I

Rozwój instytucji konsula honorowego

1. Rys historyczny

Podobieństwa do instytucji konsula honorowego w jej współczesnym rozumieniu można dopatrywać się już w znanej w starożytnej Grecji instytucji *proksenii*. Dana społeczność, z reguły *polis*, przyznawała tytuł *proksenosa* znaczącemu obywatelowi innej *polis*. Ten w zamian sprawował w swej *polis* opiekę nad obywatelami *polis*, od której otrzymał tytuł, jak również reprezentował jej interesy. *Proksenoi* sprawowali swe funkcje honorowo, mając jednak specjalne przywileje i ciesząc się prestiżem zarówno w swojej, jak i reprezentowanej *polis*. *Proksenoi* wywodzili się zawsze z poza wspólnoty, która ich ustanawiała. Istniały dwa sposoby otrzymania tytułu *proksenosa*: przyznanie za rekomendacją jednostki lub dziedziczenie. Godność *proksenosa* była więc przyznawana na zawsze i pozostawała dziedziczna. W praktyce jednak również przy jej dziedziczeniu konieczna była rekomendacja. W jednej *polis* bywało często kilku *proksenoi* innej. Instytucja *proksenii*, mająca charakter przede wszystkim publiczny, wywodziła się prawdopodobnie z innej, znacznie starszej greckiej instytucji: *ksenii*. *Ksenia* mająca charakter prywatny polegała na instytucjonalizowanych więzach przyjaźni i gościnności pomiędzy dwoma członkami różnych społeczności. W ten sposób instytucja ta ustanawiała swoiste więzi pomiędzy elitami tych społeczności. Pomiedzy *kse.ni.ą* a *prokseni.ą* można wskazać na wiele zbieżności. Wydaje

się więc, że pierwotny stosunek *ksenos* — *ksenos* zastąpił nowy: *polis* — *proksenos*. Ewolucja ta wiązała się ze zmianami społeczno-politycznymi w starożytnej Grecji i wykształceniem się *poleis*. *Proksenia* nie zabezpieczała więc jedynie interesu politycznego danej wspólnoty (*polis*), lecz była także w pewnym stopniu zależna od interesu prywatnego.³

W starożytnym Rzymie istniała wobec cudzoziemców zasada *hospitium publicum* (gościnności publicznej), zbliżona w pewnym zakresie do instytucji *proksenii*.⁴ Natomiast same terminy „konsul” (łac. *consulare* — radzić się) i „konsulat” (łac. *consulatus*) wywodzą się ze starożytnego Rzymu, od nazwy godności jednego z dwóch najwyższych urzędników rzymskich, którzy sprawowali władzę cywilną i wojskową.⁵

Literatura przedmiotu podkreśla jednak, że dopiero w średniowieczu (około XII w.) można dopatrywać się powstania praktyki, która w sposób bezpośredni dała początek instytucji konsula honorowego.⁶ Już na początku podkreślenia wymaga jednak, iż trudno mówić o wykształceniu się w tym czasie instytucji konsula honorowego w przybliżeniu chociażby odpowiadającej dzisiejszemu rozumieniu tejże. Co więcej, trudno w ogóle wskazać na rozróżnienie procesów kształtowania się zawodowej i honorowej służby konsularnej w tak wczesnym okresie. Mamy więc do czynienia z początkowo jednolitym kształtowaniem się pierworzoru służby konsularnej. Dopiero z upływem czasu można będzie dokonać merytorycznego, w zasadzie aktualnego po dziś dzień, wyodrębnienia tych dwóch rodzajów instytucji konsularnych.

³ G. Herman, *Ritualised Friendship and the Greek City*, Cambridge 1987, s. 130 i n.; S. Hornblower, *Proxenos/prokseny* (w:) S. Hornblower, A. Spawforth (ed.), *The Oxford Classical Dictionary*, Oxford 1996, s. 1268.

⁴ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 1993, s. 246; szerzej zob. G. Herman, *Friendship, ritualised* (w:) S. Hornblower, A. Spawforth (ed.), *The Oxford Classical Dictionary*, Oxford 1996, s. 613.

⁵ J. Sutor, op. cit., s. 246; por. J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, s. v.

⁶ K. Libera, *Instytucja konsula honorowego i jej wykorzystanie w polskiej służbie zagranicznej*, Zeszyty Naukowe SGPiS 1958, nr 6, s. 43; Z. Czubiński, *Instytucja konsula honorowego w polskim prawie konsularnym i w polskiej praktyce*, Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Nauk Politycznych 1987, z. 31, s. 9.

W średniowiecznej Europie intensywnie rozwijały się stosunki handlowe. Wartym podkreślenia zjawiskiem stymulującym ówczesny handel były m.in. wyprawy krzyżowe.⁷ Instytucja konsula powstała jako naturalna konsekwencja tych procesów. Początkowo praktyka powoływania pierwszych konsulów związana była ze stosunkami handlowymi, jakie łączyły miasta śródziemnomorskie z Bizancjum i krajami Bliskiego Wschodu. W niedługi czas potem konsulowie zaczęli pojawiać się w całej ówczesnej Europie. Tak na przykład w XV w. konsulów państw włoskich odnaleźć można w Anglii i Holandii, a angielskich w Norwegii, Szwecji, Danii i państwach włoskich.⁸ Kluczowe znaczenie dla pojawienia się pierwszych konsulów miała powszechna w tym czasie zasada personalności prawa. Tak więc, ponieważ cudzoziemcy podlegali własnemu prawu ojczystemu, zachodziła potrzeba znalezienia rozwiązania, które pozwoliłoby na rozstrzygnięcie sporów między nimi, częstych zwłaszcza w stosunkach handlowych, w oparciu o to prawo. Podróżujący kupcy z jednego kraju tworzyli więc kolonie w miejscach swego pobytu i za zgodą lokalnej władzy wybierali jednego spośród siebie do rozstrzygnięcia sporów. Kupcy wybrani w ten sposób nazywani byli najczęściej konsulami zamorskimi. Dalsza ewolucja tej praktyki doprowadziła, zwłaszcza wśród krajów zbliżonych kulturowo i prawnie, do wybierania konsulów spośród obywateli kraju pobytu. Tak ustanowieni konsulowie pełnili funkcje już nie tylko sędziowskie, ale także, znając dobrze miejscowe stosunki, stawali się swoistymi gospodarzami, służąc kupcom z określonego kraju szeroką pomocą w miejscu ich pobytu. W zamian za to pobierali od tychże kupców opłaty ustalone w sposób miejscowo przyjęty. Nie ulega jednak wątpliwości, że korzyści czerpane w ten sposób przez konsulów były znaczne, co niewątpliwie przyczyniało się do umacniania omawianej praktyki.⁹

Wraz ze wzrostem znaczenia państwowości, konsulowie zaczęli stawać się wysłannikami państwa. Pierwszych takich konsulów zaczęła powoływać z końcem XV w. Anglia. Wtedy też pojawiło się

⁷ L. T. Lee, *Consular Law and Practice*, Oxford 1991, s. 563.

⁸ Ibidem, s. 5.

⁹ K. Libera, op. cit., s. 43 i n.; szerzej zob. cytowaną tam literaturę i przykłady.

rozróżnienie na konsulów wysyłanych przez władze państwa do danego miejsca w obcym państwie, w celu pełnienia przez nich określonych funkcji konsularnych (*consules missi*) i konsulów wybieranych przez te władze spośród własnych kupców osiadłych w miejscu wykonywania swoich funkcji (*consules electi*). *Consules missi* rekrutowali się zresztą także przede wszystkim z kręgów kupieckich. To rozróżnienie nie może być jednak uznane za odpowiadające dzisiejszemu podziałowi, gdyż trudno wskazać na inne merytoryczne kryteria pozwalające wyodrębnić te dwa rodzaje instytucji konsula. Terminologia łacińska może więc być myląca, gdyż do dnia dzisiejszego konsulów zawodowych przyjęto nazywać *consules missi*, a konsulów honorowych *consules electi*.¹⁰ Terminami tymi posługiwały się na przykład konwencje konsularne zawarte przez Polskę w okresie międzywojennym.¹¹

Praktyka ustanawiania konsulów ewoluowała dalej i w XIX w., jak przyjmuje się powszechnie, doprowadziła do wyraźnego, choć nie jednolitego, podziału na konsulów zawodowych i honorowych. Konsulowie zawodowi byli wysyłanymi przez państwo (*consules missi*) i przez nie, z reguły, opłacanymi urzędnikami. Konsulowie honorowi wybierani spośród mieszkańców miejsca sprawowania funkcji konsularnych (*consules electi*), sprawowali swe funkcje bez wynagrodzenia, honorowo, a powierzone im obowiązki i okazane zaufanie traktowali jako zaszczyt.¹² Trudno wskazać w sposób precyzyjny, kiedy pojawiła się tak rozumiana instytucja konsula honorowego. Jak trafnie jednak zauważa R. M. Jarvis,¹³ już w 1758 r. Emer de Vattel w swojej pracy *Le Droit des Gens ou Principes de la Loi Naturelle*¹⁴ jed-

noznacznie opowiadał się za zaprzestaniem praktyki powoływania konsulów honorowych. Wydaje się więc, że w powyższym lub zbliżonym rozumieniu instytucja konsula honorowego musiała być już znana w I poł. XVIII w.

Od samego początku wyodrębnienia się instytucji konsula honorowego była ona poddawana nieustającej krytyce. Wspomniany wyżej E. de Vattel był jej pierwszym krytykiem. Innym wczesnym krytykiem tej instytucji był znany XIX-wieczny prawnik i praktyk brytyjski Robert Phillimore.¹⁵ Przeciwnikiem omawianej instytucji był także Edouard Philippe Engelhardt, sprawozdawca Instytutu Prawa Międzynarodowego. Początkowo w ogóle przeciwny podziałowi konsulów na zawodowych i honorowych, wobec odmiennej praktyki państw, w swym czwartym sprawozdaniu z 1896 r. przedstawił on jednak koncepcję co prawda uznającą instytucję konsula honorowego, ale sprowadzającą jej rolę do znaczenia podrzędnego. Miało to odbicie w przyznaniu im tytułu agentów konsularnych, gdy tytuł konsula zagwarantowany był dla konsulów zawodowych. Koncepcja ta znalazła, mimo głosów przeciwnych, uznanie większości Instytutu, który zawarł ją w swoim projekcie dotyczącym uregulowania immunitetów konsularnych.¹⁶ Argumenty przeciwko instytucji konsula honorowego podnosiło też wielu innych autorów. Krytyka tej instytucji znalazła swe odbicie również w międzywojennych pracach Komitetu Ekspertów Ligi Narodów i tzw. Harvardzkiego Zespołu Badawczego Prawa Międzynarodowego, który w okresie międzywojennym opracował kilka projektów kodyfikacyjnych różnych dziedzin prawa międzynarodowego.

Znamiennym jest, iż mimo tak rozległej krytyki konsulowie honorowi byli stale obecni w dziewiętnastowiecznej praktyce konsularnej licznych państw. Co więcej, instytucja ta zyskiwała sobie coraz więcej zwolenników, a jej znaczenie rosło i to pomimo równoczesnego

¹⁰ Ibidem, s. 46 i n.

¹¹ Chodzi tu o konwencje zawierane w latach dwudziestych; w konwencjach zawartych w latach późniejszych nie stosuje się już terminów łacińskich; zob. np.: konwencje konsularne z Łotwą (Dz.U. z 1926 r. Nr 5, poz. 26), Estonią (Dz.U. z 1926 r. Nr 26, poz. 155).

¹² K. Libera, op. cit., s. 51.

¹³ R. M. Jarvis, *The Honorary Consul in Modern International Practice: Why Article 68 of the Final Act of the United Nations Conference on Consular Relations Should Be Amended to Provide a Uniform Regime for the Sending and Receiving of Honorary Consuls*, *Duquesne Law Review* 1985, vol. 23, s. 912.

¹⁴ Wydanie polskie: E. de Vattel, *Prawo narodów, czyli zasady prawa naturalnego*, tłum. B. Winiarski, Warszawa 1958.

¹⁵ R. M. Jarvis, op. cit., s. 913; L. T. Lee, op. cit., s. 563.

¹⁶ K. Libera, op. cit., s. 54; R. M. Jarvis, op. cit., s. 915. Jarvis wyraża przekonanie, że na stanowisko Instytutu w tej kwestii bez wątpienia decydujący wpływ miała opinia, jaką w swych pracach opublikowanych w drugiej połowie XIX w. (zwłaszcza chodzi tu o *Commentaries upon International Law, 1854–1861*) zawarł wspomniany wyżej R. Phillimore.

rozwoju zawodowej sieci konsularnej. Często liczba konsulów honorowych danego państwa przewyższała liczbę konsulów zawodowych. W początkach XX w. wielu konsulów honorowych posiadały np. Austro–Węgry: 396 konsulów honorowych i 91 zawodowych, czy Niemcy: 531 honorowych i 141 zawodowych.¹⁷

Można wskazać co najmniej kilka przyczyn tego zjawiska. Po pierwsze rewolucja przemysłowa doprowadziła do gwałtownego rozwoju przemysłowego. Rozwijał się handel międzynarodowy oraz mająca go ułatwić komunikacja międzynarodowa: lądowa i morska. Państwa doceniały rolę kupców, przemysłowców, finansistów, którzy będąc obywatelami państwa obcego w nim zamieszkałymi znali dokładnie rynek swojego kraju, i mogli w dużym stopniu przyczynić się do intensyfikacji wzajemnych kontaktów pomiędzy krajem swego pochodzenia i krajem, którego reprezentowanie im powierzono.

Po drugie rewolucja przemysłowa zapoczątkowała okres znaczących procesów emigracyjnych. Czynnikiem ten — co aktualne jest po dziś dzień — odgrywa ważną rolę w powoływaniu konsulatów w ogóle, a honorowych przede wszystkim. Konsulaty spełniają istotną rolę w utrzymywaniu więzi emigrantów i ich potomków z krajem ich pochodzenia. Równocześnie wśród osób wywodzących się z emigracji niewątpliwie łatwiej jest znaleźć odpowiednich kandydatów gotowych honorowo wypełniać funkcje konsularne. Państwo wysyłające chętniej też widzi na stanowisku swojego konsula honorowego osobę związaną z nim swoistą więzią emocjonalną.

Po trzecie wreszcie, najbardziej burzliwy rozwój konsulatów honorowych nastąpił po I wojnie światowej. Wówczas upadek wielonarodowościowych państw dynastycznych w Europie (przede wszystkim Austro–Węgier i Rosji), spowodował powstanie nowych państw narodowych, co zagaściło sieć możliwych i nawiązanych stosunków dyplomatycznych i konsularnych. Nowo powstałe, zwykle niewielkie i wyniszczone wojną kraje nie były w stanie realizować swych zadań konsularnych za pomocą dobrze zorganizowanej zawodowej służby konsularnej, przede wszystkim ze względu na brak funduszy na ten cel oraz dobrze wyszkolonego personelu administracyj-

nego.¹⁸ W takiej sytuacji sięgnięcie po instytucję konsula honorowego pozwalało w dużym stopniu przezwyciężyć wymienione trudności. Stąd też w okresie międzywojennym instytucja konsula honorowego cieszyła się dużą popularnością.

Międzynarodowe prawo konsularne tworzą normy prawa zwyczajowego i prawa umownego.¹⁹ W konsularnym prawie umownym szczególnie miejsce zajmują dwustronne konwencje konsularne. Praktyka ich zawierania sięga XVII w. Wraz z upływem czasu państwa zawierały coraz większą liczbę tego rodzaju konwencji, a ich znaczenie konsekwentnie rosło. Praktycznie do momentu przyjęcia w 1963 r. Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, dwustronne konwencje konsularne były głównym, obok przede wszystkim prawa zwyczajowego, a także bardzo nielicznych wielostronnych konwencji regionalnych, źródłem międzynarodowego prawa konsularnego.²⁰ Często do dwustronnych umów konsularnych wprowadzano postanowienia tożsame ze zwyczajem, tym samym potwierdzając go i petryfikując. Podobnie było z instytucją konsula honorowego, po wyodrębnieniu się której w prawie zwyczajowym w XIX w. stosujące tę instytucję państwa zaczęły wprowadzać do zawieranych umów konsularnych postanowienia dotyczące konsulów honorowych. Z reguły były to jednak uregulowania bardzo lapidarne. K. Libera wskazuje na przykład liczne konwencje z okresu dwudziestolecia międzywojennego, w których państwa–strony poprzestają na stwierdzeniu, że przedstawicielami konsularnymi mogą być konsulowie zawodowi lub honorowi, bez definiowania tych pojęć, co wskazywałoby na wystarczające zwyczajowe wyodrębnienie tych instytucji.²¹ Stosunkowo często też, w dwustronnych konwencjach konsularnych zawieranych przez państwa, z których co najmniej jedno nie stosowało w praktyce instytucji konsula honorowego, wyłączano

¹⁸ Sytuacja ta nie dotyczyła krajów powstałych wskutek rozpadu Austro–Węgier; monarchia habsburska zapewniła im wielu wyszkolonych urzędników.

¹⁹ J. Symonides (w:) R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1999, s. 189.

²⁰ C. Economides, *Consular Treaties* (w:) R. Bernhardt (ed.), *Encyklopedia of Public International Law*, t. IX, Amsterdam 1986, s. 38.

²¹ K. Libera, op. cit., s. 53.

¹⁷ J. Makowski, *O konsulach i konsulatach*, Warszawa 1918, s. 35.

możliwość ustanawiania konsulów honorowych pomiędzy stronami umowy.

Jak wspomniano wyżej, wielostronne konwencje konsularne należały przed 1963 r. do rzadkości. Należy tu jednak wspomnieć o Konwencji hawańskiej dotyczącej agentów (przedstawicieli) konsularnych z 1928 r.,²² będącej regionalną, wielostronną konwencją konsularną państw amerykańskich. Postanowienia konwencji nie zawierają rozróżnienia na konsulów zawodowych i honorowych, jednakże na ich podstawie można dopatrzeć się podziału pośrednio odpowiadającego wyodrębnieniu instytucji konsula honorowego. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że liczne państwa Ameryki Łacińskiej szeroko stosowały wówczas tę instytucję w praktyce. Postanowienia Konwencji hawańskiej są zgodnie negatywnie oceniane w literaturze, jako dwuznaczne i zaciemniające istotę podziału na zawodową i honorową służbę konsularną.²³

2. Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych

Do dyskusji na temat pozycji prawnomiędzynarodowej konsula honorowego powrócono po II wojnie światowej w ramach prac kodyfikacyjnych prowadzonych pod auspicjami ONZ przez Komisję Prawa Międzynarodowego. W wyniku tych prac doszło do podpisania 24 kwietnia 1963 r. Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, która weszła w życie 19 marca 1967 r.²⁴ W nauce prawa międzynarodowego wskazuje się na podwójny charakter tej Konwencji.²⁵ Z jednej strony bowiem jej rola polega na skodyfikowaniu istniejącego wcześniej zwyczajowego prawa konsularnego, równocześnie jednak w Konwencji Wiedeńskiej znajdują się nowe postanowienia,

²² LNTS 28, vol. 155, s. 289 i n.

²³ Por. np.: K. Libera, op. cit., s. 52.; R. M. Jarvis, op. cit., s. 916; Z. Czubiński, op. cit., s. 12.

²⁴ Polska ratyfikowała tę konwencję 17 września 1981 r.

²⁵ Zob. np.: C. Economides, op. cit., s. 39.

które mają charakter postępowego rozwoju prawa międzynarodowego.²⁶ O ile podmiotowy zakres obowiązywania tych ostatnich jest ograniczony do państw–stron Konwencji Wiedeńskiej, to skodyfikowane w niej normy zwyczajowe pozostają, mocą zwyczaju, wiążące również dla państw trzecich.²⁷

Innym istotnym zagadnieniem jest też stosunek Konwencji Wiedeńskiej do innych umów międzynarodowych, w tym zwłaszcza do innych konwencji konsularnych.²⁸ Artykuł 73 ust. 1 Konwencji Wiedeńskiej stanowi, że jej postanowienia nie wpływają na inne umowy międzynarodowe uprzednio zawarte. Według natomiast ust. 2 art. 73 postanowienia Konwencji nie wykluczają zawierania dalszych umów potwierdzających, uzupełniających czy rozszerzających postanowienia te. Oznacza to, iż postanowienia Konwencji Wiedeńskiej stanowią swoiste *minimum minoris*, które może być umownie uzupełniane i rozszerzane. Ma to istotne znaczenie także dla uregulowań dotyczących instytucji konsula honorowego.

Konwencja Wiedeńska składa się ze wstępu i pięciu rozdziałów. Rozdział III, liczący 11 artykułów (58–68), poświęcony jest bezpośrednio uregulowaniu pozycji konsulów honorowych i kierowanych przez nich urzędów konsularnych. Tym samym po raz pierwszy w prawie międzynarodowym instytucja konsula honorowego doznała się szerszego, bezpośredniego uregulowania umownego. Takie rozwiązanie przyczyniło się niewątpliwie do utwierdzenia zwyczaju ustanawiania konsulów honorowych, podkreślenia samodzielności tej instytucji i tym samym podkreślenia jej znaczenia. Znamienym pozostaje jednak fakt, iż Konwencja Wiedeńska nie zawiera definicji instytucji konsula zawodowego i honorowego.²⁹ Artykuł 1 ust. 2 Konwencji stanowi jedynie, że wyróżnia się dwa rodzaje urzędników konsularnych: zawodowych i honorowych. Wszystkie więc postanowienia odnoszące się do urzędników konsularnych odnosić

²⁶ Por. art. 15 Statutu KPM ONZ.

²⁷ Zob. też S. E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 20.

²⁸ Szerzej zob. S. Kho, *Article 73 of the Vienna Convention on Consular Relations: The Relationship between the Vienna Convention and Other International Consular Agreements*, *Chinese Yearbook of International Law and Affairs* 1994–95, vol. 13.

²⁹ Szerzej w kwestii definicji instytucji konsula honorowego zob. rozdział II.