

WOJCIECH SZCZEPAN STASZEWSKI
Lublin

ROZWÓJ HISTORYCZNY INSTYTUCJI KONSULA HONOROWEGO

Urzędy konsularne, w tym kierowane przez honorowych urzędników konsularnych, spełniają ważne funkcje w realizacji polityki zagranicznej państwa. Właściwie rozbudowana sieć tych urzędów przynosi państwu znaczne korzyści. Wiele państw, które nie mogą pozwolić sobie na utrzymanie rozległej i kosztownej sieci urzędów konsularnych prowadzonych przez zawodowych urzędników konsularnych, chętnie korzysta z możliwości ustanawiania urzędów konsularnych kierowanych przez honorowych urzędników konsularnych. Nie wymagają one prawie żadnych nakładów finansowych, a często są źródłem dochodów. Ponadto właściwie wybrany konsul honorowy, dzięki znajomości miejscowych zwyczajów i warunków działalności, może oddać państwu ustanawiającemu go większe usługi niż konsul zawodowy. Znaczenie instytucji konsula honorowego stale wzrasta ze względu na intensyfikację stosunków międzynarodowych.

Instytucja konsula honorowego¹ jest jedną z najstarszych instytucji prawa międzynarodowego publicznego². Powstała ona w związku z rozwojem handlu międzynarodowego dla zapewnienia cudzoziemcom ochrony prawnej.

I. STAROŻYTNOŚĆ

W starożytnej Grecji, ojczyźnie instytucji konsula honorowego, rzecznikiem interesów obcego państwa był miejscowy obywatel nazywany p r o k s e n o-

¹ „Konsul” od łac. *consulare* – „radzić się”. Konsul honorowy – franc. *consul honoraire* (*marchand, électif, élu*), ang. *honorary consul*, niem. *Wahlkonsul (Ehrenkonsul)*, ros. *почетный (ништатный) консул*.

² Por. L. E h r l i c h, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 38.

s e m³. Do jego kompetencji należało występowanie wobec władz w imieniu cudzoziemców, którymi się opiekował, piecza nad normalnym rozwojem stosunków handlowych między zainteresowanymi państwami, udzielanie pomocy prawnej w różnych sprawach (np. zajęcie się spadkiem w razie śmierci, sprzedaż ładunku towarów) oraz stawanie w imieniu cudzoziemców w sądach specjalnych⁴. Za swoją działalność proksenos otrzymywał liczne korzyści i odznaczenia honorowe od reprezentowanego państwa. Miał też prawo do umieszczania herbu i godła nad drzwiami swego domu, a także mógł posługiwać się specjalną pieczęcią⁵. Urząd ten był bardzo ważny i zaszczytny, piastowali go m.in. Demostenes i Tucydides.

Proksenia odegrała dużą rolę w życiu starożytnej Grecji. Umożliwiła utrzymanie i rozwój wzajemnych stosunków pomiędzy państwami. Ocenia się, że ponad 78 greckich miast-państw stosowało tę instytucję⁶.

W starożytnym Rzymie stosowana była zasada gościnności publicznej (*hospitium publicum*), dzięki której rozwinęła się instytucja tzw. patronatu dla miast podbitych. P a t r o n był mianowany przez senat rzymski. Państwa, które nie były podbite przez Rzym, mogły wybierać same dla siebie patrona spośród patrycjatu rzymskiego⁷. Instytucja ta była zbliżona do statusu greckiego proksena.

W Rzymie istniał też urząd p r e t o r a c u d z o z i e m s k i e g o (*praetor peregrinus*)⁸, który powołany został do rozstrzygania sporów między cudzoziemcami oraz między cudzoziemcami a obywatelami rzymskimi (*qui inter cives et peregrinos ius dicit*)⁹. Przy wykonywaniu swych funkcji pretor stosował *ius gentium*¹⁰, które Gaius określił jako wspólne prawo wszystkich ludzi¹¹.

³ Por. J. S u t o r, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, wyd. IV, Warszawa 1993, s. 246; M. G ą s i o r o w s k i, *Dyplomaci i konsulowie*, Warszawa 1966, s. 24-25; K. B e r t o n i, *Praktyka dyplomatyczna i konsularna*, cz. I, Kraków 1947, s. 87; J. M a k o w s k i, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1922, s. 274.

⁴ Np. w Atenach był ustanowiony osobny trybunał (*Xenicón Dikastérion*) do spraw cudzoziemców, a sprawy sądził *archont polemarchos*.

⁵ Szerzej na ten temat: K. L i b e r a, *Prawo konsularne*, cz. I, Warszawa 1951, s. 3-5.

⁶ J. I l i n, *Osnownyje tiendenci w razwitiu konsulskiego prawa*, Moskwa 1969, s. 6.

⁷ Do patrycjatu rzymskiego należała tylko pewna określona liczba rodów; ich członkowie byli pełnoprawnymi obywatelami rzymskimi. Wywodzili się spośród nich członkowie senatu (*patres conscripti*) oraz urzędnicy kierujący państwem (J. K a m i ń s k i, *Patricii*, [w:] *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, pod red. W. Wołodkiewicza, Warszawa 1986, s. 114).

⁸ Utworzony w roku 242 p.n.e.

⁹ Szerzej na ten temat: J. K a m i ń s k i, *Praetor peregrinus*, [w:] *Prawo rzymskie*, s. 123.

¹⁰ Tamże, s. 198.

¹¹ „Populus Romanus partim suo proprio, partim communi omnium hominum iure utitur” (Lud rzymski posługuje się częściowo swoim prawem, częściowo wspólnym prawem wszystkich ludzi) – *Institutiones Justiniani I.1*, [w:] J. K a m i ń s k i, *Ius gentium*, tamże, s. 82.

Należy zwrócić uwagę, że *praetor peregrinus* był urzędnikiem państwa rzymskiego, a nie obcego. Sposób ochrony cudzoziemców przez Rzymian – w ewolucji historycznej – oznacza pewien regres w stosunku do rozwiązania greckiego, gdyż Rzym rozstrzygał problem tej ochrony wyłącznie na płaszczyźnie wewnętrznej¹². Niewątpliwie jednak termin „konsul” pochodzi z Rzymu, choć miał on inne od obecnego znaczenie¹³.

II. ŚREDNIOWIECZE

Dalszy rozwój form ochrony cudzoziemców przypada dopiero na X wiek i wiązał się z rozwojem handlu morskiego – szczególnie w rejonie Morza Śródziemnego. Pojawiła się wówczas instytucja specjalnych sędziów lub trybunałów handlowych dla sądenia spraw między kupcami cudzoziemskimi, jak również między kupcami miejscowymi a cudzoziemskimi. Sędziów tych nazywano zazwyczaj *k o n s u l a m i ż e g l a r z y* (*consules marinariorum*) lub *k o n s u l a m i k u p c ó w* (*consules mercatorum*)¹⁴. Powoływani oni byli z grona obywateli danego miasta. W niektórych miastach kształtował się zwyczaj umieszczania na statkach handlowych urzędników, którzy sprawowali jurysdykcję nad swymi współobywatelami¹⁵.

Instytucja sądów handlowych upowszechniła się w niedługim czasie w basenie Morza Śródziemnego. Kompetencje tych sądów były szerokie, a ich wyroki ostateczne. Rozstrzygały one sprawy na podstawie praw i zwyczajów ogólnie przyjętych i uznanych¹⁶. Odegrały istotną rolę w rozwoju prawa handlowego i morskiego, gdyż ich wyroki zarówno rozwijały prawo zwyczajowe przyjęte i uznane, jak również w pewnym zakresie tworzyły nowe normy. Wyroki te

¹² Por. L. B a b i Ń s k i, *Organizacja i technika służby konsularnej* (skrypt opracowany na podstawie wykładów w roku akademickim 1946/1947), Poznań 1947, s. 3; G ą s i o r o w s k i, dz. cyt., s. 25.

¹³ J. K a m i Ń s k i, *Konsul*, [w:] *Prawo rzymskie*, s. 40-41; J. S u t o r, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, wyd. III, Warszawa 1988, s. 313.

¹⁴ W różnych miastach stosowano różne nazwy, np. w Pizie zwano ich „consules marinariorum”, w Genui – „consoli de la mare”, a w Barcelonie – „consules del mar”. Natomiast w Marsylii i Montpellier nazywano ich „consuls de mer” – mieli oni prawo nie tylko do sprawowania jurysdykcji, ale także do zawierania umów handlowych z obcymi państwami. Szerzej na ten temat: J. M a k o w s k i, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 157.

¹⁵ Np. miasta Montpellier, Aigues-Mortes. Nazywano ich „consuls sur les navires” albo „consuls sur mer”.

¹⁶ Szerzej na ten temat: S u t o r, dz. cyt., wyd. IV, s. 246-247.

stanowiły podstawę do opracowania słynnych zbiorów handlowego i morskiego prawa zwyczajowego¹⁷.

W XI wieku pojawił się drugi typ instytucji konsularnej, zwanej *k o n s u l a m i z a m o r s k i m i* (*consules ultramarini*)¹⁸. Zbiegło się to z nawiązaniem i rozwojem stosunków handlowych przez kupców zachodniej Europy z krajami słowiańskimi na Bałkanach¹⁹ i miastami mużułmańskimi. Arabowie byli bardzo zainteresowani rozwojem handlu z Europą. Umiejętnie wykorzystali to zwłaszcza kupcy włoscy, francuscy i katalońscy, którzy zapewnili sobie w miastach mużułmańskich prawo do osiedlania się, prowadzenia handlu, a także prawo do tworzenia jednonarodowych korporacji kupieckich (agencji, faktorii)²⁰ i załatwiania sporów między obywatelami danego państwa.

Szefem jednonarodowej faktorii kupieckiej był konsul zamorski, wybierany corocznie przez grupę kupców spośród jej członków²¹. Sprawował on wewnątrz kolonii funkcje jurysdykcyjne²² i administracyjne (porządkowe).

¹⁷ Najslawniejsze zbiory: *Tabula de Amalfi* albo *Tabulae Amalphitanae* z IX w.; *Rôles* albo *Jugements d'Oléron* z XII w.; *Leges Visbuenes* (prawo morskie Wisby na wyspie Gotlandia na Bałtyku) z 1288 r.; *Consulado del Mar* z Barcelony z XIV w. (ostatnia redakcja z 1494 r. – *Konsulat Morski*, tłum. K. Libera, Warszawa 1957); *Recesy Hanzeatyckie* z XV w. Szerzej na ten temat: *M a k o w s k i*, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, s. 157.

¹⁸ Por. *S u t o r*, dz. cyt., wyd. IV, s. 247.

¹⁹ W. Namysłowski pisze, że kraje słowiańskie na Bałkanach stały się miejscem narodzin prawa konsularnego w średniowieczu. Np. Dubrownik był nie tylko centralnym ośrodkiem handlu bałkańskiego, ale także konkurentem Wenecji w handlu ze Wschodem. Jego kolonie handlowe w Serbii istniały m.in. w Nowym Pazanie, Pryzrenie, Planie, Brskowie, Rudniku. Podstawą prawną rozwoju stosunków handlowych krajów serbskich z republiką dubrownicką był układ zawarty przez wielkiego żupana serbskiego Stefana Nemanji z 27 czerwca 1186 r. Szerzej na ten temat: *W. N a m y s ł o w s k i*, *Międzynarodowe stosunki prawne średniowiecznych państw słowiańskich na Bałkanie*, [w:] *Pamiętnik Prof. Dr Przemysława Dąbkowskiego*, Lwów 1927, s. 315 nn. Zob. *Tomasz Paleolog, władca Achai, potwierdza prawa kupców Dubrownika (Raguzy) w r. 1451*, [w:] *Historia powszechna XIV–XV w. Wybór tekstów*, oprac. M. Małowist, Warszawa 1954, s. 199-200.

²⁰ Zamieszkiwali oni w dzielnicach wydzielonych w miastach dla obcych kupców tej samej narodowości. Szerzej na ten temat: *L i b e r a*, dz. cyt., s. 7-8.

²¹ Konsulem zamorskim danej agencji mógł być tylko obywatel danego miasta, np. status morski Ankony z 1397 r. stanowi w art. XLVIII, iż „obywatele Ankony, którzy podróżować będą poza Ankoną, jeżeli ilość ich przekroczy sześciu, muszą powołać jednego spośród siebie jako konsula, na wypadek gdyby między nimi powstał spór [...]”. W przypadku gdyby ich liczba nie przekraczała sześciu, a w danej miejscowości nie było konsula Ankony, „Ankonitańczyk, który będzie chciał pozwać innego Ankonitańczyka poza Ankoną, w Syrii lub w innym miejscu, będzie obowiązany wziąć jako konsula mieszczanina z Ankony”. Szerzej na ten temat: *K. L i b e r a*, *Instytucja konsula honorowego i jej wykorzystanie w polskiej służbie zagranicznej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Planowania i Statystyki”, 1958, z. 6, s. 43-44.

²² Dlatego też często zwano ich „konsulami jurysdykcyjnymi”. Sprawowali oni jurysdykcję na podstawie prawa ojczystego kolonii. Było to zgodne z panującą w średniowieczu zasadą personalności prawa.

Reprezentował także kupców danej agencji wobec miejscowych władz oraz bronił praw i przywilejów uzyskanych przez faktorię²³.

Status korporacji kupieckiej został znacznie wzmocniony poprzez gwarancje i przywileje miejscowego władcy muzułmańskiego, zwane kapitulacjami, umowami kapitulacyjnymi lub też kapitulacjami jurysdykcyjnymi²⁴. Za najdawniejsze uważa się umowy z 1133 r. pomiędzy Pizą a sułtanem marokańskim i z 1149 r. pomiędzy Pizą a władcą mauretańskim Walencji²⁵.

Również Bizancjum wprowadziło zwyczaj przyznawania szerokich przywilejów cudzoziemskim kupcom. Już w X wieku utrzymywało ono żywą wymianę handlową z wieloma krajami, m.in. z Rusią, z którą zawarło traktat w 945 r. Na mocy tego traktatu ruscy kupcy mogli osiedlać się w Konstantynopolu i mieć swego rzecznika, który sprawował nad nimi władzę jurysdykcyjną. Był on także uprawniony do rozstrzygania sporów między kupcami ruskimi a poddanymi Cesarstwa Wschodniego²⁶.

Szerokie uprawnienia otrzymały również Wenecja i Genua. Na czele tamtejszych weneckich kolonii kupieckich stali: *comes*, *vicecomes* albo *legatus*²⁷, a później *bailo* lub *baiulo*²⁸. Natomiast szefowie kolonii republiki genueńskiej nazywali się *consules*, *vicecomites* lub *rectores*²⁹.

System konsułów wybieralnych (zamorskich) rozszerzył się w XIII wieku na teren Europy. Spowodowane to było prowadzeniem przez kupców śródziemnomorskich ożywionej wymiany handlowej z portami Anglii, Flandrii, a nawet państw nadbałtyckich. W miastach portowych osiedlali się oni w zwartych grupach, tworząc autonomiczne korporacje. Wprowadzili oni zwyczaj wybierania spośród siebie szefów kolonii – k o n s u l ó w. Podobnie postępowali kupcy z miast flandryjskich i hanzeatyckich, którzy zakładali liczne faktorie kupieckie w krajach zachodnioeuropejskich. Szefów tych faktorii zwano

²³ Por. S u t o r, dz. cyt., wyd. IV, s. 247; B a b i ń s k i, dz. cyt., s. 3-4.

²⁴ W języku tureckim kapitulacje nazywają się „adnname”, co oznacza akt łaski padyszaha. Por. S u t o r, dz. cyt., wyd. IV, s. 247; M a k o w s k i, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, s. 158; L i b e r a, *Prawo konsularne*, s. 7.

²⁵ Rozkwit praktyki zawierania umów datuje się od r. 1535, zostaną więc one omówione w dalszej części opracowania.

²⁶ L i b e r a, *Prawo konsularne*, s. 8.

²⁷ Działali oni na mocy umowy Wenecji z Bizancjum zawartej w 1199 r., w której po raz pierwszy sformułowano zasadę prawa konsularnego – zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych – *actor sequitur forum rei*. Szerzej na ten temat: M a k o w s k i, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, s. 157-158.

²⁸ Na mocy umów zawartych w 1265 i 1270 r. Szerzej na ten temat: tamże, s. 158.

²⁹ Na podstawie umów z 1228 i 1251 r. (tamże).

a l d e r m e n a m i (starszymi). Ich prawa i obowiązki były zbliżone do uprawnień i obowiązków konsulów państw basenu Morza Śródziemnego.

Status prawny kolonii kupieckich opierał się na przywilejach i gwarancjach uzyskanych od miejscowych władz.

W średniowieczu tytuł konsula przysługiwał także urzędnikom w komunach północnowłoskich. W ich rękach spoczywała naczelną władza wykonawcza i sądowicza. Wybierało ich w głosowaniu dwustopniowym na roczną kadencję ogólne zgromadzenie obywateli – *consilium generale*³⁰.

Od XIII wieku w niektórych krajach południowej Europy byli powoływani spośród miejscowych obywateli konsulowie do sprawowania opieki nad cudzoziemskimi kupcami³¹. W celu odróżnienia ich od konsulów zamorskich nazywano ich *consules hospites*³².

Pod koniec epoki średniowiecza nastąpił schyłek sądów handlowych ustanowionych przez władze terytorialne. Tracą one stopniowo znaczenie i zanikają ostatecznie w XV wieku. Dochodzi do wykrystalizowania się jednego zasadniczego typu konsulów, wybieranych spośród członków faktorii kupieckiej. Nie utrzymują oni oficjalnych stosunków z państwem ojczystym i dlatego nie uważa się ich za przedstawicieli kraju ojczystego. K o n s u l o w i e w y b i e r a l n i mają szerokie kompetencje, do których należą: ochrona współobywateli i opieka nad nimi, utrzymanie porządku wewnątrz faktorii, ściganie przestępstw, jurysdykcja nad członkami kolonii, przestrzeganie i obrona przywilejów uzyskanych od władz miejscowych oraz reprezentowanie kolonii przed władzami miejscowymi³³.

W wiekach średnich wytworzył się także zwyczaj, który na trwałe wszedł do praktyki konsularnej państw. Nowo obrany konsul przed podjęciem swych funkcji musiał uzyskać od władz miejscowych zgodę na ich wykonywanie. Zgoda ta występowała w formie specjalnego przywileju, który nazywał się w państwach zachodnich *exequatur*, w państwach wschodnich zaś – *berat*.

Można stwierdzić, że koniec średniowiecza to okres znacznego rozwoju instytucji konsulatu. Stała się ona w stosunkach międzynarodowych elementem o istotnym znaczeniu³⁴.

³⁰ Makowski stwierdził, iż jest to bezpośrednie źródło nazwy współczesnych konsulów (tamże, s. 156).

³¹ W latach 1418 i 1419 barcelończycy powierzyli funkcje konsula na Krecie i na Wybrzeżu Dematyńskim miejscowym mieszczanom (L i b e r a, *Instytucja konsula honorowego*, s. 45).

³² Szerzej na ten temat: tamże. Por. S u t o r, dz. cyt., wyd. IV, s. 247.

³³ Szerzej na ten temat: I l i n, dz. cyt., s. 8.

³⁴ Szerzej na ten temat: S u t o r, dz. cyt., wyd. IV, s. 248; L i b e r a, *Prawo konsularne*, s. 9-10.

III. CZASY NOWOŻYTNE

I. EWOLUCJA UMÓW KAPITULACYJNYCH

Na początku XVI wieku, dzięki Francji, nastąpił rozkwit instytucji umów kapitulacyjnych. W 1535 r. król Francji Franciszek I zawarł z sułtanem Solimanem II kapitulację, która po raz pierwszy przybrała formę umowy międzynarodowej, obowiązującej umawiające się strony. Miała ona pozostawać w mocy do dnia śmierci jednego z monarchów. Kapitulacja ta jest świadectwem postępu, który dokonał się w tej dziedzinie na przełomie wieków³⁵.

Najważniejsze postanowienia kapitulacji z 1535 r. przewidywały, iż Francja uzyskuje prawo do posiadania w Konstantynopolu swoich konsulów. Ich jurysdykcja rozciągała się tylko na współobywateli³⁶, przyznano im również prawo jurysdykcji w sprawach niespornych. Konsulów nie można było pociągać do odpowiedzialności za długi współziomków. Konsul sprawował funkcje porządkowe w faktorii i mógł zawsze żądać od władz miejscowych pomocy w celu utrzymania porządku w osadzie kupieckiej³⁷.

W postanowieniach końcowych kapitulacji przewidziano możliwość przystąpienia do niej papieża, króla angielskiego i króla szkockiego oraz określono warunki i terminy ratyfikacji oraz publikacji traktatu.

W latach późniejszych, aż do XVIII wieku, kolejni władcy Francji zawierali umowy kapitulacyjne, które były początkowo potwierdzeniem pierwszej umowy, a w późniejszym czasie rozszerzały zakres jej postanowień³⁸.

W 1740 r. Ludwik XV i Mahmud I zawarli kapitulację o szczególnym znaczeniu³⁹. Nie była ona ograniczona terminem śmierci jednego z kontrahentów,

³⁵ Treść umów kapitulacyjnych zawartych w wiekach średnich omawia Makowski (*Prawo międzynarodowe*, s. 278-279).

³⁶ Sprawy mieszane pomiędzy Francuzami a Turkami rozstrzygano w następujący sposób: 1^o w sprawach cywilnych uchylono średniowieczną zasadę *actor sequitur forum rei*; oddano je pod decyzję kadi tureckiego albo Wysokiej Porty (zawsze w obecności konsula francuskiego albo jego reprezentanta); 2^o w sprawach karnych Francuzi podlegali Wielkiemu Wezyrowi. Szerzej na ten temat: tamże, s. 279.

³⁷ Tamże, s. 279-280.

³⁸ Szerzej na ten temat: tamże, s. 280-281.

³⁹ Kapitulacja między Wysoką Portą a Francją zawarta 28 maja 1740 r. składała się z kwiecistego wstępu, potwierdzającego przywileje uzyskane w poprzednich kapitulacjach, i 85 artykułów. Tekst umowy w: *Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego*, oprac. B. Winiarski, Warszawa 1938, s. 1-4. Szerzej na ten temat: M a k o w s k i, *Prawo międzynarodowe*, s. 281-282.

miała charakter wieczysty. Posłużyła za wzór dla wszystkich późniejszych umów kapitulacyjnych zawartych przez inne państwa z Turcją⁴⁰.

Budowa umów kapitulacyjnych była wadliwa i chaotyczna. Postanowienia odnoszące się do tej samej kategorii spraw były rozproszone po różnych artykułach. Makowski wyodrębnia trzy grupy spraw regulowanych umowami kapitulacyjnymi: a) umowa osiedleńcza, określająca warunki osiedlania się i przebywania cudzoziemców w państwie tureckim; b) traktat handlowy; c) umowa jurysdykcyjna, określająca charakter i granice władzy jurysdykcyjnej⁴¹.

Ze względu na problematykę niniejszego artykułu najbardziej istotna jest umowa jurysdykcyjna, która stanowiła najważniejszą część wszystkich kapitulacji⁴². Określała ona charakter i granice władzy sądowej konsulów oraz nadawała cudzoziemcom przywilej eksterytorialności. Spory pomiędzy cudzoziemcami tej samej narodowości – zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych – rozstrzygał ich konsul albo ambasador⁴³. Władze miejscowe były z tych spraw wyłączone. Istniał natomiast obowiązek udzielania pomocy konsulowi – na jego żądanie – przy wykonywaniu wyroku. Wyjątkiem od tej zasady było prawodawstwo pruskie, które w latach 1761-1879 dopuszczało *prorogatio fori*⁴⁴. Spory pomiędzy cudzoziemcami różnych narodowości podlegały orzecznictwu ich konsulów, a w przypadku niemożności dojścia do porozumienia – sądom tureckim. W celu uniknięcia tej ostateczności stosowano zasadę *actor sequitur forum rei*. Wyjątek stanowiły sprawy o nieruchomości, które od 1868 r. podlegały sądom miejscowym. Spory mieszane pomiędzy cudzoziemcami a Turkami – o ile wartość przedmiotu sporu nie przekraczała czterech tysięcy asprów – do czasu uchwalenia kodeksu można było załatwiać tylko na drodze polubownej; wspólnie przez kadiego i drogmana. Jeżeli natomiast war-

⁴⁰ M.in. Szwecja w 1737 i 1862 r., Dania w 1756 i 1862 r., Prusy w 1761 r. (Kapitulacja ta została potwierdzona przez Rzeszę Niemiecką w 1890 r.), Hiszpania w 1782 i 1840 r., Stany Zjednoczone Ameryki w 1830 r., Włochy w 1861 r. Umowy kapitulacyjne z Turcją zawarły także: Anglia, Austria, Belgia, Grecja, Holandia, Portugalia, Rosja i Sardynia. Polska uregulowała z Wysoką Portą sprawy handlowe w Traktacie Kartowickim z 1699 r. Szerzej na ten temat: tamże, s. 283-285.

⁴¹ *Podręcznik prawa międzynarodowego*, s. 160.

⁴² Umowę osiedleńczą i traktat handlowy omawia Makowski (*Prawo międzynarodowe*, s. 286-287).

⁴³ Np. art. 15 Kapitulacji z 1740 r. stanowi, iż „gdyby zdarzyło się jakie zabójstwo lub inne zajście między Francuzami, ich ambasadorowie i ich konsulowie stanowiąc o nim będą według swych praw i zwyczajów, i żaden z naszych urzędników nie może ich niepokoić z tego powodu”. W dodatku art. 26 tejże Kapitulacji głosi, iż „[...] gdyby zaś powstał spór między Francuzami, zajmą się nim ambasadorowie i konsulowie, orzekając według swych praw i zwyczajów, czemu nikt nie będzie się mógł sprzeciwić”.

⁴⁴ M a k o w s k i, *Prawo międzynarodowe*, s. 288.

tość przedmiotu sporu była wyższa od tej sumy, sprawy toczyły się przed Wysoką Portą⁴⁵ w obecności konsula albo jego delegata⁴⁶. Z chwilą wprowadzenia w Turcji kodeksu cywilnego w 1876 r. i kodeksu karnego w 1858 r. spory pomiędzy cudzoziemcami a Turkami przeszły pod orzecznictwo sądów tureckich. Przy ich rozstrzyganiu musiał być obecny drogman, w razie jego nieobecności wyrok sądu był nieważny. Podobnie, tylko w obecności konsula lub upoważnionej przez niego osoby władze miejscowe mogły wkraczać do domów zamieszkałych przez cudzoziemców.

Dla konsułów zastrzeżono wiele przywilejów. Mieli oni zagwarantowaną nietykalność osobistą i nietykalność siedziby. Mogli „posługiwać się drogmanami, którymi zechcą, i mieć będą takich janczarów, jak im się podoba, przy czym nikt nie będzie mógł zobowiązywać ich do posługiwania się takimi, których nie będą chcieli”⁴⁷. Drogmani – przedstawiciele ambasadorów i konsułów byli wyłączeni spod jurysdykcji tureckiej. Konsulowie mieli także prawo do wywieszania flagi państwowej zgodnie ze swoim ceremoniałem⁴⁸.

Kapitulacje przewidywały więc prawie całkowite wyłączenie cudzoziemców spod jurysdykcji tureckiej, konsulom zaś nadawały całkowitą niezależność od władz miejscowych i stanowisko suwerennej władzy swego państwa.

Umowy kapitulacyjne zawierano także z innymi państwami – jak je wówczas określano – „barbarzyńskimi”, m.in. z Egiptem, Persją, Chinami, Koreą, Japonią⁴⁹.

Trybunały konsularne na Wschodzie były prawie wszędzie sądami pierwszej instancji. Instytucją odwoławczą dla nich były sądy apelacyjne metropolii⁵⁰. Wielka Brytania ustanowiła Izbę Apelacyjną w Konstantynopolu, a dla krajów Dalekiego Wschodu – w Szanghaju⁵¹. Rosja posiadała instancję odwoławczą w Persji⁵², Holandia – w Konstantynopolu i w Batawii. Natomiast w przypad-

⁴⁵ Np. art. 41 Kapitulacji z 1740 r. stanowi, że „procesy ponad cztery tysiące asprów sądzone będą w moim Dywanie cesarskim i nigdzie więcej”.

⁴⁶ Np. art. 26 Kapitulacji z 1740 r.

⁴⁷ Art. 45 Kapitulacji z 1740 r.

⁴⁸ Np. art. 49 Kapitulacji z 1740 r.

⁴⁹ Zob. M a k o w s k i, *Prawo międzynarodowe*, s. 288-297.

⁵⁰ Tak np. dla wyroków sądów konsularnych francuskich instancją odwoławczą była Izba Apelacyjna w Aix (dla państw Dalekiego Wschodu Izba Apelacyjna w Sajgonie), dla włoskich – sądy w Genui i Ankonie, dla niemieckich – Sąd Rzeszy w Lipsku, dla belgijskich – sąd w Brukseli. Francuskie sądownictwo konsularne omawia Makowski (tamże, s. 298).

⁵¹ System angielski przedstawia Makowski w *Podręczniku prawa międzynarodowego*, s. 160. Por. t e n ż e, *Prawo międzynarodowe*, s. 298.

⁵² Sądownictwo konsularne rosyjskie omawia Makowski (tamże, s. 298).

ku wyroków sądów konsularnych amerykańskich, w drugiej instancji orzekał ambasador amerykański w Konstantynopolu.

Umowy kapitulacyjne przetrwały aż do XX wieku, mimo iż były często krytykowane i wskazywano na wiele ich wad. Jednym z poddawanych krytyce elementów kapitulacji był zwyczaj brania przez poselstwa europejskie w opiekę (w zamian za duże sumy pieniędzy) bogatych kupców miejscowych, którzy dzięki listom opiekuńczym, tzw. beratom, korzystali z wszelkich praw i przywilejów przyznanych cudzoziemcom⁵³.

Państwa Bliskiego i Dalekiego Wschodu przez wiele lat starały się o zniesienie kapitulacji, stanowiących jednostronną koncesję udzieloną przez władzę, który godził się na ograniczenie swej suwerenności. Kapitulacje były typowymi umowami nierównoprawnymi, prowadzącymi do powstania państwa w państwie. W Turcji umowy kapitulacyjne zniósł konwencja zbiorowa podpisana w Lozannie 24 lipca 1923 r. W Egipcie kapitulacje zostały zniesione na mocy konwencji zbiorowej podpisanej w Montreux dnia 8 maja 1937 r.⁵⁴ Ostatnim państwem, które uzyskało zniesienie kapitulacji, były Chiny; nastąpiło to ostatecznie 1 kwietnia 1947 r.⁵⁵

2. ABSOLUTYZM

Sytuacja instytucji konsula zmieniła się zasadniczo w okresie absolutyzmu, w wyniku wzmocnienia państwa i władzy centralnej. Począwszy od XVI wieku, następował kryzys i spadek popularności tej instytucji. Pojawiły się tendencje do podporządkowania przez państwo wszystkich osób przebywających na jego terytorium jego własnym prawom i sądownictwu. Władze centralne nieufnie spoglądały na działalność konsulów na swym terytorium. Państwa europejskie pozbawiały ich stopniowo władzy sądowej i funkcji porządkowej w ramach podległej im kolonii kupieckiej. Niechęć państw do samej instytucji konsulów znalazła swój wyraz także w niektórych umowach międzynarodowych. Świadectwem takiej postawy są unormowania traktatu zawartego w Wersalu między

⁵³ Na początku XIX wieku sama Rosja miała w Turcji około miliona takich protegowanych. Krytyczną ocenę kapitulacji i proces jej zniesienia przedstawia Makowski (tamże, s. 298-301). Por. t e n ż e, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, s. 161-162; L i b e r a, *Prawo konsularne*, s. 19-21.

⁵⁴ Tekst umowy w: *Wybór źródeł*, s. 576-579.

⁵⁵ Umowa chińsko-portugalska z dnia 1 kwietnia 1947 r. była ostatnią z umów zawartych z Chinami w sprawie zniesienia kapitulacji. Por. L i b e r a, *Prawo konsularne*, s. 20-21.

Francją a Zjednoczoną Prowincją Niderlandów w 1739 r., które zobowiązywały umawiające się państwa do nieprzyjmowania żadnych konsulów⁵⁶.

W tym samym czasie upowszechniała się instytucja stałych przedstawicieli dyplomatycznych. Byli oni wysłannikami głowy państwa i reprezentowali ogólny interes państwa. Sprawowali opiekę nad swoimi współobywatelami, zwłaszcza kupcami, a także nad swoimi konsulami. Dyplomaci cieszyli się niewspółmiernie większym autorytetem niż konsulowie, co umożliwiało im skuteczniejsze działanie na szerokiej płaszczyźnie międzynarodowej. Wpłynęło to na dalsze zawężenie zakresu kompetencji konsulów. Zakres ich właściwości rzeczowej został więc ograniczony do obrony praw ich współobywateli i do opieki nad interesami handlu i żeglugi ich ojczystego kraju.

Należy zaznaczyć, że konsul przestał już być przedstawicielem określonej faktorii kupieckiej, a stał się wysłannikiem państwa, powoływanym przez centralne organy władzy. Anglia jako pierwsza – na mocy przywilejów wydanych już w początkach XV wieku przez Henryka IV – powołała pierwszego królewskiego konsula angielskiego w r. 1485⁵⁷. Począwszy od tej daty, wyłącznie władza królewska wydawała listy komisyjne konsulom angielskim, z tym, że w XVI wieku – w zakresie ustaleń co do potrzeby ustanawiania konsula lub co do osoby kandydata – działała z inicjatywy Sekretarza Stanu⁵⁸. We Francji podobna praktyka została usankcjonowana w Ordonansie Morskim Colberta z 1681 r. Stanowi on w sposób kategoryczny, iż „«nikt nie będzie mógł podawać się za konsula Narodu Francuskiego, nie mając od nas Komisji [...]», to znaczy przez króla wydanych listów komisyjnych”⁵⁹. Powszechnie przyjęła się zasada ustanawiania konsula za pomocą listów komisyjnych wydanych wyłącznie przez głowę państwa⁶⁰.

Konsulowie powoływani przez państwo nadal jednak rekrutowali się w zasadzie ze środowiska kupieckiego: albo powoływano konsula spośród kupców zamieszkałych w kraju i zlecano mu udanie się do określonego państwa obcego, albo ustanawiano konsula spośród kupców mających miejsce pobytu w państwie, w którym miał on pełnić swoje funkcje. Pierwszą grupę konsulów zaczęto nazywać *consules missi*, drugą zaś – *consules electi*. Jednak podział ten nie

⁵⁶ Np. art. 40 stanowi, iż „w przyszłości konsulowie nie będą przyjmowani przez żadną ze stron, a gdyby jednak zaszła potrzeba wysłania rezydentów, agentów, komisarzy lub tym podobnych, mogą oni rozmieszczać się tylko w stałej rezydencji Dworu” (I l i n, dz. cyt., s. 10).

⁵⁷ Pierwszego królewskiego konsula angielskiego – którym był Lorenzo Strozzi – powołał król Ryszard III w Pizie.

⁵⁸ L i b e r a, *Instytucja konsula honorowego*, s. 46.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ Pierwsze wewnętrzne regulacje prawne praktyki powoływania konsulów przez władze centralne w różnych krajach omawia Ilin (dz. cyt., s. 11-13).

odpowiadał wówczas podziałowi konsulów – z merytorycznego punktu widzenia – na zawodowych i honorowych, jak wskazywać by mogła utrzymana do dziś terminologia łacińska.

Przed wszystkim aż do początku XIX wieku nie przywiązywano wagi do kwestii obywatelstwa. Nawet funkcje dyplomatyczne powierzano czasami cudzoziemcom⁶¹. Nie było żadnych powodów, aby funkcje konsula powierzać tylko własnym obywatelom, pełnili je więc także kupcy obcych państw. Było to zgodne ze starym zwyczajem wywodzącym się z praktyki powoływania *consules hospites*.

W dodatku tak długo, jak konsul nie otrzymywał stałych poborów – jako zasadniczego źródła utrzymania – mógł zajmować się inną działalnością zarobkową. Państwo nie zakazywało im takiej działalności. Konwencja konsularna francusko-hiszpańska zawarta w Pardo w 1769 r. wyraźnie przewiduje prawo konsula do zajmowania się działalnością zarobkową, stanowiąc w art. II, iż „konsulowie [...] korzystać będą z immunitetu osobistego [...] z wyjątkiem przypadku popełnienia zbrodni oraz przypadku, gdy konsul jest kupcem [...]”⁶². W okresie absolutyzmu urząd konsula można było kupować⁶³.

W XVIII wieku państwa zaczęły wprowadzać stałe uposażenia dla funkcjonariuszy państwowych. W tym samym czasie rozpoczął się okres krystalizowania się wyraźnego podziału na konsulów zawodowych i honorowych.

3. OKRES PO REWOLUCJI PRZEMYSŁOWEJ KOŃCA XVIII I XIX WIEKU

Rozwój żeglugi oraz wymiany handlowej, możliwy dzięki wprowadzaniu nowych, szybkich środków komunikacji mechanicznej, spowodował renesans instytucji konsula. Państwa dostrzegły potrzebę tworzenia coraz to nowych placówek, których celem miało być zapewnienie opieki i ochrony interesów handlowych i przemysłowych na terenie obcych państw oraz intensyfikacja obrotu towarowego i uzyskanie dostępu do obcych rynków zbytu.

Konsul staje się w tym okresie przede wszystkim opiekunem interesów kupców i przemysłowców państwa wysyłającego oraz organem obrotu handlowego.

⁶¹ Za przykład mogą posłużyć polscy rezydenci i komisarze królewscy w Hamburgu (W. N a m y s ł o w s k i, *Rezydenci polscy w Hamburgu*, Warszawa 1931).

⁶² L i b e r a, *Instytucja konsula honorowego*, s. 48.

⁶³ Por. tamże.

W końcu XVIII wieku instytucja konsula nabrała cech powszechności, była stosowana przez wszystkie ważniejsze państwa⁶⁴.

W XIX wieku nastąpił wyraźny podział instytucji konsularnych na konsulów zawodowych i konsulów honorowych. Konsul wysyłany stawał się z reguły płatnym etatowym urzędnikiem państwowym. Zobowiązany był całkowicie poświęcić się działalności konsularnej, był więc w rezultacie konsulem zawodowym. Państwa zaczęły stosować zasadę wiązania służby publicznej z wymogiem posiadania obywatelstwa państwa, któremu służył, dlatego też konsul zawodowy musiał być obywatelem państwa wysyłającego. Niektóre państwa w ustawodawstwie wewnętrznym wprowadziły wyraźne unormowania nakazujące, by konsul zawodowy był obywatelem własnym. Na przykład ustawa niemiecka z 8 listopada 1867 r. w § 7 przewidywała, że „tylko ten może być mianowany konsulem zawodowym (*consul missus*), kto jest obywatelem Konfederacji przez urodzenie [...]”⁶⁵. Prawo kolumbijskie w art. 119 Dekretu nr 1148 z 1923 r. stanowiło, że „jedynie obywatele kolumbijscy mogą być mianowani konsulami etatowymi”⁶⁶. Analogiczne przepisy znalazły się w wielu innych ustawodawstwach. Zawierane wówczas przez państwa liczne umowy dwustronne regulujące zagadnienia prawa konsularnego sprawę obywatelstwa konsula pozostawiały otwartą. Odsyłały w tej sprawie *implicite* do prawa wewnętrznego zainteresowanych państw⁶⁷. Także w prawie wewnętrznym państwa zaczęły określać wymagania w zakresie przygotowania zawodowego kandydatów do służby konsularnej⁶⁸.

Wzrost liczby placówek konsularnych ułatwiał ekspansję gospodarczą. Państwa dostrzegły, że często łatwiej i korzystniej jest powołać konsula w określonym ośrodku handlowym spośród miejscowych kupców i przemysłowców niż kierować tam nie znającego stosunków miejscowych konsula z kraju wysyłającego. Taki konsul, który znał miejscowy rynek, jego potrzeby i możliwości, mógł oddać państwu powołującemu cenne usługi. Dlatego też państwa coraz częściej zaczęły wykorzystywać w swojej praktyce instytucję *consules electi*.

Do konsulów tych nie stosuje się wymogu posiadania obywatelstwa państwa wysyłającego. Konsul *electus* mógł być obywatelem państwa, w którym miał pełnić funkcję, lub nawet państwa trzeciego, jeżeli tylko zamieszkiwał na stałe

⁶⁴ W Polsce instytucje konsularne wprowadzono w okresie stanisławowskim. Szerzej na ten temat: L i b e r a, *Prawo konsularne*, s. 13.

⁶⁵ T e n ż e, *Instytucja konsula honorowego*, s. 49.

⁶⁶ Tamże.

⁶⁷ Np. francusko-amerykańska konwencja z 1788 r. pomija kwestię obywatelstwa ustanawianych wzajemnie konsulów. Wspomina tylko, że konsulowie „mogą być wybierani spośród kupców tubylców lub cudzoziemców” (tamże, s. 49-50).

⁶⁸ Tamże, s. 49.

na terytorium państwa przyjmującego. Działał na podstawie umowy zawartej z państwem wysyłającym, angażującym go do działania w tym charakterze. Nie był on funkcjonariuszem państwowym i nie otrzymywał żadnego stałego uposażenia, mógł co najwyżej – za zgodą państwa wysyłającego – otrzymywać określoną część opłat konsularnych na pokrycie kosztów utrzymania placówki. Mógł też, w odróżnieniu od konsula zawodowego, prowadzić działalność handlową lub inną działalność zarobkową⁶⁹. Konsul *electus* pełnił swe funkcje bez wynagrodzenia – honorowo, i dlatego zaczęto go nazywać konsulem honorowym, nietatowym, handlowym lub wybranym.

IV. KONWENCJA WIEDEŃSKA O STOSUNKACH KONSULARNYCH Z ROKU 1963

Zdefiniowanie pojęcia konsula honorowego było wielokrotnie przedmiotem obrad Komisji Prawa Międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych⁷⁰, która w 1955 r. podjęła prace nad projektem konwencji w sprawie stosunków i przywilejów konsularnych⁷¹.

Na sesji Komisji w 1956 r. określono kryteria odróżniające konsula honorowego od konsula zawodowego. Są to: a) wynagrodzenie – konsul zawodowy za swoją pracę otrzymuje pensję od państwa wysyłającego, konsul honorowy zaś pełni swe funkcje honorowo i nie otrzymuje uposażenia od państwa wysyłającego; b) umowa o pracę – konsula zawodowego łączy z państwem wysyłającym umowa o pracę, konsul honorowy nie podpisuje takiej umowy; c) przeszkolenie – konsul zawodowy jest wykwalifikowanym pracownikiem służby zagranicznej, natomiast konsul honorowy nie; d) obywatelstwo – konsul zawodowy jest obywatelem państwa wysyłającego, konsul honorowy zaś jest wybierany zwykle spośród mieszkańców państwa przyjmującego, może być obywatelem państwa wysyłającego, państwa przyjmującego lub państwa trzeciego; e) wykonywanie innego zawodu – konsul zawodowy może być zaangażowany tylko w służbę konsularną, konsul honorowy zaś może i zazwyczaj zajmuje się

⁶⁹ Por. S u t o r, dz. cyt., wyd. IV, s. 248; L i b e r a, *Prawo konsularne*, s. 14.

⁷⁰ Organ pomocniczy Zgromadzenia Ogólnego ONZ, ustanowiony na podstawie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 174 (II) z dnia 21 listopada 1974 r. w celu popierania rozwoju prawa międzynarodowego i jego kodyfikacji. Zob. *Komissija Międzynarodowego Prawa*. [w:] *Diplomaticzeskij słowar*, t. II, Moskwa 1985, s. 60.

⁷¹ Komisja wyznaczyła jako sprawozdawcę specjalnego Jarosława Žourka – prawnika czechosłowackiego (K. L i b e r a, *Zagadnienie kodyfikacji prawa konsularnego (na tle projektu Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ)*, „Państwo i Prawo”, 1961, z. 2, s. 189). Por. S. S a w i c k i, *Funkcje konsula. Studium prawnomiędzynarodowe*, Wrocław 1992, s. 32-33.

inną działalnością zawodową; f) zakres przywilejów i immunitetów – konsul zawodowy ma większy zakres przywilejów i immunitetów niż konsul honorowy.

W 1959 r. Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ przyjęła, iż konsul honorowy to osoba, która nie otrzymuje stałej pensji od państwa wysyłającego oraz ma prawo do zajmowania się inną działalnością, mającą na celu osiągnięcie zysku. Natomiast w 1960 r. zrezygnowano z tej definicji i przyjęty w 1961 r. przez Komisję projekt konwencji w sprawie stosunków konsularnych nie definiuje terminu „konsul honorowy”⁷². Przyjęta w Wiedniu na Konferencji Narodów Zjednoczonych w dniu 24 kwietnia 1963 r. Konwencja o stosunkach konsularnych⁷³ także nie definiuje pojęcia „konsul honorowy”, natomiast stanowi, że istnieją dwie kategorie urzędników konsularnych – urzędnicy konsulami zawodowi i urzędnicy konsularni honorowi⁷⁴.

Konwencja wiedeńska z 1963 r. – jako podstawowe źródło współczesnego prawa konsularnego – nie wprowadza ograniczeń rozwoju praktyki konsularnej poszczególnych państw. Konwencja przyjęła fakultatywny charakter instytucji honorowych urzędników konsularnych, stanowiąc w art. 68, iż „każde państwo ma swobodę decydowania o mianowaniu lub przyjmowaniu honorowych urzędników konsularnych”. Konwencja została zawarta w celu kodyfikacji prawa konsularnego, a nie stworzenia jednolitego systemu obowiązującego wszystkie państwa. Zgodnie bowiem z art. 73:

1. Postanowienia niniejszej konwencji nie naruszają innych umów międzynarodowych obowiązujących w stosunkach między państwami, które są stronami tych umów.

2. Żadne z postanowień niniejszej konwencji nie stanowi przeszkody do zawierania przez państwa umów międzynarodowych bądź potwierdzających, uzupełniających lub rozwijających jej postanowienia, bądź rozszerzających zasięg ich stosowania.

⁷² T e n z e, *Przywileje i immunitety konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Wrocław 1989, s. 195-196.

⁷³ Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych weszła w życie 19 marca 1967 r., 30 dni po złożeniu dwudziestego drugiego dokumentu ratyfikacyjnego, zgodnie z postanowieniem art. 77 ust. 1 Konwencji. Stronami Konwencji są 152 państwa (stan na dzień 31 grudnia 1994 r.). W dniu 17 września 1981 r. Konwencja została ratyfikowana (bez zastrzeżeń) przez Polskę, a po złożeniu 13 października 1981 r. dokumentów ratyfikacyjnych Sekretarzowi Generalnemu ONZ weszła w życie w stosunku do Polski w dniu 12 listopada 1981 r. Tekst umowy w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1996, s. 109-136 oraz DzU, 1982, nr 13, poz. 98, załącznik.

⁷⁴ W czasie obrad konferencji w Wiedniu delegat Portugalii zaproponował, aby zdefiniować pojęcie konsula honorowego, ale niestety ta propozycja nie została przyjęta. Szerzej na ten temat: S. S a w i c k i, *Konsul honorowy*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1987, nr 6, s. 120-121.

Instytucja konsula honorowego w Konwencji wiedeńskiej została uregulowana w taki sposób, by osoba pełniąca tę funkcję mogła swobodnie wykonywać zadania powierzone jej przez państwo.

*

Instytucja konsula honorowego jest szeroko stosowana w obrocie międzynarodowym. Jej popularność wynika nie tylko ze względów oszczędnościowych. Dotychczasowa praktyka wskazuje bowiem, iż niekiedy konsulowie zawodowi i urzędy konsularne przez nich kierowane mają pewne trudności w nawiązywaniu i utrzymywaniu kontaktów z kręgami gospodarczymi państwa przyjmującego, jak też w zacieśnianiu więzów z obywatelami państwa wysyłającego mieszkającymi na stałe w państwie przyjmującym. Instytucja konsula honorowego zwiększa skuteczność kontaktów gospodarczych między państwami oraz w wielu wypadkach usprawnia i aktywizuje współpracę z obywatelami państwa wysyłającego.

Na podstawie licznych definicji wybitnych przedstawicieli nauki i praktyki państw w zakresie stosowania instytucji konsula honorowego można wskazać kilka zasadniczych cech charakteryzujących tę instytucję, a jednocześnie odróżniających ją od konsula zawodowego. Należą do nich: a) kwestia obywatelstwa; b) sprawa wynagrodzenia; c) stosunek do państwa wysyłającego; d) zakres kompetencji, przywilejów i immunitetów.

Ad a) Konsul honorowy – w przeciwieństwie do konsula zawodowego, który jest zwykle obywatelem państwa wysyłającego – jest z reguły obywatelem państwa przyjmującego, choć może być także obywatelem państwa wysyłającego lub trzeciego. Według Sutora konsulem honorowym może być także bezpaństwowiec⁷⁵. W praktyce sytuacja ta jest raczej wątpliwa ze względu na nieuregulowany status apatrydów. Zasadą jest natomiast, że konsul honorowy stale zamieszkuje w państwie przyjmującym.

Ad b) Konsul honorowy pełni swe funkcje honorowo, nie pobiera stałego uposażenia od państwa wysyłającego. Przysługuje mu jednak prawo do rekompensaty poniesionych wydatków z pobieranych przez niego opłat konsularnych. Funkcje konsularne pełni zazwyczaj obok swej zasadniczej działalności zawodowej, co w istotny sposób odróżnia go od konsula zawodowego. Przyjęło się, że konsul honorowy jest wybierany spośród osób cieszących się wysokim autorytetem i określonym prestiżem w miejscowych kołach oraz „zasobnym portfelem” (związane jest to z dużymi kosztami utrzymania urzędu konsularnego). Urzędnik

⁷⁵ Dz. cyt., wyd. IV, s. 270.

lub funkcjonariusz państwowy państwa przyjmującego lub oficjalny reprezentant państwa trzeciego z reguły nie może być konsulem honorowym.

Ad c) Konsul honorowy nie jest urzędnikiem państwa wysyłającego, z którym związany jest umową o charakterze prywatnoprawnym. Nie jest też wykwalifikowanym pracownikiem służby konsularnej. Zazwyczaj nie jest również uważany za funkcjonariusza państwa wysyłającego, choć z jego upoważnienia pełni funkcje konsularne⁷⁶.

Ad d) Zakres kompetencji konsula honorowego określają postanowienia umowy zawartej z nim przez państwo wysyłające. Przysługuje mu węższy zakres przywilejów i immunitetów niż konsulowi zawodowemu⁷⁷.

DIE GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG DER INSTITUTION DES WAHLKONSULS

Z u s a m m e n f a s s u n g

Die Institution des Wahlkonsuls ist eine der ältesten Einrichtungen des internationalen öffentlichen Rechts. Ihre Anfänge reichen bis ins alte Griechenland zurück, wo ein als „Proxenos“ bezeichneter Stadtbürger die Interessen der Ausländer vertrat. Im Mittelalter konnte im Zusammenhang mit der Entwicklung des Seehandels besonders im Mittelmeergebiet eine Entfaltung der Formen des Ausländerschutzes beobachtet werden. Aber zu einer wirklichen Blütezeit der Institution des Wahlkonsuls kam es erst nach der industriellen Revolution an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert. Diese Einrichtung war damals schon sehr verbreitet und wurde von allen wichtigeren Staaten praktiziert. In Würdigung der Vorteile dieser Institution sowie des Nutzens, den sie dem Staat, der diesen Konsul entsendet, bringen kann und auch bringt, besteht sie bis auf den heutigen Tag.

Obwohl bereits im 19. Jahrhundert deutlich zwischen zwei Arten von Konsuln unterschieden wurde: den Berufskonsuln und den Wahlkonsuln, begegnet man in manchen Konventionen und in der inneren Gesetzgebung einiger Staaten auch heute noch gewissen Inkonssequenzen und Unterschieden beim Definieren dieser Kategorien.

Die Wiener Konvention von 1963 über die Konsularbeziehungen, die die Grundlage des zeitgenössischen Konsularrechts bildet, sieht keinerlei Einschränkungen für die Entwicklung der Konsularpraxis der einzelnen Staaten vor, definiert allerdings auch den Begriff des „Wahlkonsuls“ nicht, sondern besagt lediglich, daß zwei Kategorien von Konsularbeamten existieren – Berufskonsuln sowie Wahlkonsuln und die entsprechenden Konsularbeamten.

Auf der Grundlage zahlreicher Definitionen von Vertretern der Wissenschaft und der Praxis der Staaten hinsichtlich der Institution des Wahlkonsuls können einige prinzipielle Eigenschaf-

⁷⁶ W Wielkiej Brytanii i Holandii konsul honorowy traktowany jest jako tymczasowo znajdujący się w jego służbie (S u t o r, dz. cyt., wyd. IV, s. 270).

⁷⁷ Por. S a w i c k i, *Przywileje i immunitety konsularne*, s. 197.

ten genannt werden, die diese Institution charakterisieren und sie gleichzeitig von der des Berufskonsuls abgrenzen. Dazu gehören:

- a) die Frage ihrer Staatsbürgerschaft,
- b) die Frage ihrer Vergütung,
- c) ihr Verhältnis zum entsendenden Staat,
- d) der Umfang ihrer Kompetenzen, Privilegien und Immunitäten.

Aus dem Polnischen übersetzt von Herbert Ulrich