

Paweł Czubik

Granice opieki konsularnej w prawie wspólnotowym : (wybrane problemy dotyczące interpretacji i możliwości zastosowania decyzji 95/553

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/4, 93-111

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Paweł Czubik**

**GRANICE OPIEKI KONSULARNEJ
W PRAWIE WSPÓLNOTOWYM
(wybrane problemy dotyczące interpretacji
i możliwości zastosowania decyzji 95/553/WE)**

1. WPROWADZENIE

Podstawowe unormowanie prawne dotyczące wykonywania opieki dyplomatycznej lub konsularnej przez państwo wspólnotowe na rzecz obywatela innego państwa wspólnotowego znajdującego się w państwie trzecim stanowi art. 20 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE).

Może wydawać się dziwne, że państwa Wspólnot Europejskich (WE) postawiły sobie za cel zapewnienie alternatywy dla krajowej opieki dyplomatyczno-konsularnej na rzecz ich obywateli przebywających w państwach trzecich, podczas gdy pomiędzy samymi państwami WE kwestia opieki takiej wykonywanej na terytorium państw WE nie została dodatkowo (tj. ponad ogólne regulacje prawnomiędzynarodowe) uregulowana. Placówki dyplomatyczne i urzędy konsularne poszczególnych państw WE świadczą w razie potrzeby opiekę tego typu na rzecz własnych obywateli przebywających na terytorium innych państw WE. Należy jednak zauważyć, że państwa Wspólnot generalnie stoją na straży poszanowania godności osoby ludzkiej. Przykładowo standardy traktowania osób pozbawionych wolności należą do najwyższych na świecie. Państwa Wspólnot w ramach III filaru, obejmującego obecnie współpracę sądową w sprawach karnych

* Dr Paweł Czubik – adiunkt w Katedrze Europeistyki, Uniwersytet Jagielloński, Kraków

oraz współpracę policyjną, wypracowały wspólne działania i rozwiązania konwencyjne¹ ujednolicające również mechanizmy postępowania państw również w sytuacjach szczególnych, gdy wchodzi w rachubę pozbawienie lub ograniczenie wolności obywatela innego państwa WE oraz czynności związane z jego przekazaniem, jak także dopracowały mechanizmy Rady Europy w tym zakresie². Ponadto zauważyć należy, że instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej (UE), zasada niedyskryminacji odnosząca się doń, oraz swoboda przepływu osób zdecydowanie ograniczają liczbę przypadków, w których jedno państwo WE podjąć musi działania zaliczane do opieki dyplomatycznej lub konsularnej celem ochrony swojego obywatela w innym państwie WE. Generalnie rzecz ujmując, choć nie doszło do bezpośredniej ingerencji prawa wspólnotowego w zakres wykonywanej przez poszczególne państwa WE opieki dyplomatycznej lub konsularnej na rzecz swoich obywateli znajdujących się w innych państwach WE, potrzeba wykonywania tego typu działań zdecydowanie zmalała.

Jeżeli chodzi natomiast o zapewnienie jak najszerszej opieki dyplomatycznej i konsularnej obywateli UE w państwach trzecich zauważyć należy, że problem ten od wielu lat nabiera coraz większego znaczenia. Propozycje traktatowego uregulowania tej kwestii, które podnieszone były ze strony państw wspólnotowych od początku lat 90-tych, podyktowane były potrzebą praktyczną – wraz z podwyższaniem się poziomu dochodu narodowego *per capita* państwa notowały wzrastający ruch osobowy własnych obywateli, w tym również w rejony świata, w których, ze względu na brak innych interesów dyplomatycznych oraz środków finansowych, poszczególne państwa nie mogły utrzymywać stosownych przedstawicielstw zagranicznych i świadczyć w razie potrzeby opieki dyplomatyczno-konsularnej. Możliwość skorzystania przez obywatela z usług służby zagranicznej innego państwa wspólnotowego okazała się w praktyce wygodnym rozwiązaniem. Rozwiązanie to, w odróżnieniu od sugestii uwspólnienia służby dyplomatyczno-konsularnej projektowanej wówczas Unii³, było nie tylko proste i skuteczne, co rów-

¹ Zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 367–392, oraz W. Czaplinski, *Wybrane regulacje dotyczące Obszaru Bezpieczeństwa, Wolności i Sprawiedliwości* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2003, s. 611 i n.

² Por. M. Płachta, *Przekazywanie skazanych pomiędzy państwami*, Kraków 2003, s. 265–266.

³ M. Ruffert, *Diplomatischer und konsularischer Schutz zwischen Völker- und Europarecht*, „Archiv des Völkerrechts” 1997, vol. 35, z. 4, s. 494 (zob. przyp. 27, cyt. za C. B. Jiménez Piernas, *La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea*, „Revista de las Instituciones Europeas” 1993, vol. 20, s. 18).

niez oszczędne dla państw członkowskich WE. Zdecydowano się więc na wprowadzenie podstawowych ram prawnych opieki dyplomatycznej i konsularnej udzielanej przez państwa wspólnotowe do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Unormowanie to ujęto w formie uprawnienia jednostki (obywatela UE) i wprowadzono do Traktatu Rzymskiego przez Traktat z Maastricht, jako artykuł 8c. Obecnie zgodnie z numeracją wprowadzoną przez Traktat Amsterdamski jest to art. 20 TWE. Pozycja tego unormowania wydaje się obecnie trwała, zmiany traktatowe związane z tworzeniem Konstytucji Unii jego obecnemu kształtowi wydają się nie zagrażać⁴.

Instytucja wspólnej opieki dyplomatycznej i konsularnej w prawie wspólnotowym (stanowiąca swoistego rodzaju konsekwencję istnienia instytucji obywatelstwa europejskiego) uzyskała więc jedynie charakter opieki udzielanej w zastępstwie opieki krajowej – stosowanej wyłącznie w sytuacjach, gdy nie można zastosować właściwej dyplomatycznej lub konsularnej opieki krajowej (gwarantowanej przez państwo obywatelstwa) lub też właściwej opieki dyplomatycznej państwa reprezentującego dane państwo w sposób trwały⁵. Artykuł 20 wyraźnie wskazał, iż zasady wykonywania w takim przypadku opieki dyplomatycznej i konsularnej na rzecz obywatela innego państwa wspólnotowego nie mogą różnić się od zasad jej wykonywania na rzecz własnych obywateli.

Celem doprecyzowania unormowań art. 20 w grudniu 1995 r. państwa członkowskie przyjęły obowiązującą w niezmienionej po dziś dzień postaci decyzję 95/553/EC dotyczącą ochrony obywateli UE przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne⁶, która odnosiła się w swojej treści wyłącznie do ochrony konsularnej⁷. Tak stanowi wyraźnie zda-

⁴ Zob. art. 8 ust. 2 zd. 3 projektu Konstytucji UE (*Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, O.J. 2003, C 169/1). Tym bardziej, że projekt Konstytucji przewiduje włączenie do Konstytucji Karty Praw Podstawowych, której regulacja art. 46 stanowi odwzorowanie art. 20 TWE.

⁵ C. Mik, *Wkład Unii Europejskiej w rozwój prawa międzynarodowego publicznego (zarys problematyki)* [w:] C. Mik (red.), *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe. Zbiór studiów z okazji sześćdziesiątej rocznicy urodzin Profesora Janusza Gilasa*, Toruń 1997, s. 323–324.

⁶ *Decision 95/553/EC of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 19 December 1995 regarding protection for citizens of the European Union by diplomatic and consular representations* (O.J. 1995, L 314/73).

⁷ Na marginesie zauważyć należy, że granice opieki dyplomatycznej oraz opieki konsularnej są płynne. To, co historycznie stanowi opiekę dyplomatyczną, obecnie jest często kwalifikowane jako opieka konsularna. Pojęcie opieki konsularnej interpretowane wyłącznie historycznie w zasadzie nie istnieje – instytucja konsula rozwijała się

nie pierwsze art. 1 decyzji. Fakt ten, a ponadto fragmentaryczne i w pewnym zakresie uzależnione od woli państwa podejmowanie działań konsularnych na rzecz obywatela Unii stały się przedmiotem krytyki tego unormowania⁸. Wydaje się również, że podnieść można kilka innych aspektów wynikających z jego brzmienia, które mogą potencjalnie prowadzić do nieprawidłowości w wykonywaniu opieki konsularnej na rzecz obywateli UE.

Celem niniejszego artykułu jest interpretacja wybranych pojęć pojawiających się w decyzji 95/553/WE które mogą mieć istotne znaczenie dla zastosowania opieki konsularnej przez państwo wspólnotowe. Artykuł ten nie stanowi próby kompleksowego ujęcia problematyki opieki dyplomatycznej i konsularnej w prawie wspólnotowym⁹, lecz omówienie wybranych zagadnień, w przypadku których mogą się pojawić istotne wątpliwości związane z możliwością zastosowania opieki konsularnej. Wątpliwości i trudności praktyczne mogą wynikać w szczególności z odmiennej interpretacji pojęć sprecyzowanych w decyzji 95/553/EC w różnych językach oficjalnych państw Wspólnot.

2. CHARAKTER I WZAJEMNE RELACJE UNORMOWAŃ ART. 20 TWE I DECYZJI 95/553/WE

Zarówno art. 20 TWE, jak i decyzja 95/553/WE określają prawo obywatela UE do uzyskania opieki ze strony przedstawicielstwa innego państwa członkowskiego. O ile jednak art. 20 precyzuje, iż obywatel

z instytucji prywatnoprawnej (doradcy kupca zagranicznego) w instytucję publicznoprawną, przejmując (niekiedy na wyłączność) funkcje dyplomatyczne związane z ochroną interesów państwa zagranicą. Doszło w historii do swoistego paradoksu – wraz z tworzeniem przez liczne państwa jednolitej służby zagranicznej (zamiast odrębnej dyplomatycznej i konsularnej) w wieku XX, funkcje przejęte od służby dyplomatycznej przez zawodową służbę konsularną „wróciły” również do kompetencji dyplomatów – określane już jako funkcje konsularne. W tym kontekście też art. 3 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych (tekst zał. do Dz.U. z 1965 r., Nr 37 poz. 232) mówi o wykonywaniu funkcji konsularnych przez przedstawicielstwa dyplomatyczne. Zob. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2000, s. 119. Por. S. Sawicki, *Prawo konsularne – studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 1998, s. 188.

⁸ Zob. szczególnie M. Ruffert, op. cit., s. 467.

⁹ Takie próby miały już miejsce w literaturze obcojęzycznej (zob. M. Ruffert, op. cit., s. 459–477) – wzorowane były na nich również rozważania w literaturze polskiej (por. M. Muszyński, *Opieka dyplomatyczna i konsularna w prawie wspólnotowym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 3, s. 143–167).

UE uprawniony jest zarówno do ochrony dyplomatycznej i konsularnej, o tyle decyzja wspomina jedynie o ochronie konsularnej i co więcej wyraźnie tworzy w pewnym zakresie kompetencje konsula do decydowania o udzieleniu tej pomocy. Precyzuje ona (art. 5 ust. 1) mianowicie, iż ochrona konsularna w jej rozumieniu oznacza pomoc w związku ze śmiercią obywatela, poważnym wypadkiem, chorobą, pomoc w przypadku aresztowania lub zatrzymania, pomoc ofiarom przestępstw kryminalnych oraz pomoc i repatriacja obywateli znajdujących się w trudnościach. Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 2 przedstawiciele dyplomatyczni lub urzędnicy konsularni mogą (nie są jednak do tego zobligowani) w innych sytuacjach niż wskazane powyżej, dokonywać w granicach ich kompetencji rzeczowych inne czynności celem pomocy obywatelom Unii, którzy o taką pomoc się zwrócą.

Pewne jest, że w związku z takim ujęciem decyzji doszło do szczegółowego uregulowania jedynie fragmentu zakresu ochrony wynikającej z art. 20 TWE¹⁰. Można przyjąć, że decyzja nie porusza kwestii opieki dyplomatycznej pozostawiając jej stosowanie pomiędzy państwami członkowskimi uregulowane wyłącznie przez art. 20 TWE. W tym zakresie trudno dopatrzeć się sprzeczności unormowań decyzji z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę. Trudno jednakże utrzymać takie samo stanowisko biorąc pod uwagę obowiązek działań dyplomaty lub konsula jedynie w pewnym zakresie czynności dotyczących opieki konsularnej nad obywatelem UE. Bez wątplenia decyzja ta w tym zakresie sprzeczna jest z art. 20 TWE, tworzącym bezwarunkowe prawo do uzyskania stosownej opieki¹¹ (teoretycznie ograniczone jedynie zakresem opieki gwarantowanej przez państwo członkowskie własnym obywatelem).

Można zastanawiać się czy ta sprzeczna z art. 20 TWE regulacja nie odzwierciedla prawa i praktyki państw członkowskich – tzn. czy nie oznacza, że poza wymienionymi obszarami działań konsula, gdzie zgodnie z art. 5 ust. 1 decyzji ma on obowiązek interwencji, działanie konsula również względem własnego obywatela zależy od jego woli. Biorąc pod uwagę fakt, że decyzja (odmiennie jak art. 20 TWE) nie uzależnia działania na rzecz obywatela UE od obowiązku działania na rzecz własnego obywatela (lecz stanowi jedynie w art. 4, iż udzielając ochrony należy traktować obywatela unijnego jak obywatela obcego¹²)

¹⁰ Tak M. Muszyński, op. cit., s. 166.

¹¹ Por. ibidem, s. 153–154 za: M. Ruffert, op. cit., s. 467.

¹² Tzn. w procesie jej udzielania a nie procesie decydowania o fakcie czy należy czy też nie należy ochrony udzielić – decyzja w tym zakresie nie daje państwu swobody wyboru.

spekulacja taka wydaje się niewłaściwa. Należy podkreślić bowiem, że w zakresie uregulowanym jako obowiązek konsula Decyzja tworzy mechanizm niezależny od woli państw członkowskich lub ich dotychczasowego prawa i praktyki w tym zakresie.

Z drugiej strony widać również w art. 1 decyzji kolejną sprzeczność z treścią art. 20 TWE. Zgodnie bowiem z art. 1 decyzji ochrona unijna nie będzie stosowana jeżeli ma miejsce trwałe reprezentowanie interesów danego państwa przez państwo trzecie (w tym również państwo spoza Unii) i państwo trzecie może zapewnić niezbędną ochronę¹³. Artykuł 20 natomiast przewidując szczególną formę opieki dyplomatycznej i konsularnej nad osobami nie posiadającymi danego obywatelstwa państwowego, a objętymi zakresem wynikającym z konstrukcji obywatelstwa unijnego, nie przewidział jakiegokolwiek możliwości ograniczenia tej opieki ze względu na fakt prowadzenia spraw państwa unijnego w tym zakresie przez państwo trzecie. Ograniczenie to wyraźnie wynikające z decyzji, którego nie przewiduje art. 20 powstało w związku z praktyką niektórych państw wspólnotowych. Wzajemna reprezentacja interesów w państwach trzecich stanowi istotny element polityki zagranicznej państw skandynawskich. Państwa te stosują rozwiązania w postaci wspólnych konsulatów. Tak więc Norwegia czy Islandia mogą pełnić stałą reprezentację wspólnotowych państw skandynawskich w niektórych państwach trzecich uniemożliwiając zastosowanie w takim przypadku norm wspólnotowych do ochrony obywateli unijnych z tych państw skandynawskich.

Bez wątpienia, nawet jeżeli przyjmiemy, iż decyzja stanowi jedynie częściowe choć szczegółowe uregulowanie obywatelskiego prawa do ochrony dyplomatycznej i konsularnej, wyraźnie widoczne są sprzeczności pomiędzy treścią art. 20 a unormowaniami decyzji. Oczywiście sprzeczności TWE i decyzji nie wynikają ze złej woli państw członkowskich, które przyjęły decyzję, lecz raczej z ogólnego i nie mającego odzwierciedlenia praktycznego uregulowania art. 20 TWE. Dopóki jednak decyzja jest niezaskarżalna przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich¹⁴, a zaskarżalne jest niewykonywanie przez państwo opieki zgodnie z art. 20 Traktatu (skonstruowanym nieco wadliwie – w oderwaniu od praktyki obrotu dyplomatyczno-konsularnego), prawdopodobne jest wystąpienie na tym tle kontrowersji w praktyce i orzecznictwie wspólnotowym.

¹³ C. Mik, *Wkład Unii Europejskiej...*, s. 324.

¹⁴ Jako tzw. decyzja niewłaściwa Rady – zob. M. Muszyński, *op. cit.*, s. 152, 153, 166 za: M. Ruffert, *op. cit.*, s. 467.

3. BRAK ZAGRANICZNEGO PRZEDSTAWICIELSTWA PAŃSTWA W ROZUMIENIU DECYZJI 95/553/WE

Art. 20 TWE pozostawia nie do końca rozstrzygniętą kwestię braku stałego przedstawicielstwa państwa, którego obywatelstwo krajowe posiada obywatel UE. Nie stanowi bowiem, w jaki sposób rozumieć należy brak reprezentacji państwa. Tymczasem pojęcie braku zagranicznego przedstawicielstwa może być odmiennie interpretowane przez państwa członkowskie. Szczególne kontrowersje mogą powstać w związku z instytucją konsula honorowego, który w rozumieniu prawa licznych państw europejskich nie jest reprezentantem państwa wysyłającego. Nie jest to jednak (również w gronie państw europejskich) interpretacja jednolita.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że decyzja uporządkowała tę materię. Zgodnie z jej brzmieniem do skorzystania przez obywatela UE z opieki konsularnej państwa wysyłającego uprawnia brak zagranicą, w miejscu, w którym obywatel ten się znajduje, dostępnego przedstawicielstwa stałego państwa jego obywatelstwa lub państwa reprezentującego je w sposób trwały, ani też konsula honorowego, któregoś z tych państw uprawnionego do dokonywania czynności w zakresie opieki konsularnej¹⁵.

Można odnieść wrażenie, iż ze wspomnianą decyzją związane było po części wprowadzenie ujednoliconego europejskiego minimum, jeżeli chodzi o zakres funkcji konsula honorowego. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż międzynarodowe prawo konsularne ani umowne (dwustronne konwencje konsularne, a tym bardziej konwencja wiedeńska) ani zwyczajowe nie wnika w zakres funkcji konsularnych, jakie w imieniu państwa wysyłającego wykonywać może konsul honorowy. Praktyka państw w tym przypadku jest bardzo różnorodna¹⁶. W przypadku jedynie nielicznych państw zakres funkcji konsula honorowego i zawodowego nie różnią się zasadniczo od siebie. Często spotykane są rozwiązania, w świetle których konsul honorowy nie uzyskuje uprawnień do wykonywania

¹⁵ Według najbardziej liberalnego (korzystnego dla jednostki) tekstu angielskojęzycznej decyzji. Istnieją w tym zakresie znaczące różnice w treści w różnych wersjach językowych. Patrz dalej.

¹⁶ Przykładowo zakres funkcji polskiego konsula honorowego w porównaniu z konsulem zawodowym określić można jako skromny, choć i tak funkcje te w niektórych sprawach są dość rozwinięte. Zob. P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy – studium prawnomiędzynarodowe*, Kraków 1998, s. 91 i n.

funkcji *stricte* prawnych (np. notarialnych, legalizacyjnych, spadkowych) oraz prawno-administracyjnych (np. wydawanie paszportów, wiz). Liczne państwa bardzo znacząco ograniczają funkcje konsulów honorowych w stosunku do urzędników zawodowych. Konsulowie honorowi w skrajnych przypadkach mogą wykonywać jedynie najprostsze funkcje związane z promocją państwa wysyłającego w państwie przyjmującym. Wytyczne dla placówek dyplomatycznych i konsularnych państw członkowskich wykluczały możliwość wykonywania opieki na rzecz obywateli państwa trzeciego przez konsulów honorowych¹⁷. Wytyczne nie rozstrzygały natomiast czy posiadanie konsula honorowego przez dane państwo wspólnotowe w państwie trzecim uniemożliwia korzystanie z opieki dyplomatycznej innego państwa wspólnotowego. Nie uzależniały tej kwestii od zakresu funkcji posiadanych przez konsula honorowego konkretnego państwa wspólnotowego. Obecnie decyzja po pierwsze nie ogranicza możliwości wykonywania opieki konsularnej na rzecz obywatela innego państwa wspólnotowego przez honorowego urzędnika konsularnego, po drugie zaś wyraźnie stanowi, iż posiadanie przez państwo wspólnotowe wyłącznie konsula honorowego w danym państwie trzecim tylko wówczas nie daje możliwości do korzystania z opieki innego państwa wspólnotowego, jeżeli konsul ten jest właściwy do spraw dotyczących opieki konsularnej.

W praktyce, wobec zdecydowanie różnych zakresów funkcji konsula honorowego w różnych państwach członkowskich Unii zaistnieć mogą spory w tym zakresie pomiędzy państwami, w przypadku, gdy państwo unijne zaniecha opieki nad obywatelem europejskim argumentując, iż opiekę tę wykonywać może konsul honorowy państwa wysyłającego, którego obywatelstwo jednostka ta posiada, gdy tymczasem konsul ten do tego typu działań nie został uprawniony. Państwo zobligowane do opieki tymczasem zazwyczaj po prostu zakładać może *a priori*, iż zakres funkcji konsularnych tegoż konsula honorowego jest identyczny jak zakres funkcji jego własnych konsulów honorowych.

Na marginesie należy zwrócić jednak uwagę na znaczące różnice w tekście decyzji w różnych językach wspólnotowych. Zauważyć należy, że jedynie tekst angielski decyzji nie pozostawia jakichkolwiek dwuznaczności, jeżeli chodzi o świadczenie opieki konsularnej przez inne państwo wspólnotowe w przypadku, gdy państwo obywatelstwa ma

¹⁷ Reguły w formie wytycznych dla państw członkowskich obowiązywały od połowy roku 1993 do wejścia w życie decyzji 95/553/WE. Por. J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1996, s. 199. Zob. M. Ruffert, op. cit., s. 466; M. Muszyński, op. cit., s. 152.

w miejscu tym konsula honorowego. Obowiązek bowiem zastosowania opieki konsularnej przez państwo wspólnotowe inne niż państwo obywatelstwa uzależnia od braku właściwości konsula honorowego do dokonywania tego typu czynności (stosuje określenie: *competent for such matters*) tj. opieki konsularnej na rzecz obywateli państwa wysyłającego. Jeżeli więc konsul honorowy jest z punktu widzenia prawa państwa wysyłającego właściwy do dokonywania tego typu czynności, obywatel Unii nie ma uprawnienia do opieki konsularnej ze strony innego państwa wspólnotowego. Również niewielkie jedynie wątpliwości interpretacyjne pozostawia tekst fiński – określający konsula honorowego jako mającego taki cel, takie zadanie (tj. w dziedzinie opieki konsularnej – *tavoitettavissa olevaa kunniakonsulia*). Teksty decyzji w innych językach wspólnotowych pozostawiają bardziej znaczące wątpliwości interpretacyjne. Omawiane określenie dotyczące właściwości konsula honorowego we wszystkich językach romańskich oraz w języku duńskim zostało zawężone jedynie do zwrotu, iż konsul honorowy musi być „kompetentny”, bez precyzowania, do czego ta „kompetencja” się odnosi. Poprawna interpretacja tego określenia wskaże oczywiście właściwość rzeczową konsula. W normalnych warunkach państwa taką właśnie interpretację przyjmą, w konfliktowych sytuacjach natomiast można spodziewać się prób interpretacji tego określenia w zupełnie inny sposób. Najbardziej natomiast znaczące wątpliwości interpretacyjne tego fragmentu decyzji powstają, gdy weźmie się pod uwagę teksty w pozostałych językach germańskich oraz w języku greckim. Określenie greckie *αρμοδιος (επιτιμιος προξενιος)*, szwedzkie *behörig (honorärkonsul)*, niemieckie *bevoegde (honorair consul)*, czy też najbardziej istotne ze względu na znaczące rozmiary służby konsularnej określenie niemieckie *zuständiger (Honorarkonsul)* może być oczywiście rozumiane i interpretowane jako kompetentny rzeczowo, zobowiązany czy też uprawniony, jednak interpretacja tych słów nie musi zyskiwać tak wyraźnego zabarwienia – interpretacja określenia *zuständig* jako „właściwy” lub „stosowny” nie określa już wyraźnie właściwości konsula odnośnie spraw opieki konsularnej. Co prawda trudno również jednoznacznie na podstawie tego tekstu uznać, że określenie to odnosi się np. do wyłącznie właściwości terytorialnej a nie rzeczowej konsula, jednakże określając jedynie, iż konsul honorowy musi być właściwy (*zuständig, αρμόδιος etc.*) nie określając wyraźnie do czego właściwość ta ma się odnosić, co wyraźnie stwierdza, jak wspomniano, tekst angielski (*competent for such matters*), może powodować w praktyce rozbieżności w stosowaniu opieki konsularnej przez państwa wspólnotowe.

Nie jest to zresztą jedyna wyobrazalna przyczyna rozbieżności interpretacji w praktyce. Wszystkie wersje językowe traktatu wspomi-

nają o dostępności stałego przedstawicielstwa zagranicznego państwa obywatelstwa lub konsula honorowego. Niektóre jednak wersje mówią o dostępności takiej w miejscu (*in the place*) inne o dostępności na obszarze państwa (*in dem Hoheitsgebiet*), czy też najczęściej na terytorium¹⁸, na którym obywatel się znajduje. Abstrahując od niewątpliwego problemu w jaki sposób rozumieć pojęcie dostępności dyplomaty czy konsula państwa obywatelstwa (odmienna interpretacja tego pojęcia może znacząco różnicować warunki uzasadniające opiekę konsularną ze strony państwa WE) problem określenia miejsca, w którym brak jest stałego przedstawicielstwa służby zagranicznej lub kompetentnego konsula honorowego, zdecydowanie prowadzić może do kłopotów związanych z wykonywaniem opieki tej w praktyce.

Opieranie się przez państwo wspólnotowe przy wykonywaniu swoich obowiązków opieki względem obcego obywatela Unii np. wyłącznie na tekście niemieckim spowodować może wyciągnięcie błędnych wniosków, co do faktu, iż po pierwsze posiadanie konsula honorowego w danym państwie uniemożliwia odwołanie się obywatela europejskiego do opieki konsularnej innych państw WE, w każdym przypadku niezależnie od zakresu funkcji jakie konsul ten władny jest wykonywać¹⁹. Tymczasem zgodnie z brzmieniem tego fragmentu decyzji np. w języku angielskim opieka konsularna ze strony innego państwa wspólnotowego jest możliwa również wówczas, gdy miejscowy konsul honorowy państwa właściwego ze względu na obywatelstwo jednostki, nie ma kompetencji w tym zakresie. Po drugie posiadanie konsula w danym państwie nie musi oznaczać, iż okręg konsularny tegoż konsula obejmuje terytorium, gdzie znajduje się obywatel. Tekst niemiecki prawidłowość taką, niekoniecznie zgodną z praktyką państw, w zasadzie zakłada.

Różnice językowe nie powinny prowadzić do rozbieżnej praktyki państw. Wydaje się, że w przypadku takim jak wskazany powyżej, kiedy różnice w treści aktu prawnego w zależności od języka, w którym został spisany (i kiedy wszystkie języki mają identyczny status języków urzędowych) prowadzą do różnic w zakresie praw przysługu-

¹⁸ Zwroty: kastylijski *en el territorio*, duński: *pa det omrade*, grecki *στο έδαφος* francuski *sur le territoire*, włoski *nel territorio*, niderlandzki *het grondgebied*, portugalski *no território*, fiński *alueella*, szwedzki *pa det territorium*, mają dokładnie to samo znaczenie.

¹⁹ Takie przeoczenie zob. M. Muszyński, op. cit., s. 152 (patrz także tegoż autora *Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych – komentarz*, Bielsko-Biała 2003, s. 44), prawdopodobnie w związku z brakiem odniesień do tego problemu M. Rufferta i autorów niemieckich.

jących jednostce, akt prawny powinien być interpretowany w sposób najbardziej dla jednostki korzystny. Na marginesie warto zauważyć, że optymalną i najbardziej jasną sytuację dla obywatela UE tworzy wersja angielskojęzyczna decyzji, co w praktyce również ze względu na charakter tego języka jako *lingua franca* współczesnego świata i Wspólnot Europejskich w szczególności²⁰, zapewnia jednolitą interpretację decyzji²¹.

4. UPRAWNIENIA JEDNOSTKI W ŚWIETLE ART. 20 TWE I DECYZJI 95/553/WE

Jak już wspomniano omawiane prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej skonstruowane zostało jako prawo indywidualne – przysługujące obywatelowi UE. Warto jednak zauważyć, iż Traktat WE w art. 20 nie określa, iż obywatel musi otrzymać pomoc – określa jedynie możliwość, mówi bowiem o udzieleniu pomocy na takich samych warunkach jak udzielenie pomocy obywatelom. Teoretycznie więc, w świetle Traktatu, jeżeli państwo w danej sytuacji nie jest zobligowane do zapewnienia opieki własnemu obywatelowi²² nie jest również zobligowane do zapewnienia opieki takiej obcemu obywatelowi UE.

²⁰ Por. F. C. Mayer, *The Language of the European Constitution beyond Babel* [w:] A. Bodnar, M. Kowalski, K. Raible, F. Schorkopf (red.), *The Emerging Constitutional Law of the European Union*, Heidelberg 2003, s. 378.

²¹ Co ciekawe akty prawne związane z szczegółowym wykonywaniem funkcji przez konsula państwa wspólnotowego na rzecz obcego obywatela unijnego wyraźnie oparte są na interpretacji omawianej decyzji w najbardziej korzystnej dla obywatela wersji językowej. Zob. np.: *Decision 96/409/CSFP of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 25 June 1996 on the establishment of an emergency travel document* (O.J. 1996, L 168/4). Aneks II do tej decyzji precyzujący warunki udzielenia europejskiego dokumentu podróży (paszportu blankietowego) wyraźnie mówi o jego udzielaniu przez państwo wspólnotowego na rzecz obcego obywatela UE w przypadku, gdy: „...in the territory of a country where the person's Member State of origin has no accesible diplomatic or consular representation **with the capacity to issue** [podkreślenie autora] a travel document or, where that State is not otherwise represented...”.

²² Sytuacja ta nie jest ściśle hipotetyczna. Przykładowo, mimo że art. 36 Konstytucji RP mówi o prawie obywatela polskiego do opieki ze strony RP w czasie jego pobytu zagranicą, artykuł 13 ustawy o funkcjach konsulów RP z 13.2.1984 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1823) regulujący kwestię kontaktu konsula z pozbawionym wolności obywatelem, wspomina jedynie o możliwości podejmowania stosownych działań przez konsula. Co ciekawe taka regulacja (na pierwszy rzut oka sprzeczna z Konstytucją) powstała w wyniku zmian wprowadzonych do ustawy w roku 2002 (unormo-

Interesująca jest zmiana charakteru prawa do opieki konsularnej w prawie wspólnotowym w porównaniu z klasycznym prawem międzynarodowym. Problem wykonywania lub zaniechania opieki dyplomatycznej i konsularnej uregulowany został w prawie międzynarodowym (jak także w efekcie tak ujęty został w unormowaniach prawa wewnętrznego licznych państw) w sposób pozostawiający kwestię udzielenia opieki do wyłącznej decyzji państwa, którego obywatelstwo osoba wymagająca opieki posiada. W przypadku omawianej decyzji przewidziano uprawnienie jednostki (prawo obywatelskie²³) do żądania wykonywania opieki dyplomatycznej lub konsularnej przez obce państwo WE w przypadku, gdy brak możliwości zastosowania opieki krajowej²⁴. Wydaje się, że takie ujęcie generuje również uprawnienie jednostki do żądania takiej stosownej opieki ze strony państwa, którego obywatelstwo jednostka posiada (niezależnie od regulacji prawa wewnętrznego państwa obywatelstwa)²⁵. Trudno sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której w zdecydowanie bardziej uprzywilejowanej pozycji jest obywatel wymagający opieki konsularnej znajdujący się w miejscu, gdzie nie jest objęty zasięgiem opieki własnego państwa – ma bowiem uprawnienie do żądania opieki ze strony innego państwa WE. Ten sam obywatel zdany byłby natomiast na „łaskę lub niełaskę” własnego państwa, jeżeli państwo to sprawowałoby nad nim opiekę. Prawo to przysługuje więc obywatelowi europejskiemu (przynajmniej w takim zakresie w jakim uprawniony jest do jego domagania się od obcego państwa unijnego) również ze strony własnego państwa.

Oddziaływanie w przypadku takim prawa wspólnotowego na klasyczne mechanizmy prawa międzynarodowego jest wyraźnie widoczne i odbywa się *in favorem* jednostki.

waniami ustawy z dnia 27.7.2001 o służbie zagranicznej – Dz.U. z 2002 r., Nr 128 poz. 1403). Wcześniej z ustawy wynikał obowiązek podejmowania przez konsula takich zadań (*sic!*). Zmianę wprowadzono prawdopodobnie by nie zmuszać konsula do działania w sytuacji, gdy obywatel pozbawiony wolności kontaktu sobie nie życzy. W efekcie nieumiejętnego ujęcia legislacyjnego powstała jednak regulacja, której zarówno zgodność z Konstytucją jak i zgodność z prawem europejskim (patrz dalej) jest wątpliwa.

²³ C. Mik, *Wkład Unii Europejskiej...*, s. 323.

²⁴ Oczywiście uprawnienie takie przysługuje jednostce w przypadku, gdy znajduje się w sytuacji, z którą Decyzja wiąże obowiązek podjęcia działań przez konsula.

²⁵ Z zasady *effet utile* prawa wspólnotowego, na co zwraca uwagę M. Muszyński, op. cit., s. 157, za: M. Ruffert, op. cit., s. 472, wynika, że Decyzja (a nawet art. 20 TWE) narzuca jednolite traktowanie wszystkich obywateli UE przez wszystkie państwa wspólnotowe – gwarantuje obywatelom UE zarówno własnym jak i obcym nadanie przez państwa wspólnotowe w dziedzinie opieki dyplomatycznej i konsularnej tych samych uprawnień.

Przyjmując powyższą koncepcję zmiany zasady prawa międzynarodowego tworzącej prerogatywę suwerenną państwa poprzez regulacje unijne, trudno zakładać wpływ prawa europejskiego na regulacje prawnomiędzynarodowe wiążące państwa spoza Unii. Jak już wcześniej wspomniano ochrona unijna nie będzie stosowana jeżeli ma miejsce trwałe reprezentowanie interesów danego państwa przez państwo trzecie (w tym również państwo spoza Unii) i państwo trzecie może zapewnić niezbędną ochronę²⁶. Charakter wzajemnych praw i obowiązków pomiędzy państwem trzecim a obywatelem obcym, nad którym ma sprawować opiekę z pewnością nie będzie wynikał nawet pośrednio z kształtu regulacji unijnych. To, czy opieka ta wiązać się będzie z uprawnieniem obywatela do jej żądania, czy też jej udzielenie pozostawione zostanie do wyłącznej dyskrekcji państwa, zależeć będzie od treści odpowiedniej umowy pomiędzy państwem reprezentującym a reprezentowanym. W przypadku braku wyraźnych regulacji dotyczących opieki w tego typu porozumieniu przyjąć należy, iż zgodnie z „klasyczną” koncepcją prawnomiędzynarodową w tym względzie państwo reprezentujące (podobnie jak w klasycznym przypadku państwo, którego obywatelstwo posiada osoba wymagająca opieki) może a nie musi opiekę taką zapewnić. W tym kontekście obywatel UE, który nie ma dostępu do przedstawicielstwa państwa reprezentującego państwo jego obywatelstwa w sposób stały, i w związku z tym zmuszony do korzystania z opieki innego państwa WE byłby w korzystniejszej sytuacji, jeżeli chodzi o zakres jego indywidualnych praw do żądania opieki konsularnej.

Warto zauważyć również, iż omawiane powyżej oddziaływanie mechanizmów prawnych dotyczących opieki nad obywatelami Unii możliwe było w gruncie rzeczy na szerszą skalę dopiero po przyjęciu decyzji z 1995 r. – regulacje bowiem samego Traktatu o Wspólnocie Europejskiej wprowadzając „prawo obywatela do opieki” nie nadały mu całkowicie bezwarunkowego charakteru. Art. 20 Traktatu przewiduje, że obywatel Unii ma prawo do ochrony ze strony władz dyplomatycznych i konsularnych innego państwa Unii na takich samych zasadach jak obywatel tego innego państwa. Do roku 1995 r. sytuacja formalnie była więc dla jednostki z tego punktu widzenia stosunkowo niepewna – jeżeli państwo, do którego jednostka się zwróciła, nie przewidywało prawa obywatelskiego w tym zakresie – pomoc jednostce zależała od uznania tego państwa²⁷.

²⁶ C. Mik, *Wkład Unii Europejskiej...*, s. 324.

²⁷ Por. C. Closa, *Citizenship of the Union and Nationality of Member States*, „Common Market Law Review” 1995, vol. 32, s. 502.

Przyjęcie art. 20 TWE, a następnie decyzji 95/553/EC, choć nie zmieniło zasadniczej kompetencji państw członkowskich (a nie Wspólnoty) w dziedzinie opieki konsularnej i dyplomatycznej państw, to doprowadziło do ustanowienia współpracy w tym zakresie oraz wyklarowania prawa jednostki związanego z obywatelstwem Unii Europejskiej²⁸. W wyniku przyjęcia decyzji, i tak kwestionowane uprawnienie państwa WE do odmowy obcemu obywatelowi europejskiemu, jeżeli uprawnione było do odmowy własnemu obywatelowi, uległo dalszemu ograniczeniu. Decyzja wyraźnie bowiem stanowi (art. 4), iż traktowanie obcego i własnego obywatela UE nie może się w procesie udzielania opieki różnić. O samym udzielaniu opieki stanowi zaś w tym kontekście w formie dokonanej – w jej świetle państwo WE nie ma więc możliwości odmowy udzielenia opieki konsularnej obywatelowi UE, jedynie tłumacząc to możliwością odmowy udzielenia opieki konsularnej obywatelowi własnemu. W związku z powyższym również obywatel własny uzyskuje wyraźne prawo do żądania opieki konsularnej (oczywiście w zakresie w jakim Decyzja przewiduje obowiązek a nie możliwość działania konsula). Oddziaływanie omawianej Decyzji ma więc bardzo pozytywny charakter.

5. AKCEPTACJA WSPÓLNOTOWYCH MECHANIZMÓW OPIEKI KONSULARNEJ PRZEZ PAŃSTWO, NA KTÓREGO TERYTORIUM OPIEKA JEST WYKONYWANA

Często autorzy omawiając problematykę art. 20 TWE pomijają trudności wynikające z faktu, iż wykonywanie przewidzianej w Traktacie opieki dyplomatycznej lub konsularnej odbywa się na terytorium państwa trzeciego i zgodnie z unormowaniami prawa międzynarodowego regulującego wzajemne relacje pomiędzy państwem przyjmującym i wysyłającym²⁹. Nie można więc nie uwzględniać norm prawnomiędzynarodowych przy wykonywaniu opieki. W szczególności nie można zapomnieć o pozycji państwa trzeciego, które zgodnie z regułami prawnomiędzynarodowymi powinno być powiadamiane o możliwości wykonywania takiej opieki przez państwo wspólnotowe na rzecz obywateli innego państwa wspólnotowego. Jak więc słusznie zauważa-

²⁸ M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 133.

²⁹ Por. E. Skibińska, *Obywatelstwo Unii Europejskiej* [w:] A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002, s. 87.

ją niektórzy autorzy faktyczne wykonywanie funkcji gwarantowanych traktatowo na rzecz jednostki zależy przede wszystkim od woli państwa trzeciego³⁰. Paradoksalnie więc, choć prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej jest prawem obywatela UE, ma jednak zdecydowanie inny charakter niż pozostałe prawa obywatelskie. Gwarantem tego prawa są bowiem państwa członkowskie WE (a nie WE), jego skuteczność zależy zaś przede wszystkim od woli państw trzecich³¹. Teoretycznie państwo trzecie, działając jako państwo przyjmujące może zablokować możliwość wykonywania takiej opieki po notyfikacji państwa wysyłającego zgodnej z art. 8 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych. Art. 8 wyraźnie przewiduje możliwość sprzeciwu państwa przyjmującego względem wykonywania funkcji konsularnych na rzecz państwa trzeciego. Podobne, co do swojego efektu, regulacje podkreślające decyzyjną pozycję państwa przyjmującego przewiduje Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych³². W praktyce państwo przy-

³⁰ A. Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, s. 334.

³¹ *Ibidem*.

³² Zdaniem prof. C. Mika (*Wkład Unii Europejskiej...*, s. 323) opieka, którą sprawuje państwo nad obywatelami państwa obcego na podstawie upoważnienia udzielonego przez to państwo, ograniczona jest do opieki dyplomatycznej (a w każdym razie przede wszystkim opieki przewidzianej w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r.). Wydaje się jednak, że z prostego faktu, iż wyłącznie Konwencja wiedeńska dyplomatyczna odnosi się w art. 46 bezpośrednio do kwestii czasowej ochrony interesów państwa trzeciego i jego obywatele, a w konwencji wiedeńskiej konsularnej brak tego typu odniesień wprost do opieki nad obywatelami, nie można wnioskować, że nie jest możliwe wykonywanie opieki przez urząd konsularny na rzecz obywateli obcego państwa – art. 8 mówi o możliwości wykonywania funkcji konsularnych na rzecz państwa trzeciego. Pod pojęciem tym kryje się z pewnością również wykonywanie funkcji konsularnych na rzecz obywateli państwa trzeciego. Pojęcie „funkcje konsularne” w art. 8 nie zostało sprecyzowane – oznacza to, iż artykuł ten odnosi się do funkcji tych w ogólności tak jak zostały one sprecyzowane w art. 5 (łącznie z udzielaniem pomocy i opieki osobom fizycznym i prawnym), a nie do jedynie tych funkcji, które nie odnoszą się do kontaktu z obywatelami (funkcji tych jest zresztą wymienionych w Konwencji konsularnej niewiele). Geneza odmiennego ujęcia tego problemu w Konwencjach wiedeńskich: dyplomatycznej i konsularnej wynika z faktu określenia możliwości „uwspólnienia” placówek dyplomatycznych ze względu na osobę szefa misji dyplomatycznej – gros postanowień Konwencji dyplomatycznej odnosi się do akredytacji i specyficznej pozycji szefa misji. Z oczywistych względów, wynikających z odmiennego zasadniczo nie mającego charakteru przedstawicielskiego i przez to bardziej „robotycznych” funkcji funkcjonariuszy konsularnych, tego typu regulacje w Konwencji konsularnej nie były konieczne. Można było więc sprawę wykonywania funkcji na rzecz dwóch państw przez jeden urząd konsularny uregulować dużo prościej w jednym artykule – bez potrzeby tworzenia dodatkowych regulacji szczegółowych na wzór tych zawartych w art. 46 Konwencji dyplomatycznych. Te dodatkowe regulacje niezbędne były natomiast w Konwencji dyplomatycznej – istniała bowiem potrzeba ustalenia możliwości oddzielenia formalnej reprezentacji państwa od faktycznej ochrony jego interesów.

mujące ochronie tej się nie sprzeciwi – ochrona ta odnosi się bowiem do sytuacji jednostki (obcego obywatela), której państwo to zazwyczaj pogarszać nie chce. Co ciekawe art. 20 wyraźnie wskazuje na potrzebę (nie tylko możliwość) podjęcia negocjacji międzynarodowych na linii państwa Wspólnot – państwa spoza Wspólnot celem zapewnienia wykonywania opieki dyplomatycznej i konsularnej. Niektórzy autorzy wskazywali, iż wprowadzenie w życie opieki dyplomatyczno-konsularnej wymagało będzie zawierania w tym zakresie umów pomiędzy państwami WE i państwami trzecimi³³ – tak się w praktyce nie stało. Brak umów, których sama celowość zawierania może być kwestionowana, nie stoi na przeszkodzie w zapewnianiu opieki konsularnej zgodnie z decyzją 95/553/EC. Regulacja zd. 2 art. 20 TWE wydaje się być stworzona nieco na wyrost. Przewidziane przez Traktat procedury negocjacyjne wydają się zbędne wobec w miarę prostych mechanizmów przewidzianych przez normy prawnomiędzynarodowe odnoszących się do akceptacji przez państwo przyjmujące faktu reprezentacji przez państwo wysyłające interesów państwa trzeciego (w tym kwestii opieki nad obywatelami). W praktyce potrzeba odwołania się do nich może zaistnieć jedynie w przypadku sprzeciwu państwa przyjmującego wobec notyfikacji o wykonywaniu europejskiej opieki konsularnej (lub braku zgody w przypadku notyfikacji o wykonywaniu europejskiej opieki dyplomatycznej).

Przyczyną sprzeciwu państwa przyjmującego może być brak nawiązanych stosunków dyplomatycznych i konsularnych z jednym z państw wspólnotowych. Wykonywanie pewnych funkcji dyplomatycznych czy konsularnych *in favorem tertii* nie jest postrzegane jako nawiązanie w imieniu państwa trzeciego stosunków dyplomatycznych czy konsularnych. Tymczasem pewne reguły międzynarodowego prawa konsularnego o charakterze zwyczajowym i skodyfikowane w Konwencji wiedeńskiej 1963 r., a związane ze stosowaniem opieki konsularnej, stosowane są wyłącznie wobec państw posiadających nawiązane stosunki konsularne³⁴. Niezależnie od zasadniczej elastyczności działań państw występujących w charakterze państw przyjmujących³⁵ i dopuszczania rozwiązań nieformalnych na korzyść jednostek, dla niektórych

³³ D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej. Część druga: prawo gospodarcze*, Toruń 1998, s. 110.

³⁴ Zob.: P. Czubik, P. Filipek, *Polak w obcym kraju. Problemy wynikające z braku nawiązanych stosunków konsularnych dla udzielania opieki konsularnej i gwarantowania ochrony praw człowieka*, „Politea” 2003, nr 1 [w druku].

³⁵ Por. L. T. Lee, *Consular law and practice*, New York 1991, s. 45 i n.; a także K. Libera, *Zasady międzynarodowego prawa konsularnego*, Warszawa 1960, s. 115 i n.

państw może stanowić to problem. Problemu nie stanowi już natomiast podobna kwestia braku uznania państw ze względu na jednolitą politykę unijną w tym zakresie³⁶.

Sprzeciw państwa przyjmującego wobec notyfikacji europejskiej może również wiązać się z trudnościami z wykonywaniem unormowań prawa konsularnego w związku z ich konstrukcją. Państwo przyjmujące w sytuacjach uregulowanych w unormowaniach prawa konsularnego jest zobligowane do przekazywania informacji (np. w związku z art. 36 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych) państwu wysyłającemu lub je reprezentującemu – w omawianym przypadku jednemu z państw wspólnotowych. Wobec powyższego państwo przyjmujące może domagać się notyfikacji konkretnego państwa unijnego uprawnionego do odbierania informacji wskazujących na potrzebę zapewnienia opieki konsularnej obywatelom innego konkretnego państwa unijnego. Z regulacji państw członkowskich mających za zadanie ugruntowanie solidarnego i spontanicznego działania celem ochrony obywatela unijnego w tarapatkach, w praktyce, za sprawą państw trzecich może powstać mozaika wzajemnych zależności pomiędzy państwami wspólnotowymi w dziedzinie opieki konsularnej. Wydaje się zresztą, iż państwa wspólnotowe możliwość taką przewidziały – art. 4 decyzji mówi bowiem o możliwości zawarcia praktycznych porozumień pomiędzy państwami członkowskimi dla efektywnego wykonywania wniosków o ochronę.

6. PODSUMOWANIE

Państwom Wspólnot Europejskich udało się stworzyć specyficzny mechanizm ponadnarodowej ochrony obywatela UE zagranicą. Ochrona taka gwarantowana przez inne państwo WE niż państwo obywatelstwa krajowego ma charakter jedynie ochrony zastępczej. Zamierzeniem państw członkowskich było jednocześnie stworzenie prawa obywatela UE do stosownej ochrony – prawo do ochrony dyplomatyczno-konsularnej stało się tym samym europejskim prawem obywatelskim. Specyfika jednakże międzynarodowego obrotu dyplomatyczno-konsularnego sprawia, iż prawo to nie funkcjonuje w taki sam sposób, jak inne prawa związane z obywatelstwem UE. Opieka jest bowiem wy-

³⁶ Zob.: C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 343–345; por. także W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 230–231.

łącznie gwarantowana w sytuacjach, gdy nie można zastosować opieki ze strony służby zagranicznej państwa obywatelstwa lub państwa trzeciego sprawującego stałą reprezentację zagraniczną państwa obywatelstwa. Ponadto obywatel Unii może korzystać ze swojego uprawnienia traktatowego w ograniczonym zakresie, ponieważ państwa zgodnie z art. 20 TWE mają jedynie obowiązek gwarantowania obcemu obywatelowi unijnemu takiej opieki jak obywatelowi własnemu. Jeżeli względem własnego obywatela państwo nie było zobligowane do udzielenia opieki dyplomatycznej lub konsularnej, teoretycznie nie było również zobligowane do działania takiego względem obcego obywatela unijnego. Ugruntowanie niezależnego od woli państwa prawa indywidualnego do ograniczonej w swoim zakresie ochrony w prawie wspólnotowym można datować dopiero od 1995 r. i przyjęcia decyzji 95/553/EC. Decyzja ta uregulowała jedynie wybrane kwestie związane z wykonywaniem opieki konsularnej³⁷. Trudno zarzucić jej w tym zakresie sprzeczność z regulacją traktatową. Z drugiej jednak strony Decyzja wprowadziła ograniczenia nie wynikające z litery art. 20 Traktatu i tym samym jej regulacje uznać można za częściowo sprzeczne z Traktatem.

Można krytykować zakres zastosowania Decyzji (w praktyce ograniczony do obowiązku ochrony konsularnej w sytuacjach szczególnych, wyraźnie określonych w Decyzji i możliwości podjęcia przez służbę zagraniczną działań w przypadku innych czynności o charakterze opieki konsularnej). Bez wątplenia można również zgłaszać zastrzeżenia względem jej sposobu skonstruowania, braku precyzji językowej (i do tego znaczących różnic w zależności od wersji językowej) oraz problemów praktycznych związanych z jej wykonywaniem. Ostatecznie przyznać jednak należy, iż jest to rozwiązanie z którym wiążą się znaczące korzyści praktyczne dla obywateli UE. W praktyce wykonywanie art. 20 TWE i omawianej decyzji nie wiąże się z znaczącymi trudnościami. Dla prawidłowego wykonywania omawianej opieki decyzja tworzy skuteczny mechanizm weryfikacyjny (art. 2), pozwalający konsulowi państwa unijnego ustalić posiadanie przez obcokrajowca obywatelstwa UE. Ustala również jasną procedurę zwrotu kosztów pomiędzy państwami członkowskimi (art. 6), jakie poniosły z tytułu wykonywania opieki.

Reasumując stwierdzić również należy, iż podstawowe granice zastosowania wspólnotowej opieki konsularnej tworzą regulacje między-

³⁷ Z drugiej strony trudno wyobrazić sobie równie szczegółowe unormowanie (w rozwinęciu litery Traktatu) dotyczące opieki dyplomatycznej. Zob.: M. Ruffert, op. cit., s. 464 i powoływany tam przykład wykonywania takiej opieki w relacjach niemiecko-duńskich – por. M. Muszyński, op. cit., s. 151 i nieco zmieniony przykład niemieckohiszpański.

narodowe. Wykonywanie opieki może komplikować lub nawet uniemożliwić działanie państwa, na którego terytorium opieka ma być wykonana.

Na koniec warto wspomnieć, iż polskie prawo konsularne w zasadzie nie wymaga bezpośredniego dostosowania do treści decyzji. Ma ona charakter samowystarczalny w państwach członkowskich. Jednakże na tym tle (w związku z brakiem, w granicach ustalonych przez decyzję, możliwości ze strony państwa WE odmowy udzielenia opieki obcym obywatelom UE a tym samym i obywatelom własnym) dziwi niefortunna wydaje się zmiana art. 13 ustawy o funkcjach konsulów. Artykuł ten przewiduje bowiem jedynie możliwość działania konsula RP w sytuacji bezpośrednio objętej również zakresem zastosowania omawianej decyzji.