

Szczecin, 25 maja 2014 r.

Opinia
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
do projektu ustawy – Prawo konsularne, przesłanego przy piśmie
BDG.0210.3.2014/3

Przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy – Prawo konsularne ma na celu kompleksową regulację materii konsularnej na gruncie prawa polskiego, która obecnie jest przedmiotem normowania różnych aktów prawnych. Co szczególnie istotne, projekt ten stanowi także próbę dostosowania krajowego porządku prawnego do standardów europejskich, obowiązujących w tym zakresie. Już choćby dlatego przyjęcie ustawy - Prawo konsularne należy uznać za zasadne i uzasadnione przedsięwzięcie legislacyjne, zmierzające do ujednolicenia oraz usystematyzowania materii konsularnej w jeden akt prawny.

Na potwierdzenie powyższego zaznaczyć trzeba, że zakres ustawowy omawianego aktu prawnego został określony jego art. 2. Obejmuje on: tryb powoływania konsulów, funkcje konsularne, organizację urzędów konsularnych, tryb postępowania przed konsulem, zasady pobierania opłat konsularnych oraz tryb powoływania, a także funkcje konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej. *De lege lata* wskazany zakres regulowany jest przez:

1. ustawę o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 lutego 1984 r. (t.j. Dz.U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1823),
2. ustawę o służbie zagranicznej z dnia 27 lipca 2001 r. (Dz. U. Nr 128, poz. 1403),
3. rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 grudnia 2006 r. w sprawie konsulów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 239 poz.1735).

Proponowany projekt w sposób poprawny ujednolica omawianą materię oraz systematyzuje przepisy wyrażone w różnych aktach prawnych, niestety nie zawsze rangi

ustawowej. Przykładu w tym względzie dostarcza na gruncie obowiązującego prawa zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem z dnia 4 listopada 1985 r. (M.P. Nr 35, poz. 233). Regulacja ta budzi szczególne wątpliwości konstytucyjne ze względu na rangę zarządzenia w polskiej hierarchii aktów prawnych. Już tylko dla przypomnienia, kwestia ta była przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Zagranicznych, a sam resort przyznał, iż niezgodne z ustawą zasadniczą jest regulowanie zarządzeniem ministra zagadnień, które stanowią podstawę decyzji wobec obywateli, np. w kwestiach opłat konsularnych. Materia objęta przedmiotowym zarządzeniem – odnosząc ją do projektu ustawy – Prawo konsularne - została kompleksowo uregulowana w dziale III opiniowanego projektu, opłaty konsularne zaś w jego dziale IV. Art. 95 projektu zawiera bowiem przepis upoważniający do wydania rozporządzenia przez ministra spraw zagranicznych w zakresie określenia szczegółowych zasad pobierania opłat konsularnych, ich zwrotu, rodzajów czynności, za które należna jest opłata oraz jej wysokości. Projekt zawiera także przepisy dostosowujące ową regulację, zarówno do prawa polskiego, jak i unijnego.

Dokonując dalszej analizy postanowień projektowanej ustawy zwrócić należy uwagę na fakt, iż Dział I zawiera, między innymi definicje, które obecnie są wyrażone w ustawie o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 lutego 1984 r., a także w ustawie o służbie zagranicznej z dnia 27 lipca 2001 r. W projekcie w sposób odmienny od dotychczasowego zdefiniowano pojęcie „ambasadora” oraz „obywatela polskiego”. Przy czym pierwsze pojęcie zawężono, drugie zaś rozszerzono. W pierwszym przypadku zabieg ten spowodowany był istniejącymi wątpliwościami, co do zakresu powierzania ambasadorom będącym stałymi przedstawicielami przy organizacjach międzynarodowych funkcji konsularnych. W drugim zaś, rozszerzono definicję pojęcia „obywatel polski” nie tylko o osoby fizyczne (co oczywiste i uzasadnione), ale także i o osoby prawne oraz o jednostki organizacyjne. Z punktu widzenia legislacyjnego, tak ujęta definicja, nie wydaje się być poprawną, choć sam zamysł zmian w tym zakresie należy ocenić pozytywnie. Uprawnia to do sformułowania postulatu, by raczej określić katalog podmiotów, aniżeli wskazywać wprost osoby prawne i jednostki organizacyjne nadając im *ex lege* status „obywateli polskich”.

Dodatkowo w dziale pierwszym projektu zawarto regulację w zakresie zmian organizacyjnych służby zagranicznej. W związku z wejściem w życie ustawy o służbie zagranicznej konieczne było wprowadzenie do projektu artykułu dotyczącego obowiązku złożenia przez kandydatów na konsulów egzaminu konsularnego (art. 6). Również zgodnie z zasadami techniki normotwórczej ust. 2 art. 6 zawiera przepis upoważniający ministra właściwego do spraw zagranicznych do określenia w drodze rozporządzenia materii dotyczącej egzaminu konsularnego. Pod kątem konstruowania przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia, opiniowany projekt spełnia wszelkie wytyczne stawiane przez Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w przeciwieństwie do ustawy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto, aby efektywniej dysponować zasobami kadrowymi Ministerstwo Spraw Zagranicznych coraz częściej tworzy samodzielne stanowiska konsularne w przedstawicielstwach dyplomatycznych, co oznacza powoływanie konsulów bez tworzenia wyodrębnionych urzędów konsularnych.

W przeciwieństwie do obowiązującej ustawy, projekt szeroko zakreśla zadania konsula dotyczące rozwoju i pogłębiania współpracy dwustronnej między Polską a państwem przyjmującym. Obejmują one współpracę gospodarczą, naukową, techniczną i kulturalną, w tym również działania promocyjne dotyczące gospodarki, nauki i kultury. Zdecydowano się ponadto na powierzenie konsulowi funkcji promocji języka polskiego. W projekcie po raz pierwszy wyodrębniono osobny przepis dotyczący pomocy konsularnej, która daje gwarancję zapewnienia opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom przebywającym za granicą, zgodnie z art. 36 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 17 wylicza sytuacje, w których obywatelowi polskiemu świadczona jest pomoc, tj. w razie poważnego wypadku lub ciężkiej choroby, aresztowania lub zatrzymania, aktów przemocy, których ofiarą padli obywatele polscy, zgonu, jak również w sytuacji konieczności nagłego powrotu osób pozbawionych środków finansowych do Polski albo państwa zamieszkania. Niezmiernie ważny, z punktu widzenia prawa unijnego jest także art. 18, który pozostaje w zgodności z art. 23 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, składającego się na postanowienia Traktatu z Lizbony z dnia 13 grudnia 2007 r., (Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569).

W projekcie ustawy – Prawo konsularne podkreślono także funkcję interwencyjną konsula, nieobecną w obowiązującej ustawie o funkcjach konsulów RP. Zgodnie z projektem, w przypadku gdy konsul dowie się, że obywatele polscy są przez władze państwa przyjmującego traktowani w sposób noszący znamiona dyskryminacji lub niezgodny ze standardami ochrony praw człowieka, konsul ma być zobowiązany do podjęcia stosownych działań, zgodnych z prawem międzynarodowym i prawem państwa przyjmującego.

W projekcie szerzej niż w dotychczasowych przepisach zostało uregulowane przyjmowanie i przechowywanie przez konsula do depozytu dokumentów, środków finansowych i przedmiotów wartościowych. W przeciwieństwie do obecnego stanu prawnego, konsul ma mieć prawo do przyjęcia depozytu jedynie na okres niezbędny do ochrony praw i interesów obywateli polskich. Zmiana ta ma umożliwić likwidację niepodjętych depozytów, przechowywanych w urzędach konsularnych lub przedstawicielstwach dyplomatycznych, często przez wiele lat. Nowym rozwiązaniem prawnym jest także przepis dotyczący działania konsula w wypadku zdarzeń mogących powodować zagrożenie dla życia lub bezpieczeństwa obywateli polskich. W takich sytuacjach konsul będzie zobowiązany do pomocy w zakresie bezpiecznego i sprawnego opuszczenia przez nich zagrożonego obszaru.

Konsul zyskał także w zakresie swoich funkcji urzędniczych. Planowana zmiana unormowania dotyczącego przyjmowania oświadczeń dotyczących powrotu do nazwiska, po uprawomocnieniu się orzeczenia rozvodu zasługuje na pozytywną ocenę. Stąd też w pełni należy się zgodzić z argumentacją przytoczoną w uzasadnieniu projektu, kładącą nacisk na dynamikę społeczeństwa w zakresie przemieszczania się i zamieszkiwania za granicami kraju, co wiąże się z powyższym.

Pozytywnie należy ocenić ujęcie w projekcie ustawy – Prawo konsularne regulacji dotyczącej konsulów honorowych (rozdział V). Dotychczasowe unormowania znaleźć można w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z dnia 24 kwietnia 1963 r. (Dz.U. z 1982 r., Nr 13, poz. 98), a także w ustawie o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 lutego 1984 r. – w której jedynie lakonicznie w art. 5 zawarto kwestie dotyczące powołania, okręgu oraz nadzoru. Pozostałe kwestie zostały delegowane do regulacji w drodze

rozporządzenia, co w rezultacie doprowadziło do tego, iż konsulowie honorowi byli objęci przedmiotem regulacji rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 grudnia 2006 r. w sprawie konsułów honorowych Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu podano wprost, iż tak przyjęte rozwiązanie oparte jest na systematyce Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, co w efekcie sprawia, iż projektowana ustawa pozostaje w zgodzie ze standardami, które Konwencja wprowadza. Dzięki proponowanym zmianom w akcie rangi ustawowej zostaną podniesione kwestie dotyczące definicji, hierarchii służbowej, powołania, zakończenia wykonywania funkcji, okręgu konsularnego, wykonywanych funkcji, wynagrodzenia, podatków, itd. Tym samym w projektowanej ustawie zawarto kompleksowo regulację dotyczącą konsula honorowego (analogicznie ją konstruując, jak w przypadku konsula zawodowego). Nie będzie już zatem koniecznym utrzymywanie w mocy odrębnej regulacji objętej materią rozporządzenia. Warto także zwrócić uwagę, iż w art. 115 wskazującym funkcje konsula honorowego uwzględniono pomoc konsularną. Jednakże nie tylko to postanowienie stanowi *novum*. Ze względu na powszechność wykonywania pewnych działań przez konsułów honorowych ujęto również w projekcie funkcje promocyjne, w odniesieniu do gospodarki, nauki i kultury oraz języka polskiego.

Warto zaznaczyć, iż przepisy przejściowe i końcowe mają na celu usprawnienie funkcjonowania urzędów konsularnych, a także dostosowanie omawianej materii do prawa unijnego. Na uwagę zasługuje art. 122 projektowanej ustawy, dotyczący regulacji pełnomocnika dla strony, która nie ustanowiła pełnomocnika w kraju. Dotyczy on normy z art. 40 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, którą ograniczono jedynie do stron nie działających za pośrednictwem konsula. Należy to uznać za właściwe, ze względu na obecną sformalizowaną regulację, a także ze względu na dość powszechne wątpliwości, co do jej zgodności z prawem Unii Europejskiej.

Rekapitułując: projekt ustawy – Prawo konsularne, którego analiza jest przedmiotem niniejszej opinii, należy ocenić pozytywnie. Na ocenę tę składa się przede wszystkim kompleksowość przedmiotowego aktu oraz dążenie do zebrania regulacji dotyczącej statusu konsułów w jeden akt prawny, czego zasadności dowodzono powyżej. Zastąpienie

dotychczasowych regulacji prawnych jednym aktem rangi ustawowej musi zasługiwać na aprobatę.

mgr Ewa Szubert

dr Ewelina Cała-Wacinkiewicz

Katedra Prawa Międzynarodowego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Szczecińskiego