

PROF. LEON BABIŃSKI

## ZAGADNIENIA PRAWNE W DZIAŁALNOŚCI KONSULÓW \*

Urząd konsularny, przez tradycję wielowiekową uświęcony, znajduje się w stanie ciągłego rozwoju i ewolucji, gdyż nadążać on musi z rozwojem życia, a życie stwarza coraz to nowe obowiązki i wywołuje potrzebę wynalezienia odpowiednich form dla dania zadośćuczynienia tym obowiązkom. Zagadnienie funkcji urzędu konsularnego jest więc ciągle świeże i aktualne — świadczą o tem •choćaby dyskusje, projekty i teksty lat ostatnich — rezolucje Instytutu Prawa Międzynarodowego (1896), dyskusja w Towarzystwie Prawa Międzynarodowego (International Law Association 1928), dyskusje i projekty Komisji dla stopniowej kodyfikacji prawa narodów przy Lidze Narodów (raport Guerrero-Mastny z r.1927), Konwencja Panamerykańska Hawańska z 1928 r. i w. in. Literatura przedmiotu podąża wślad za tymi objawami zainteresowania. Do dawnych klasycznych podręczników jak Clerq-Vallat, König, Malfatti, Gorainow etc., dołączają się nowe — Kraus, Heyking (w nowem opracowaniu), Sabanin, Zorn, Sarna, Namysłowski i inni. Nowe konwencje konsularne po pewnym okresie wahania, bezpośrednio po zakończeniu wielkiej wojny, znów do skutku przychoǳą. Konwencje te wykazują pod wielu względami znaczne różnice w porównaniu z przedwojennym typem konwencji, wypracowanym mniej więcej w połowie wieku ubiegłego. Te nowe konwencje cechują bardziej rozwinięte przepisy dotyczące uprawnień konsulów w zakresie gospodarczym, opieki społecznej, nowych form komunikacyjno-przewozowych (lotnictwo) itd.

Wszystkie przytoczone wyżej objawy żywszego rozwoju w dziedzinie funkcji konsularnej przyczyniają się do tego, że oblicze prawne konsula nabiera coraz to większej wyrazistości, a funkcje jego bardziej niż poprzednio krystalizują się i konkretyzują. Spotykamy się przytem nierzadko z twierdzeniem, że tradycyjny podział na karierę dyplomatyczną i konsularną jest przeżytkiem, a na-

\* Wykład wygłoszony na kursie naukowym Urzędników Polskiej Służby Zagranicznej, jako wstęp do Seminarjum z praktyki konsularnej.

wet, że funkcja dyplomatyczno-reprezentacyjna, jako taka, przeżyła się, i że konsul jest tym doskonałym przedstawicielem zagranicznym przyszłości, który, ujmując przedstawicielstwo przede wszystkim z punktu widzenia interesu gospodarczego, odpowie wszystkim potrzebom przyszłej reprezentacji zagranicznej, Nie uważam tego ostatniego poglądu za słuszny, zresztą realizacja jego, jak dotąd, nie nastąpiła nigdzie, temniemniej, mówiąc o funkcji konsularnej, tendencji tych pominąć milczeniem nie można, zwłaszcza, że moment gospodarczy, tak ważny od początku powstania instytucji konsularnej, został w nich poruszony.

Powracając do myśli o krystalizowaniu się i konkretyzowaniu funkcji konsularnej, możemy dziś powiedzieć, że wyraża się ona w poczwórnej działalności: politycznej, społecznej (emigracyjnej dla krajów emigracyjnych), gospodarczej i prawnej. Poszczególne przejawy tych form działalności częstokroć zazębiają się — jedna i ta sama czynność może mieć wspólne cechy gospodarcze i prawne (np. działalność konsula w przedmiocie spraw morskich), ale bądź co bądź one wypełniają zawsze treść obowiązków, nałożonych na konsula przez jego ustawodawstwo ojczyście i prawo narodów. Tendencje rozwojowe lat ostatnich występują najsilniej w zakresie społecznym i ogospodarczym, — inne wykłady tego kursu moment ten podniosły i rozwinęły — nie powinny i nie mogą one jednak przesłonić tych obowiązków, które pod względem prawnym były i będą udziałem konsula. Te ostatnie obowiązki zresztą, z rozwojem ustawodawstwa i ożywieniem stosunków międzynarodowych, również się skryształizowały, — dojrzały w pewnej mierze do syntetycznego wykładu. Nie od rzeczy więc jest zastanowić się nad nimi, wskazać ich główne kierunki i linje, następnie zaś w ciągu kilku godzin zajęć praktycznych dać ich ilustrację w formie wspólnego przepracowania konkretnych indywidualnych przypadków. W wykładzie, zarówno jak i w zajęciach praktycznych, za punkt wyjścia i materiał do analizy przyjmijmy stosunki polskie, jako ci, którzy powołani jesteście do stosowania ustaw polskich.

\*            \*            \*

Zakres funkcji prawnych urzędu konsularnego ujmować można w ścisłym i szerokim tego słowa znaczeniu.

W znaczeniu ścisłym wchodziłoby do pojęcia tego to, o czym mówi konkretnie polska ustawa konsularna z r. 1924 w art. 18, a więc legalizacja dokumentów, pośrednictwo przy zawieraniu ugód, sądownictwo polubowne, spisywanie aktów stanu cywilnego, słuchanie stron, świadków, znawców, dokonywanie doręczeń, wezwań, pokwitowań etc. na żądanie władz sądowych polskich, czyn-

ności notarialne, sądownictwo niesporne w zakresie spraw spadkowych i pieczy (opieka, kuratela itd.), zastępstwo spadkowe obywateli polskich.

Zaznaczyć należy, że pełnienie tych funkcji zależy zawsze i a priori od dwóch warunków: upoważnienia ustawodawcy własnego (polskiego), zgody wyraźnej lub milczącej ustawodawcy obcego, na którego terytorjum dana czynność konsula ma być dokonana.

Szczegółową analizą każdej z poszczególnych tych funkcji zajmujemy się niżej, teraz zaś stwierdzimy, że nie byłoby słuszne ograniczać działalność prawną konsula do tak wąskiego zakresu, że raczej szeroka treść tego pojęcia odpowiada potrzebom życiowym, co zresztą potwierdza praktyka wszystkich państw współczesnych.

A zatem, w znaczeniu szerokim, wchodziłyby do pojęcia zakresu funkcji prawnych urzędu konsularnego, oprócz wyżej wymienionych, jeszcze następujące: badanie kwestji obywatelstwa, sprawy związane z powszechnym obowiązkiem służby wojskowej, wydawaniem paszportów i wiz, opieka społeczna, rekwizycje administracyjne, sprawy morskie, udzielanie informacji o stanie ustawodawstwa obcego, umowy najmu usług (służbowe), umowy najmu lokalu (służbowe).

Rzecz prosta, że warunki pełnienia tych funkcji t. j. upoważnienie władzy ojczyznej i zgoda władzy miejscowej musiałyby być, podobnie jak i co do poprzednich, zachowane.

Pozatem zauważyć należy, że o niektórych z wymienionych funkcji wspomina polska ustawa konsularna z r. 1924 (np. paszporty art. 21), inne zaś kompetencje wynikają z przepisów ustaw specjalnych, o czym niżej szczegółowo będzie mowa.

Ujmując teraz łącznie zakres funkcji konsularnych, zarówno w ścisłym jak i w szerokim znaczeniu, moglibyśmy (szerokie ujęcie) dać następującą klasyfikację funkcji:

- a) funkcje dotyczące kwestyj prawno-sądowych, do których zaliczylibyśmy wszystkie, wspomniane w art. 18 polskiej ustawy konsularnej, z wyłączeniem, może, aktów stanu cywilnego, jako należących dziś raczej do zakresu działania i kontroli władz administracji ogólnej (nb. są znane zagranicą również inne systemy);
- b) funkcje dotyczące kwestyj prawno-administracyjnych, do których zaliczylibyśmy wszystkie pozostałe;
- c) funkcje uboczne, odpowiadające w klasyfikacji pojęciu *Varia*, do których weszłoby np. uzyskiwanie wiadomości z zakresu ustawodawstwa obcego.

\* \* \*

Po przedstawieniu zasadniczej klasyfikacji w zakresie funkcji prawnych służby konsularnej, należy wyjaśnić sobie podstawy kompetencji konsularnej konsulów Rzplitej Polskiej w stosunku do zestawionych i sklasyfikowanych zagadnień prawnych, innemi słowy zestawić te wszystkie źródła ustawodawcze i konwencyjne, które rządzą zagadnieniem w Polsce. Na pierwszym miejscu postawić należy ustawę z 11 listopada r. 1924 o organizacji konsulatów i o czynnościach konsulów. Jest ona naogół wzorowana na ustawie konsularnej niemieckiej z 8 listopada 1867 r. Zaznaczyć należy, że stosunkowo niewiele państw dokonało podobnej kodyfikacji. Można zacytować jako ważniejsze przykłady takich państw — Grecję z ustawą z 31 lipca 1925 — Norwegję z ustawą z 12 czerwca 1906 — Włochy z ustawą z 28 stycznia 1866 — Z. S. R. R. z ustawą z 8 stycznia 1926. Większość państw, i to najważniejsze, nie posiada takiej ogólnej ustawy konsularnej, a potrzeby służby reguluje rozporządzeniami administracyjnymi. Nie mówiąc już o Anglii, jest to system, który obserwujemy we Francji, a dawniej przed wojną również w monarchji austro-węgierskiej. Cytowana polska ustawa konsularna z r. 1924 w swym Dziale II (Czynności konsulowi wymienia rozmaite funkcje charakteru prawniczego oraz określa warunki, pod którymi konsul uprawniony będzie do ich pełnienia. Będą to więc, znane nam już, funkcje prawnie sądowe, wymienione w art. 18, będzie to kompetencja do wydawania paszportów i wiz (art. 21), będzie zasada załatwiania spraw morskich (art. 23), będzie to także zasada co do ewentl. sądownictwa kapitulacyjnego (art. 24). Przy czynnościach, których pełnienie uwarunkowane jest specjalnem upoważnieniem, ustawa przewiduje upoważnienia imienne, wydawane przez Ministra Spraw Zagranicznych w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości (art. 19).

Czynności konsulów, będące zaledwie naszkicowane w ustawie z r. 1924, znajdują uzupełnienie bądź rozwinięcie w szeregu dalszych ustaw i rozporządzeń.

A więc w zakresie wojskowym zwrócić się należy do ustawy o powszechnym obowiązku służby wojskowej z 23 maja 1924 r. (art. 15, 16, 18, 22, 24, 36 częściowo w brzmieniu ustawy z 17 marca 1933) oraz do rozporządzenia wykonawczego z 28 sierpnia roku 1934 (Rozdział VI).

W zakresie paszportów i wiz zwrócić się należy do rozporządzenia o cudzoziemcach z 13 sierpnia r. 1926 (art. 5 i 7) oraz do rozporządzenia wykonawczego Minist. Spr. Wewnętrznych z 8 listopada 1929 o ruchu cudzoziemców, gdzie spotykamy wzory wiz wjazdowych i przejazdowych.

O współdziałaniu konsulów w zakresie zagadnień prawa morskiego mówi art. 5 Ordynacji Żeglarskiej (Seemannsordnung) z 2 czerwca r. 1902 stanowiący, że urzędem morskim zagranicą jest konsul, oraz art. 685, 530 Ks. 4 Kodeksu Handlowego Niemieckiego (prawo prywatne morskie).

O zaświadczeniach ustalających stan wzajemności mówią liczne przepisy, i choć niezawsze wymieniają konsula, jasne jest, że nie kto inny jak konsul informacje tę dla władz polskich zbiera (por. prawo przemysłowe 1927, art. 4, rozp. o rejestrze handl. 1934 r. § 52 i in.).

W zakresie doręczeń pism sądowych obowiązuje rozporządzenie Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Zagranicznych z 29 grudnia 1932 r. w sprawie doręczania pism sądowych osobom, zamieszkałym zagranicą, oraz osobom będącym w służbie dyplomatycznej państw obcych, tudzież osobom u nich zamieszkałym.

Pomijam materiał okólników, jako z natury rzeczy płynny, aczkolwiek normuje on nieraz i bardzo ważne materje, jak np. udział konsula w wystawieniu świadectwa zdolności do zawarcia małżeństwa (okólnik M. S. Z. z 22 marca 1928 — Zb. Przep. Kons. M. S. Z. II 246), instrukcja wojskowa z 13 czerwca 1925 (właściwie dziś nieaktualna wobec nowego tekstu rozp. wyk. do ustawy o powszechnym obowiązku służby wojskowej z r. 1934), instrukcja paszportowa z 5 maja 1928 r. (uchylona w r. 1934), różne instrukcje morskie, w sprawach obywatelstwa itd. (niektóre inne także cytuję niżej w toku wykładu). Nie wspominam tu o czynnościach, jakie konsulowie mieli z racji procedury opcyjnej przy wykonywaniu traktatów pokoju, gdyż była to funkcja czasowa, i dziś, właściwie, już ustała (szereg rozporządzeń wykonawczych do traktatów pokoju zestawionych w zbiorach Kierskiego i Rundsteina).

Natomiast wymaga podkreślenia, i to mocnego, materiał konwencyjny. W dziale umów wielostronnych, obowiązujących Polskę, mamy Konwencję haską z 17 października 1905 o procedurze cywilnej, która przewidziała w art. 1 i 9 pośrednictwo konsula przy doręczeniach i rekwizycjach sądowych. Konwencja haska o opiece nad małoletnimi z 12 czerwca 1902 r. przewiduje jako jedną z form opieki — opiekę sprawowaną przez konsula (art. 2). W dziale umów dwustronnych należy zanotować dwie kategorie umów — umowy konsularne i umowy o pomocy prawnej. Umowy konsularne, których Polska zawarła 8 (Belgia, Estonja, Francja, Jugosławja, Łotwa, Rumunja, Turcja, Z. S. R. R.) względnie 9<sup>1)</sup>, jeżeli liczyć trak-

<sup>1)</sup> Por. też art. III Traktatu przyjaźni handlowego i nawigacyjnego z Chinami, oraz podpisaną 22 grudnia 1934 Konwencję Konsularną z Bułgarią (oczywiście jeszcze nie ratyfikowaną).

tat handlowy, o przyjaźni i konsularny ze Stanami Zjednoczonemu Ameryki, rozwijają najszerzej z czynności prawnych konsula jego funkcje spadkowe. Obok nich są tam uregulowane kompetencje notarialne i morskie, wzmiankuje się wreszcie o funkcjach z zakresu pieczy prawnej (opieki) oraz o funkcjach stanu cywilnego.

W umowach dwustronnych o pomocy prawnej, któremi związana jest Polska w stosunku do Anglii, Austrii, Czechosłowacji, Francji, Jugosławii, Niemiec, Rumunii — o czynnościach konsułów mówi się przede wszystkim z racji doręczeń i rekwizycji sądowych, oraz z racji spraw spadkowych (w umowach z Anglią i Francją — również co do badania świadków).

Wreszcie w umowach pomocy społecznej, przede wszystkim w umowie z Niemcami z 11 czerwca 1931 r. — jest mowa o kompetencjach konsułów w zakresie interwencji co do rent, emerytur i t. p. \* \* \*

Zastanówmy się teraz nad szczegółami czynności, które konsul w wykonaniu tekstów wyżej wspomnianych i opierając się na prawie międzynarodowym, w granicach rozmaitych swych funkcji prawnych ma spełniać.

Zacznijmy od zagadnień prawnych w dziale sądowym:

#### 1. Doręczenia i rekwizycje sądowe (łącznie z badaniem świadków etc).

Normalną drogą w prawie międzynarodowym dla doręczeń i rekwizycji jest droga dyplomatyczna, czyli przez poselstwa i ministerstwo spraw zagranicznych. Pośrednictwo konsula występuje dopiero w skutku umów międzynarodowych, na zasadzie których obieg aktów sądowych przechodzić będzie przez ręce konsula z pominięciem instancji dyplomatycznych (por. jednak niżej przepisy wewnętrzne polskie). Możliwość taką przewiduje Konwencja haska o procedurze cywilnej z r. 1905, ustanawiają ją również niektóre umowy o pomocy prawnej, np. w Polsce umowa polsko-francuska o przesyłaniu aktów sądowych z 30 grudnia r. 1925. Funkcja, o której tu mówimy, jest oczywiście funkcją pośredniczącą i tylko w wyjątkowych przypadkach staje się merytoryczną, mianowicie gdy, z uwagi na interes publiczny, konsul odmówi dalszego doręczenia. Nie należy jednak zapominać, że funkcja przeprowadzenia dowodów, o którą tu często chodzi, przypadnie nieraz samemu konsulowi. Przewiduje ją już, jako przesłuchanie stron etc., art. 18 p. 4 polskiej ustawy konsularnej, mówią o niej umowy o pomocy prawnej z Francją z 30 grudnia 1925 i z Anglią z 26 sierpnia 1931. Stosowne upoważnienie wydaje konsulom Minister Spraw Zagranicznych w po-

rozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości. Ten ostatni w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Sprawiedliwości publikuje periodycznie listę upoważnionych konsulów i określenie zakresu ich czynności. Przepisy wewnętrzne polskie o doręczeniach, wydane w wykonaniu art. 162 Kodeksu postępowania cywilnego (rozp. Min. Sprawiedliwości i Spraw Zagranicznych z 29 grudnia 1932 r.) przewidują między innymi, że dla obywateli polskich, przebywających zagranicą (wyjąwszy osoby eksterytorjalne i szefów placówek konsularnych), doręczenie pism sądowych może się odbywać wprost przez konsulaty polskie, gdy są w nich urzędnicy upoważnieni do wykonywania doręczeń o ile chodzi o doręczenia zwykłe, niezależne od formy doręczeń państwa zagranicznego.

## 2. Spadki.

Opieka nad spadkami jest jedną z ważnych merytorycznych funkcji prawnych konsula. Już międzynarodowe prawo zwyczajowe widzi w konsulu osobę opiekującą się spadkami pozostałymi po jego współobywatelach zagranicą. Z tego więc tytułu może konsul, gdy na miejscu niema spadkobierców, żądać asystowania przy czynnościach, zabezpieczających spadek, t. zn. przedewszystkiem przy pieczętowaniu i spisaniu inwentarza, również ubiegać się o oddanie mu w posiadanie, celem dalszej likwidacji, obiektów należących do masy spadkowej. O ile chodzi z drugiej strony o reprezentowanie nieobecnych spadkobierców, to rozmaite ustawodawstwa, między innymi i polskie, stoją na stanowisku, że konsul zastępuje z samego prawa spadkobierców nieobecnych, którzy nie ustanowili pełnomocników (art. 18 p. 7 polskiej ustawy konsularnej). — Powyższe, zasadnicze, myśli przewodnie z zakresu funkcji prawnych konsula w dziedzinie spadkowej rozwijają i konkretyzują umowy konsularne, względnie niektóre z umów o pomocy prawnej, dając formalną podstawę dla działalności konsula. Jak już mówiłem, Polska posiada szereg umów konsularnych, mianowicie z Belgią, Estonją, Francją, Jugosławią, Łotwą, Rumunją, Turcją, Z. S. R. R. i klauzule konsularne w Traktacie handlowym, przyjaźni i praw konsularnych ze St. Zj. Ameryki<sup>3)</sup>). Poza pewnymi odchyleniami i większymi ograniczeniami uprawnień konsula, które spotykamy w umowach z Francją i Rumunją, rzecz naogół uregulowana jest jednolicie, w tym mianowicie sensie, że konsul zawiadamiany jest o przypadkach otwarcia spadków po jego współobywatelach, że ma prawo asystować przy nakładaniu, a nawet na-

<sup>3)</sup> Por. notę na str. 5.

łożyć pieczęcie na spadku pozostałym bez opieki, że tak samo postępuje przy spisie inwentarza, i że spadek ruchomy będzie mu wydany. Spadek ten w określonych terminach może być wysiany do ojczyzny. Nieobecnych spadkobierców, którzy nie ustanowili pełnomocników, konsul reprezentuje z samego prawa.

Szersze są uprawnienia konsula co do spadków, pozostałych po marynarzach ze statków ojczystych, bo spadki wydawane są normalnie konsulowi w całości, bez zastrzeżeń.

Sprawy spadkowe w wielu okręgach konsularnych stanowią jedną z ważniejszych funkcji konsula, np. w Ameryce. Interesują one w równej mierze resort Ministerstwa Spraw Zagranicznych jak i resort Ministerstwa Sprawiedliwości. To ostatnie wydało nawet w tej mierze szczegółową instrukcję dn. 9 stycznia r. 1926, określającą m. in. rolę konsula przy realizacji spadków, premji asuracyjnych i odszkodowań za nieszczęśliwe wypadki.

### 3. Renty i t. p.

Podobna do jednej z faz likwidacji spadków jest sprawa rent, inwalidzkich, robotniczych i in. Tutaj konsul również stara się o uzyskanie pieniędzy należnych współobywatelowi i przesyła je do ojczyzny (por. cytowana wyżej instrukcja Ministerstwa Sprawiedliwości z 9 stycznia 1926). Różnica jest ta, że zasada reprezentowania z samego prawa w dziedzinie rent jest znacznie mniej ugruntowana, niż w dziedzinie spadków, tak że z reguły konsul legitymować się będzie plenipotencją — zastępstwo z samego prawa występuje zupełnie wyjątkowo — np. w umowie polsko-niemieckiej o ubezpieczeniu społecznem z 11 czerwca r. 1931.

### 4. Opieka prawna.

W tym dziale chodzi przede wszystkim o opiekę nad małoletnimi, również jednak nad dorosłymi bezwłasnowolnymi. Zasadą kompetencji konsularnej jest to, że konsul współdziała w urzędzeniu opieki nad współobywatелеm potrzebującym opieki. Według przepisów prawnych polskich władzą opiekuńczą dla obywateli polskich są polskie instytucje (por. ustawa o prawie międzynarod. pryw. z 2. VIII. 1926 art. 24), czyli, że konsul musi się z nimi porozumiewać w tych wszystkich przypadkach, gdy obywatel polski zagranicą potrzebuje opieki prawnej. Powyższe zasady wynikają również z ustawy konsularnej polskiej i z umów konsularnych i o pomocy prawnej. Rola konsula jest więc rolą pośredniczącą

i organizującą. Powinien natomiast konsul unikać wyraźnego udziału w samych funkcjach opiekuńczych, gdyż prowadziłyby to do zamieszania i pomieszania funkcji i kompetencji, chociaż np. Konwencja haska o opiece nad małoletnimi z 12 czerwca r. 1902 przewiduje możliwość sprawowania opieki przez konsula (art. 2). Powtarzam jednak, że takie ujęcie sprawy nie jest właściwe, gdyż niewiadomo komu podlegają wówczas dalej sprawy opiekuńcze załatwiane przez konsula, czy odwołanie ma iść do sądu, — do jakiego, — jaki w tem wszystkim udział ministra spraw zagranicznych, jako normalnej władzy służbowej konsula, etc?

### 5. Małżeństwo.

W dziedzinie prawa małżeńskiego funkcje konsula w Polsce są ograniczone, gdyż konsul nie ma prawa udzielania ślubów. — Wprawdzie z p. 3 art. 18 ustawy konsularnej możnaby argumentować, że, jako przewidziany tam ewentl. urzędnik stanu cywilnego, mógłby on udzielać ślubów, ale praktyka poszła w innym kierunku — negatywnym. Funkcje jego sprowadzają się zatem do wystawiania t. zw. świadectwa zdolności do zawarcia małżeństwa w państwach, gdzie prawo miejscowe warunek taki przy ślubach obcokrajowców stawia. Rzecz uregulowana jest okólnikami M. S. Z. i M. S. Wewn., świadectwo z reguły wystawia konsul po zasięgnięciu opinii władz krajowych, jedynie dla Niemiec i Wolnego miasta Gdańska świadectwo musi być doręczone tym władzom cudzoziemskim, jako świadectwo bezpośrednie władz polskich resortowych, jedynie z wizą (legalizacją) konsularną (por. okólniki, zacytowane na str. 5).

### 6. Ugody, sądownictwo polubowne i t. p.

Ustawa konsularna polska poza wzmianką w p. 6 art. 18 o funkcjach sądownictwa niespornego, ze szczególnem uwzględnieniem spadków i pieczy (opieka, kuratela itd.), o czem mówiliśmy wyżej, mówi jeszcze (p. 2 art. 18) — o pośrednictwie w zawieraniu ugód i o sędziostwie polubownem. Funkcje te wymagające, oczywiście, wykształcenia prawniczego, nie są w praktyce polskiej zbyt rozwinięte. Punkt zresztą dość wątpliwy, gdyż zdawałoby się, że powinno się obserwować przepisy polskiej procedury cywilnej co do warunków i procedury sądu polubownego (art. 479—507) a z drugiej strony powołany p. 6 art. 18 ustawy konsularnej wymaga zapisu w formie przewidzianej przez ustawodawstwo miejscowe. Te same trudności istnieć będą co do ugód. Na-

leży wreszcie zauważyć, że istnieje tekst specjalny, który zobowiązuje do poddania się sądownictwu polubownemu konsula — mianowicie, co do umowy przewozu emigranta, warunek taki spotykamy w art. 38 prawa o emigracji z 11. X. 1927.

### 7. Funkcje notarialne.

Konsul występuje nieraz jako notariusz. Jest to powszechnie uznane w prawie międzynarodowym. W praktycznym zastosowaniu tej myśli, a w szczególności w Polsce, spotykamy się jednak z zastrzeżeniami i ograniczeniami. Wprawdzie ustawa konsularna polska w art. 18 p. 5 przewidziała dla konsula funkcję notarialną, ale jak dotąd zrealizowano ją jedynie, jako prawo i obowiązek legalizowania dokumentów urzędowych władz obcych, podpisów i znaków ręcznych oraz wydawania pewnych nieskomplikowanych dokumentów niezbędnych np. przy uzyskiwaniu rent, odszkodowań, emerytur, jako to świadectwa pozostawania przy życiu itp. Innych aktów notarialnych konsulowie polscy nie sporządzają, na przeszkodzie wydania w tym względzie rozporządzeń wykonawczych stał doniedawna brak ogólnie polskiej ustawy notarialnej (brak uzupełniony od 1 stycznia 1934 r. — prawo o notaryacie z 17. X. 1933 r. Dz. U. R. P. z 29. X. 1933 Nr. 84 poz. 609) oraz fakt, że przy nielicznym naszym personelu stosunkowo nieznaczny odsetek urzędników służby zagranicznej posiada wykształcenie prawnicze, a zwłaszcza znajomość techniki prawno-notarialnej. Umowy konsularne zawierają zawsze długi artykuł, którego przepisy precyzują funkcje notarialne konsulów, jako to przyjmowanie deklaracji, sporządzanie aktów między żyjącymi, sporządzanie testamentów i innych aktów ostatniej woli, intercyz, legalizacje itd. W systemie polskim są to, praktycznie rzecz biorąc, kompetencje jednostronne, bo korzystać z nich mogą tylko konsulowie obcy w Polsce.

### 8. Sądownictwo kapitulacyjne.

Przed wielką wojną sprawowanie sądownictwa kapitulacyjnego w krajach niechrześcijańskich było ważną funkcją prawną konsula. Dziś funkcja ta jest w zupełnej likwidacji z chwilą emancypacji prawnej i politycznej państw bliskiego i dalekiego Wschodu. W ten sposób sprawa, dyskutowana przy układaniu pierwszych polskich projektów prawa konsularnego, i zawarta jako zasada w art. 24 ustawy konsularnej, stała się niebawem zupełnie nieaktualna i nierealna. Nawet w Chinach nie wprowadzono do traktatu bandlowego Polski zasady jurysdykcji kapitulacyjnej.

\* \* \*

Przechodząc do zagadnień prawnych w dziale administracyjnym, zaczniemy od kwestji obywatelstwa państwowego.

### 1. Obywatelstwo.

Funkcje konsula są tu ważne. Pośredniczy on z władzami krajowymi przy ustaleniu kwestji, czy dana osoba posiada obywatelstwo polskie, — bądź na żądanie osoby interesowanej, bądź z urzędu przy wystawianiu dokumentów osobistych. Konsul również stawia wnioski o pozbawienie osoby obywatelstwa polskiego na zasadzie rozporządzenia R. O. P. z 11 sierpnia r. 1920 (por. też § 311 ust. 3 Rozp. wyk. do ustawy o pow. ob. sł. wojsk, z 28 sierpnia 1934). Ważną niezmiernie była praca konsułów w dziedzinie spraw obywatelstwa w okresie czasu składania opcji i wyboru obywatelstwa, zwłaszcza na terenie Niemiec i Rosji. Konsulaty były zasadniczo miejscami, dokąd kierowano zagranicą oświadczenia opcyjne, w myśl obowiązujących w tej mierze rozporządzeń (dla Niemiec — rozp. z 13 lipca r. 1920 i z 6 maja r. 1923, dla Austrii — rozp. z 6 lutego 1925, dla Rosji — rozp. z 11 czerwca 1921, oraz oczywiście same teksty odnośnych traktatów), co powodowało niesłychane spotęgowanie pracy konsulatów. Dziś sprawy te są właściwie zakończone i tylko gdzieniegdzie trzeba jakieś zaległe oświadczenie załatwić.

### 2. Paszporty i wizy.

Wymieniona tu funkcja konsula stoi nieraz w bezpośrednim związku z poprzednią. Niema wprawdzie w Polsce przymusu paszportowego, jaki istniał np. w dawnej Rosji carskiej, temniemniej paszport, jako dowód osobisty legitymacyjny, jest naogół potrzebny, zwłaszcza zagranicą, tam, gdzie władze prowadzą dokładną kontrolę obcokrajowców i wymagają normalnie paszportu, jako takiego dowodu legitymacyjnego. Wystawiając paszport, konsul musi stwierdzić, czy dana osoba, ubiegająca się oń, posiada obywatelstwo polskie. Wymaga to skomunikowania się z władzami krajowymi w tym zakresie, oceny przedstawionych dowodów etc. Funkcja prawnicza — ważna i odpowiedzialna, bo chociaż paszport nie jest bezwzględnym dowodem obywatelstwa, nie zastępuje t. zw. poświadczenia obywatelstwa, temniemniej stwierdzenie w nim obywatelstwa polskiego stanowi poniekąd domniemanie posiadania tego obywatelstwa, i w życiu codziennem uchodzi za równoznaczne z ustaleniem obywatelstwa. Paszporty wydaje konsul nie tylko obywatelom polskim, czyni to również w stosunku do obywateli Wolnego miasta Gdańska, z tą jedynie różnicą, że w tym ostatnim przypadku od-

bywa się to na formularzach przygotowanych i dostarczonych konsulowi przez Senat Wolnego miasta. Kompetencje konsula w zakresie wydawania paszportów opierają się na wyraźnym przepisie art. 21 Ustawy konsularnej oraz na instrukcjach M. S. Z. wydanych w rozwinięciu tego przepisu.

Z zagadnieniem paszportów łączy się logicznie zagadnienie wiz. Dotyczą one z reguły cudzoziemców, udających się do Polski lub przez Polskę (wizy tranzytowe), a to zgodnie z art. 5 i 7 dekretu o cudzoziemcach z 13 sierpnia 1926, który wjazd w granice Polski uzależnia od posiadania wizy polskiej. Wizy na paszportach obywateli polskich mogą być im potrzebne przy wjeździe do państw obcych, trzecich, niewymienionych w pierwotnej wizie zasadniczej na paszporcie.

### 3. Rekwizycje administracyjne.

Pojęcie rekwizycji administracyjnej jest bardzo obszerne. Będą to wszelkie żądania władz krajowych, innych niż sądowe, skierowane do władz zagranicznych za pośrednictwem konsula, bądź bezpośrednio do niego. A zatem, najprzeróżniejsze kurendy informacyjne, sprawy pościgowe, podatkowe itp. — Trzeba zaznaczyć, że naogół ten dział nie jest bardzo rozwinięty w sensie istnienia dlań mocnej podstawy prawnej, i kształtuje się rozmaicie w zależności od większej lub mniejszej kurtuazji władz lokalnych.

### 4. Akty stanu cywilnego.

Funkcje konsula jako urzędnika stanu cywilnego, a więc spisywanie aktów urodzenia, małżeństwa, zejścia (akty sensu stricto), jako też legitymacji, uznania, przysposobienia (akty sensu lato) — są zasadniczo przewidziane w polskiej ustawie konsularnej, jednakowoż przepis pozostał dotychczas martwą literą, gdyż brak rozporządzeń wykonawczych oraz stosownych upoważnień. Na przeszkodzie realizacji przepisu stoi niewątpliwie brak jednolitych przepisów wewnętrznych polskich w przedmiocie utrzymywania i prowadzenia ksiąg stanu cywilnego. Upoważnienie zawarte w konwencjach konsularnych, — które jednak zaznaczają zawsze, że spisanie aktu stanu cywilnego przed konsulem nie zwalnia od obowiązujących według praw miejscowych oświadczeń i zapisów, — przez konsulów polskich tak samo nie może być dziś jeszcze realizowane.

Natomiast w działalności swej spotka się nieraz konsul z zadaniem wydobywania od władz obcych aktów stanu cywilnego obywateli polaków, które są im niezbędne w rozmaitych okazjach ży-

ciowych, — jak ślub, spadek, adopcja itp. Również może być konsul pociągnięty do brania udziału w międzynarodowej wymianie aktów stanu cywilnego, gdy władze miejscowe kierować będą na jego ręce metryki (akty stanu cywilnego), dotyczące obywateli państwa konsula. Metryki te przekazuje konsul władzom krajowym polskim według kompetencji, i to w zależności od danej dzielnicy polskiej (ustawodawstwo niezunifikowane).

### 5. Opieka społeczna.

W tym dziale funkcje konsula są bardzo nieraz obszerne, chociaż trudno dadzą się ująć w klasyfikację z prawnego punktu widzenia. Przeważa w nich moment socjalny. Część funkcyj, dotycząca rewindykacji praw rentowych i innych, omówiliśmy już wyżej po funkcjach sądowych ex re zastępstwa prawnego. Pozostaje cała dziedzina najróżniejszych interwencji u władz i pracodawców, w interesie pracowników polskich przedsiębiorczych. A więc — sprawy zezwoleń na pobyt i na pracę, zapoznanie się z warunkami pracy, ewentualne reklamacje u pracodawców, porady prawne, tłumaczenie i kompletowanie dokumentów, — są to wszystkie funkcje prawne, które w środowiskach, gdzie spotyka się liczniejsza kolonja polska, przysparzają konsulowi bardzo dużo pracy.

### 6. Wojskowość.

Utrzymywanie ewidencji obywateli polskich, przebywających zagranicą, z punktu widzenia obowiązku powszechnej służby wojskowej, jest jednym z ważniejszych zadań konsula. I na te funkcje można i należy spojrzeć z prawnego punktu widzenia. — Zasadniczym tekstem jest tu ustawa o powszechnym obowiązku służby wojskowej z 23 maja 1924 r. (z szeregiem późniejszych zmian i uzupełnień). Do ustawy wydawano przepisy wykonawcze i instrukcje. Ostatnio, pod datą 28 sierpnia 1934 r., opublikowano nowe Rozporządzenie wykonawcze ministrów spraw wojskowych, spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, kodyfikujące i porządkujące dotychczasowe przepisy. Rozdział VI rozporządzenia z 28-go sierpnia 1934 (par. 257—311) poświęcony jest sprawie „Powszechnego obowiązku wojskowego na obszarze W. m. Gdańska i zagranicą”. Pozostawiając na boku inne nieco uregulowanie spraw dla obywateli polskich na terytorjum wolnego miasta Gdańska, podamy w streszczeniu, na czym polegają funkcje prawne konsula w dziedzinie wojskowej według rozporządzenia z 28 sierpnia 1934. Dotyczą one w pierwszej linii rejestracji poborowych, którą prze-

prowadzają Konsulaty. Rozróżnia się rejestrację 18-letnich, której podlegają wszyscy mężczyźni, obywatele polscy, zagranicą, oraz rejestrację 20-letnich, której podlegają tylko obywatele przebywający zagranicą czasowo. Dalszą czynnością prawną będzie przeprowadzenie poboru. Pobór, uskuteczniany przez Konsulaty, dotyczy może tylko obywateli polskich zamieszkałych stale zagranicą, różni się przytem kraje europejskie i pozaeuropejskie. W krajach pozaeuropejskich poboru, według wyraźnego brzmienia rozporządzenia, nie zarządza się. Może on być natomiast zarządzony w krajach Europy. Wówczas, celem przeprowadzenia go, powoływane są do życia konsularne komisje poborowe, oraz jako odwoławcze, konsularne komisje rozpoznawcze. W komisji poborowej przewodniczy kierownik Konsulatu lub jego zastępca, w komisji rozpoznawczej — wyższy urzędnik konsularny wyznaczony przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, lub organ przez niego upoważniony. Tryb działania komisyj, dokładnie omówiony w rozporządzeniu, wzorowany jest na przepisach, obowiązujących komisje poborowe wewnątrz kraju.

Wreszcie do spraw wojskowych należą również w konsulacie sprawy wojskowe osób, przebywających na studjach zagranicą, dla których odroczenia służby udzielają konsulaty. Funkcję tę przewiduje również rozporządzenie z 28 sierpnia 1934 r. Spraw tych w ośrodkach uniwersyteckich jest bardzo wiele.

Do spraw wojskowych należy też poniekąd funkcja badania inwalidów wojennych, zamieszkałych zagranicą, odbywająca się tam przy udziale konsula. Są to t. zw. badania przedrewizyjne w podkomisjach wojskowo-lekarskich. Podkomisja składa się z konsula, przedstawiciela wojskowości i dwóch lekarzy. Podkomisje powołuje się każdorazowo, w miarę potrzeby, rozporządzeniami Ministra Spraw Wojskowych w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych, na wniosek placówek zagranicznych. Inicjatywa wniosku należy do kierownika danej placówki zagranicznej. Zebrany materiał przedrewizyjny przesyła się do D. O. K. I w Warszawie, które przekazuje go jednej z urzędujących w tym okręgu wojskowo-lekarskich komisji rewizyjnych, celem postawienia wniosku — w.- myśl obowiązujących przepisów rewizyjnych. Przedstawiony tryb postępowania, stosowany dotychczas, opiera się na instrukcjach z r. 1924 i 1928, ogłoszonych w Monitorze Polskim (nr. 82 z roku 1924 poz. 230 i nr. 114 z r. 1928 poz. 181). — To jest główna podstawa, obok niej należą tu jeszcze, jako materiał uzupełniający, wydane w różnym czasie, okólniki Min. Spr. Zagr. co do rozmaitych szczegółów procedury, np. w sprawie badania świadków itp.

Wobec wejścia w życie w r. 1932 nowej ustawy inwalidzkiej (z 17 marca 1932) należy oczekiwać, że i w tym zakresie działalności konsula, podobnie jak w poprzednio omówionej, nastąpi niebawem konsolidacja przepisów zasadniczych i instrukcyj.

### 7. Sprawy morskie (i lotnicze).

Sprawy morskie dotyczą, rzecz prosta, nie wszystkich konsulów, ale tam, gdzie one występują, wymagać będą od konsula dużej uwagi. Pomijam zupełnie kwestję ceremonjału morskiego i kwestje gospodarcze. Ale są i w tym dziale sprawy czysto prawne, jak uzupełnienia i zmiany w składzie załogi statków polskich, wymagające uzupełnienia roli okrętowej (spisu załogi) przez konsula (Ustawa o służbie marynarza z r. 1902 art. 25). Również do konsula należy wydanie świadectwa o banderze (tymczasowego), zastępującego certyfikat okrętowy, w tych przypadkach, gdy statek ma podnieść banderę polską, a nabyty został zagranicą i nie ma jeszcze dla siebie portu rejestrowego polskiego (Ustawa o statkach handlowych morskich z r. 1920 art. 15). Przy pożyczce bodmeryjnej konsul według art. 685 K. H. Niem. stwierdza konieczność zaciągnięcia pożyczki. — Przy konieczności sprzedaży statku w podróży zagranicą przez kapitana, konieczność taką stwierdza konsul (art. 530 K. H. Niem.). Poza powyższymi funkcjami, o których mówią cytowane ustawy krajowe, szereg innych funkcji spotykamy jeszcze, jako objęte konwencjami konsularnymi, — powtarzają się one w nich stereotypowo, a są właściwie uświęcone przez prawo międzynarodowe i wiekową tradycję. Należą tu — pośrednictwo w ściganiu zbiegłych marynarzy ze statków polskich, towarzyszenie marynarzom polskim przy interwencjach u władz miejscowych w charakterze doradców, przyjmowanie różnych deklaracji (a więc i prawnych) na pokładzie statków polskich od załogi i pasażerów, udzielanie rady przy ratownictwie, kierowanie ratunkiem, wszczęcie procedury ustalenia szkód awaryjnych, ewentualne rozstrzyganie kwestyj z tem związanych, rozstrzyganie sporów między kapitanem i załogą statków polskich.

W nawiasie tytułu omawianej obecnie funkcji podaliśmy — „i lotnicze”. Prawo lotnicze posiada wiele analogji z prawem morskiem; aczkolwiek dzisiejsze teksty prawne milczą jeszcze naogół o funkcjach prawnych konsula w zakresie lotniczym, w niedługim czasie życie zmusi do tego, aby, analogicznie do funkcji morskich konsula, przewidziane zostały podobne jego funkcje dla żeglugi powietrznej.

## 8. Przyjęcie personelu i najem lokalu.

Aby prowadzić konsulat, trzeba mieć personel i lokal. Zarząd centralny Ministerstwa ułatwił tu dziś zadanie konsulom, bo, jak wiadomo, rekrutacja personelu spoczywa obecnie prawie wyłącznie w rękach Biura Personalnego M. S. Z. jednakże kontrakty może podpisywać kierownik konsulatu według wskazówek i na formularzach ustalonych zgóry, w imieniu M. S. Z. i Skarbu Państwa. Nie powinien więc konsul odstępować od tych formuł, gdyż podpisem swym zobowiązuje Skarb Państwa i przyjmuje wobec niego odpowiedzialność za niezgodne z przepisami sporządzenie kontraktu. Merytorycznie kontrakty, jako umowy najmu pracy, podlegają polskim przepisom (Rozporządzenie z 16 marca r. 1928) o najmie pracy. Konsul będzie nieraz powołany do wypowiedzenia stosunku pracy (kontraktu), musi przytem stosować ściśle, poza poleceniem M. S. Z., klauzulę kontraktu i warunki ustalone w polskim ustawodawstwie pracy.

Większą inicjatywę a zatem i odpowiedzialność ma konsul przy wynajmie pomieszczenia. Przedewszystkiem musi pomieszczenie lo wyszukać, a potem przedyskutować warunki kontraktu najmu z właścicielem. Wprawdzie kontrakty te z reguły idą do zatwierdzenia M. S. Z., ale przy takim zatwierdzeniu często klauzule nie dają się już zmienić, a nieraz z uwagi na nagłość sprawy zatwierdzenie musi następować *ex post*. Dlatego układanie warunków kontraktu najmu pomieszczeń jest ważną i odpowiedzialną funkcją konsula. Powinien on w szczególności baczyć, aby przy dłuższych co do czasu umowach figurowała koniecznie klauzula, zezwalająca na rozwiązanie umowy na wypadek skasowania urzędu konsularnego (umowy długoterminowe naogół nie są pożądane), powinien nie godzić się na poddawanie sporów jurysdykcji sądów miejscowych (zagranicznych), — jeżeli wynajmuje lokal z meblami, powinien zastrzedz normalne zużycie, powinien unikać klauzul nieraz drukowanych na formularzach, a niezgodnych z powagą państwa, jako kontrahenta (egzekucja bez stawienia w zwłóce, różne kaucje, zbytnia ingerencja codzienna właściciela). Wogóle, pamiętając o tern, że kontrakt zawiera się w imieniu państwa, należy dokładnie przechodzić wszystkie proponowane klauzule, gdyż nieraz właściciel domu przedstawia mechanicznie drukowane zgóry teksty, dobre dla kontraktu prywatnego, a nieodpowiednie dla państwa. Długie teksty z załącznikami, np. co do porządku domowego (Hausordnung), często do niczego nie prowadzą — naogół lepsze są krótkie, jasne teksty, bo wszystkich szczegółów i tak przewidzieć niepodobna.

Mówiłem na początku wykładu, że spotkamy i takie czynności konsularne, które aczkolwiek mają charakter prawniczy, nie dadzą się zakwalifikować ani jako sądowe ani jako administracyjne. Będą to rozmaite Varia, z których jako bardzo ważne wymienimy uzyskiwanie informacji o stanie ustawodawstwa obcego. Wiele bardzo tekstów polskich, traktując o prawach cudzoziemców, uzależnia równouprawnienie ich z krajowcami od wzajemności. Wzajemność taką nieraz bardzo trudno ustalić z druków i publikacyj, i wówczas najlepszym, jeżeli nie jedynym autorytetem dla ich stwierdzenia, będzie konsul polski. Exempli modo podawaliśmy już przepisy o rejestrze handlowym i prawo przemysłowe.

\* \* \*

A teraz na zakończenie słów parę o przygotowaniu i wykształceniu prawniczym konsulów.

Przy rekrutacji służby zagranicznej niesposób wymagać od wszystkich kandydatów wykształcenia prawniczego. Nawet jako prawnik przyznać to muszę, bo rozumiem, że przed służbą konsularną stoją różne zadania, które wymagają w równej mierze wykształcenia ekonomicznego, społecznego, politycznego, a ludzi uniwersalnych niema. Dlatego i w służbie konsularnej następuje z natury rzeczy pewna specjalizacja. Ci jednak, którzy są w niej prawnikami, posiadać winni przede wszystkim studia wyższe krajowe, uzupełnione najlepiej w jednej ze specjalnych uczelni zagranicznych, jak szkoła nauk politycznych itp. Pamiętać powinni oni również, że praktyka sądowa lub adwokacka będzie im nieskończenie cenna w służbie konsularnej. Lata, poświęcone na taką praktykę, wrócą im się w dwójnasób, jeżeli nie więcej, przez nabyte doświadczenie i praktykę w klasycznej działalności prawniczej, zwłaszcza w aplikacji prawa cywilnego. Bo prawo cywilne jest tą alfą i omegą prawa, i nie może być dobrym prawnikiem w jakimkolwiek dziale, kto nie przeszedł praktyki prawa cywilnego. A tej praktyki nabyć w uniwersytecie nie można. Od dziesiątków lat mówi się i pisze o reformie studjów prawniczych w tym sensie, aby student w uniwersytecie nabywał również praktykę, dotychczas jednak poza sferę projektów się nie wyszło, i mam wątpliwości, czy to wogóle jest możliwe. Studjowanie tekstów i operowanie, zawsze i stale, tekstem jest drugim kamieniem węgielnym dobrego wyniku pracy prawnika. Metoda operowania tekstem nie może być nigdy zamało polecana. Wreszcie pamiętajmy, że prawo jest umiejętnością żywą, w której każdy miesiąc przynosi coś nowego, niemożną go się nauczyć i ... .. spocząć na laurach. Śledzić rozwój prawa najłatwiej w czasopismach prawniczych, a musi na to uważać bynajmniej nie

uczony teoretyk, ale każdy prawnik praktyczny, gdyż inaczej wartki prąd życia pozostawi go wkrótce daleko poza sobą. Dlatego droga pracy prawniczej, aby być owocną i pożyteczną, wymaga ciąglego stałego trudu od ławy uniwersyteckiej aż do zasłużonej emerytury.

Co uczynić ma konsul, nieposiadający wykształcenia prawniczego i tych studjów, o których w tej chwili mówiłem? — Dla takiego urzędnika służby konsularnej, zagadnienie nasze jest zagadnieniem organizacyjnym, — doboru właściwego personelu i przydziału funkcyj. A dla zorientowania się w zadaniach prawniczych służby konsularnej służą wyjaśnienia, instrukcje i takie kursy, jak te, które organizuje rokrocznie Ministerstwo Spraw Zagranicznych pragnąc uprzytomnić również w tym dziale, jakie rozległe zagadnienia prawnicze stoją przed każdym konsulem i to niezależnie od posiadanego przez konsula tego czy innego wykształcenia wyższego.