

Andrzej Kremer\*

## Opieka dyplomatyczna i konsularna nad turystą – wybrane aspekty

### 1. Opieka dyplomatyczna a opieka konsularna

Zdefiniowanie opieki dyplomatycznej i konsularnej tylko na pozór jest zadaniem łatwym. Nie budzi wątpliwości, że chodzi tu o reakcje państwa na naruszenia prawa w odniesieniu do jego obywateli w przypadku, gdy to naruszenie ma miejsce poza granicami państwa, a szczególności, gdy sprawcą naruszenia jest organ lub funkcjonariusz obcego państwa. Precyzyjna definicja i rozróżnienie tych dwóch pojęć sprawia jednak sporo kłopotów doktrynie<sup>1</sup>. W szczególności zachodzi pytanie, czy opiekę dyplomatyczną sprawuje tylko przedstawiciel dyplomatyczny? A także, jak należy oceniać działania podejmowane przez urzędnika konsularnego w celu ochrony praw swoich obywateli. Dodatkową trudność sprawia fakt, że działania na rzecz swoich obywateli i w ochronie ich interesów podczas pobytu na terytorium innego państwa stanowią istotę funkcji konsularnych, a historycznie należą do genezy utworzenia takiego urzędu we współczesnym rozumieniu<sup>2</sup>.

Faktycznie urząd konsula powstały w okresie średniowiecza opierał się w swojej genezie na zapewnieniu opieki kupcom udającym się do innych krajów, z czasem objął także inne funkcje opieki nad swoimi obywatelami przebywającymi w kraju urzędowania konsula. Słusznie wskazuje się na początki udzielania przez północno-włoskie republiki pomocy swoim obywatelom – kupcom udającym się do innych krajów pomocy przed organami innych państw, a w odniesieniu do krajów muzułmańskich też możliwość pełnienia jurysdykcji<sup>3</sup> nad swoimi obywatelami.

Najnowszą próbę zdefiniowania pojęć podjął Jan Sandorski, próbując określić granice opieki dyplomatycznej i opieki konsularnej. Wskazuje przy tym na rozróżnienie funkcji konsularnych na funkcje administracyjne oraz funkcje quasi-dyplomatyczne<sup>4</sup>, do których należą także działania o charakterze opieki dyplomatycznej, czyli podejmowanie interwencji i działań na rzecz ochrony praw swojego

\* Dr Andrzej Kremer - Katedra Prawa Rzymskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego, Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

<sup>1</sup> J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 1988, s. 91 – 92 (opieka dyplomatyczna); s. 354 – 355 (opieka konsularna); K. Skubiszewski, *Ochrona dyplomatyczna obywateli*, Państwo i Prawo, 1975, z. 10, s. 30-42; S. Sawicki, *Funkcje konsula. Studium prawnomiędzynarodowe*, Wrocław 1992, s. 12; J. Sandorski, *Opieka dyplomatyczna jako narzędzie prawa człowieka*, [w:] *Ochrona praw człowieka w świecie*, red. L. Wiśniewski, Bydgoszcz – Poznań 2000, s. 13-68; J. Sandorski, *Opieka dyplomatyczna a międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Poznań 2006, s. 41-50.

<sup>2</sup> Zagadnienie zbieżności terminologicznej pomiędzy funkcją konsula w ustroju republikańskim w starożytnym Rzymie, a funkcją konsula w rozumieniu współczesnego prawa międzynarodowego wymaga odrębnego opracowania. Należy jednak wskazać, że prezentowane niekiedy podglądy o podobieństwie funkcji lub wywodzeniu się współczesnego pojęcia konsula od rzymskiego urzędu są zasadniczo błędne.

<sup>3</sup> J. Sandorski, *Opieka...*, s. 51-52.

<sup>4</sup> J. Sandorski, *Opieka...*, s. 45.

obywatela na terytorium państwa przyjmującego. Jak słusznie podkreśla Sandorski „odpowiedź na to pytanie utrudnia dodatkowo fakt, iż zarówno w praktyce, jak i w doktrynie bezrefleksyjnie przyjęto podział na opiekę dyplomatyczną i konsularną, bez wyjaśnienia, co się kryje pod obu tymi terminami”<sup>5</sup>.

Pomocnym w wyjaśnieniu tej kwestii może być poddanie analizie przepisów obowiązujących w tym zakresie w prawie międzynarodowym i w prawie polskim.

## 2. Podstawy prawne w prawie międzynarodowym

Artykuł 3 pkt b konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych<sup>6</sup> definiuje funkcje misji dyplomatycznej jako ochronę w państwie przyjmującym interesów państwa wysyłającego i jego obywateli, w granicach ustalonych przez prawo międzynarodowe. Ta lakoniczna definicja wskazuje na kilka istotnych elementów pojęcia opieki dyplomatycznej.

Po pierwsze określa zakres terytorialny. Opieka ta sprawowana jest na terytorium państwa przyjmującego. W ten sposób zakłada się, że te państwa utrzymują stosunki dyplomatyczne i posiadają odpowiednio akredytowane misje dyplomatyczne. Ponadto definiuje zakres podmiotowy. Opieką obejmuje się interes państwa oraz własnych obywateli. Definicję obywatelstwa<sup>7</sup> polskiego<sup>8</sup> zawiera ustawa o obywatelstwie polskim<sup>9</sup>, która co do zasady opiera się na zasadzie nabycia obywatelstwa z mocy prawa na podstawie tzw. *ius sanguinis*<sup>10</sup>, czyli pochodzeniu od rodzica/ rodziców posiadających obywatelstwo polskie. Jak wynika z cytowanego przepisu nie można objąć co do zasady opieką obywateli obcych. W praktyce jest to niekiedy powodem sporu ze względu na posiadanie przez podmioty fizyczne więcej niż jednego obywatelstwa. Omówienie szczegółowe tego zagadnienia wykracza poza ramy niniejszego tekstu. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że wiele osób posiada w związku z miejscem urodzenia, obywatelstwem rodziców lub z powodu innych przyczyn dwa lub więcej obywatelstw. Władze kraju pobytu mogą jednak na podstawie cytowanej normy konwencji, jak też na podstawie przepisów wewnętrznych odmówić przedstawicielowi innego państwa możliwości wykonywania opieki nad osobą posiadającą obywa-

<sup>5</sup> J.Sandorski, *Opieka...*, s. 45.

<sup>6</sup> Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. (Dz.U. z 1965 r., Nr 37, poz. 232).

<sup>7</sup> G. Grabowska, *Obywatelstwo*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, red. E Smoktunowicz i C. Kosikowski, Warszawa 2000, s. 541.

<sup>8</sup> A. Miruć, *Obywatelstwo polskie*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, red. E Smoktunowicz i C. Kosikowski, Warszawa 2000, s. 541-542.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (t. jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 28, poz. 353, ze zm.).

<sup>10</sup> Zasada prawa krwi oznacza nabycie obywatelstwa przez dzieci, jeżeli przynajmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim – zob. A.Miruć, *Obywatelstwo polskie...*, s. 542. Ponadto obywatelstwo polskie można nabyć w drodze: repatriacji oraz aktów administracyjnych: nadania obywatelstwa i uznania za obywatela, a w określonych warunkach na podstawie *ius soli*, czyli prawa ziemi, jeżeli dziecko urodzone lub znalezione w Polsce nie ma znanych rodziców lub obywatelstwo rodziców jest nieokreślone lub też są oni bezpaństwowcami. Zobacz też: *Przepisy o obywatelstwie polskim 1919 – 1995*, wyboru dokonały M. Albinia i A. Czajkowska, Toruń 1996.

telstwo kraju pobytu<sup>11</sup>. Odrębnym zagadnieniem jest możliwość sprawowania opieki konsularnej wobec obywateli państwa trzeciego, do czego powrócę poniżej w odniesieniu do regulacji unijnych.

Podobną treść ma art. 5 konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych<sup>12</sup>, który określając funkcje konsularne, podkreśla, że polegają na między innymi według ust. a) na ochronie w państwie przyjmującym interesów państwa wysyłającego oraz jego obywateli, zarówno osób fizycznych, jak i prawnych, w granicach dozwolonych przez prawo międzynarodowe. Przepis ten podobnie formułuje zasadę ochrony interesów państwa szczególnych obywateli, precyzując jednak, że pojęcie obywateli należy rozumieć jako dotyczące zarówno osób fizycznych, jak podmiotów prawnych. O ile określenia obywatelstwa osób fizycznych jest, jak wskazano powyżej, ustawowo uregulowane, o tyle sprecyzowanie obywatelstwa osób prawnych następuje pewne trudności. Należy do nich zapewne zaliczyć osoby prawne niekomercyjne, w tym instytucje publiczne, stowarzyszenia, związki wyznaniowe posiadające osobowość prawną w Polsce. Pewnym problemem jest natomiast precyzyjne określenie przynależności państwowej osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą, w tym szczególnie spółek, których różne cechy właściwe ulegają zmianie. Dotyczy to zarówno siedziby, jak i kapitału w nie zaangażowanego, ponadto często zdarzają się spółki będące częścią ponadnarodowych korporacji. Z pewnością pomocne przy ocenie zasadności udzielania opieki będzie korzystanie z przepisów prawa handlowego, w tym szczególnie prawa spółek<sup>13</sup>. Z przepisami obu konwencji wiedeńskich koresponduje art. 32 ustawy o działach administracji rządowej, który wskazuje w ust. 2, że do działu sprawy zagraniczne należy m.in. „reprezentowanie szczególnych ochrona interesów Rzeczypospolitej Polskiej szczególnych jej obywateli oraz polskich osób prawnych za granicą”<sup>14</sup> oraz art. 10 ust. 1 ustawy o funkcjach konsulów<sup>15</sup>: „Konsul chroni prawa i interesy Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli”. Stanowią one powtórzenie w prawie krajowym zasad dotyczących opieki dyplomatycznej i konsularnej, jednak bez odpowiedniej próby rozdzielenia tych dwóch pojęć.

Do szczególnych uprawnień konsularnych mających związek ze sprawowaniem opieki konsularnej należy także uregulowana w art. 36 konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych swoboda porozumiewania się z obywatelami państwa wysyła-

<sup>11</sup> Takie przypadki dotyczą szczególnie państw o charakterze imigracyjnym, np. USA, Kanady, Australii, do których udała się znacząca liczba obywateli polskich, którzy nabyli w trakcie pobytu w tych państwach obywatelstwo kraju zamieszkania. Zagadnienia dwóch obywatelstw w stosunkach polsko niemieckich omawia W. Czaplinski, *Obywatelstwo w procesie normalizacji stosunków RFN – PRL i RFN – NRD*, Poznań 1990.

<sup>12</sup> Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu w dniu 24 kwietnia 1963 r. (Dz. U. z 1982 r., Nr 13, poz. 98). Polska ratyfikowała tę konwencję z dużym opóźnieniem dopiero w 1981 r.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t. jedn. Dz. U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1548, ze zm.).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej, (t. jedn. po obszernych zmianach obejmujących także zmianę tytułu ustawy Dz. U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1823, ze zm.).

jącego. Dotyczy ona porozumiewania się urzędu konsularnego z obywatelami swojego państwa oraz udawania się do nich. W szczególny sposób obowiązek dotyczy powiadamiania właściwego konsula przez władze państwa przyjmującego o przypadku tymczasowego aresztowania, uwięzienia lub pozbawienia wolności w jakikolwiek inny sposób obywatela reprezentowanego przez tegoż konsula państwa, co umożliwi urzędnikowi konsularnemu udzielenie efektywnej pomocy.

Zawarte w przepisie odniesienie do różnych możliwych form pozbawienia wolności uwzględnia istniejące różnice systemów prawnych, w których występują zróżnicowane definicje pozbawienia wolności. Warto także pamiętać, że nadal na świecie możliwe jest pozbawienie wolności bez formalnego nakazu aresztowania, czy też odpowiedniej decyzji organu sądowego. Przypadki aresztowania lub innych form pozbawienia wolności w sposób szczególnie pokazują, jak istotna jest w przypadku opieki konsularnej kwestia obywatelstwa. W takich sytuacjach przepisy art. 36 ust. b i c konwencji pozwalają taką osobę aresztowaną lub pozbawioną wolności odwiedzać, rozmawiać z nią lub też utrzymywać z nią kontakt w drodze korespondencyjnej. Jest to bardzo istotna możliwość efektywnego sprawowania opieki konsularnej, szczególnie w krajach, w których jest wielu aresztowanych lub zatrzymanych obywateli polskich<sup>16</sup>.

Należy jednak pamiętać o jednym istotnym zastrzeżeniu wynikającym z cytowanych postanowień konwencji wiedeńskich. Mianowicie ochrona interesów państwa i obywateli musi mieścić się w granicach dozwolonych przez prawo międzynarodowe, czyli nie może naruszać przepisów i zasad prawa międzynarodowego publicznego, w tym szczególnie zasady suwerenności państw i równości podmiotów prawa międzynarodowego. Oznacza to, że państwo wysyłające nie może podejmować dowolnych działań w ochronie swoich interesów, lecz musi się jedynie ograniczyć do takich, które są uznawane i dopuszczalne w świetle prawa międzynarodowego.

### 3. Podstawy prawne w prawie polskim

W polskim ustawodawstwie, do którego należy także zaliczyć wymienione powyżej ratyfikowane umowy międzynarodowe, które na mocy art. 91 Konstytucji RP oraz wcześniejszych przepisów konstytucyjnych należą do polskiego porządku prawnego, ogólną normę dotyczącą opieki ze strony państwa zawiera art. 36 Konstytucji RP<sup>17</sup>. Przepis ten stanowi, że „Podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej”. Szczegółowe zasady sprawowania tej opieki zawiera ustawa o funkcjach konsulów. W ten sposób bardziej zdefiniowana normatywnie pozostaje opieka konsularna<sup>18</sup>, podczas gdy opieka dyplomatyczna jest

<sup>16</sup> Szczegółowe dane odnoszące się do ilości zatrzymanych, aresztowanych i skazanych obywateli polskich publikuje Departament Konsularny i Polonii Ministerstwa Spraw Zagranicznych w swoich rocznych raportach konsularnych. Są one dostępne w Internecie pod adresem [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl) w części: Informacje konsularne.

<sup>17</sup> Przepis ten nie jest całkowicie nową normą w polskim prawie. Już art. 89 Konstytucji PRL z 1952 r. stanowił, że „obywatele polscy za granicą korzystają z opieki Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

<sup>18</sup> Ostatnio na ten temat: P. Cybula, P. Czubik, *Opieka konsularna nad turystą*, [w:] *Prawo w praktyce biur podróży*, red. P. Cybula, Warszawa 2006, s. 368 i n.

opisywana raczej przez doktrynę prawa. Ustawa o funkcjach konsulów zawiera katalog działań na rzecz obywateli przebywających za granicami Polski. Artykuł 10 tej ustawy wskazuje, że konsul „chroni prawa i interesy Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli”<sup>19</sup> oraz „czuwa w zakresie swojej właściwości nad wykonywaniem umów międzynarodowych obowiązujących w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a państwem przyjmującym”<sup>20</sup>. O ile w punkcie 1 artykułu 10 powtórzono dobrze znaną już normę dotyczącą chronienia praw i interesów obywateli, czyli sprawowania opieki konsularnej, to w punkcie 3 tego przepisu wymieniono obowiązek czuwania nad wykonywaniem umów międzynarodowych. Należy pamiętać, że szereg umów wielostronnych i dwustronnych dotyczy także praw obywateli, w tym opieki konsularnej. Są to zarówno cytowane powyżej ogólne konwencje, w tym konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych, ale także szereg bilateralnych konwencji konsularnych<sup>21</sup>. Ewentualne naruszenie tych umów stanowi podstawę do podjęcia interwencji przez konsula i podjęcie działań w ramach opieki dyplomatycznej. Ale bilateralna infrastruktura traktatowa jest o wiele bogatsza. Z szeregiem krajów Polskę łączy wiele umów dotyczących praw obywateli lub podmiotów prawnych. Wystarczy wspomnieć umowy o współpracy przy zwalczaniu przestępczości, umowy o ochronie inwestycji, w ramach których ochronie podlegają dane osobowe, sposób ich przekazywania, a także rozpoczęte inwestycje prowadzone z reguły przez osoby prawne. To tylko przykładowe wyliczenie pokazuje, jak szeroko powinien konsul postrzegać normę dotyczącą monitorowania wykonywania umów międzynarodowych. Ponadto art. 11 ustawy o funkcjach konsulów nakłada na polskiego urzędnika konsularnego obowiązek zapewnienia pomocy obywatelom polskim w realizacji praw przysługujących im zgodnie z prawem państwa przyjmującego oraz prawem i zwyczajami międzynarodowymi. Ten przepis może mieć istotne znaczenie przy opiece nad turystą. Zakłada on, że obywatel polski powinien przynajmniej w niezbędnym zakresie znać przepisy kraju, do którego się udaje. Wówczas możliwe będzie stwierdzenie, że jakieś przysługujące mu uprawnienia nie są realizowane lub też realizowane są w sposób niepełny, co uzasadniałoby włączenie konsula do działań mających na celu zapewnienie pełnej realizacji praw. Dotyczyć to może szeregu okoliczności związanych z zasadami wjazdu i pobytu turystów. Wiele krajów reguluje w sposób dla siebie właściwy wjazd turystów zagranicznych poprzez przykładowo obowiązek wykupu wizy lub innego rodzaju zezwoleń na pobyt turystyczny przy wjeździe na teren państwa. Inne z kolei reglamentują wjazd do pewnych regionów lub sposób poruszania się turystów po kraju. Nie można także zapomnieć o różnicach kulturowych, religijnych i obyczajowych, jakie występują pomiędzy Polską, czy szerzej patrząc Europą, a szeregiem krajów na świecie. Odmienność religii powoduje przykładowo,

<sup>19</sup> Art. 10 pkt 1.

<sup>20</sup> Art. 10 pkt 3.

<sup>21</sup> Aktualny wykaz dwustronnych konwencji konsularnych publikuje MSZ na swoich stronach internetowych, w szczególności w Internetowej Bazie Umów. Podaje taki wykaz szereg autorów, patrz T. Joniec, *Polska służba konsularna 1918 – 1995*, Warszawa 1996, s. 239 – 242. Publikację tekstów konwencji zrealizował w swoim czasie J. Simonides: *Konwencje konsularne PRL*, wybór i wprowadzenie J. Simonides, Warszawa 1986. Co do znaczenia dwustronnych umów konsularnych patrz też: S. Sawicki, *Funkcje konsula...*, s. 35-50.

że inny jest układ tygodnia, czy też dni pracujących i świątecznych. Nie zawsze są też dostępne do zwiedzania świątynie. Odmienności obyczajowe i prawne nie dopuszczają pewnych zachowań turystów, w tym zwłaszcza noszenia zbyt skąpego stroju, wchodzenia do pewnych budowli lub innych działań. Te elementy muszą być uwzględniane przy domaganiu się realizacji przysługujących turystyce praw. Oznacza to, że nie zawsze to, co wydaje się przysługującym uprawnieniem, jest nim w świetle miejscowego prawa lub też obowiązującego w danym kraju obyczaju. Powoduje to niekiedy konflikty przy udzielaniu opieki konsularnej, gdyż konsul musi zwrócić uwagę i poinformować swojego obywatela, jakie normy prawne obowiązują w kraju pobytu. W praktyce oznacza to, że niekiedy nie mogą być zrealizowane wszystkie oczekiwania turystów, które wynikają niekiedy z braku wiedzy właśnie o prawie kraju pobytu. Ponadto urzędnik konsularny musi szanować zasady prawa międzynarodowego, czyli także fundamentalną zasadę suwerenności państwa. Nie jest więc w kraju przyjmującym organem władzy, lecz jedynie przedstawicielem innego państwa, który może podjąć odpowiednią interwencję, ale nie może zastąpić organów władzy kraju pobytu. W szczególności konsul udziela pomocy turystom w przypadku wystąpienia następujących sytuacji:

- a. Różnego rodzaju wypadków, w tym wypadków komunikacyjnych, wypadków przy pracy lub katastrof naturalnych. Działania obejmują wówczas pomoc w ustaleniu przyczyn wypadku, zwłaszcza, jeżeli są to wypadki ze skutkiem śmiertelnym. Obok pomocy w opiece nad osobami poszkodowanymi wymagającymi opieki medycznej, konsul podejmuje także czynności informacyjne wobec rodziny, a w razie potrzeby stosunku do właściwych organów w kraju. Są to działania w sposób szczególny objęte zainteresowaniem mediów, co powoduje też konieczność przygotowania odpowiedniej informacji. W razie przypadku zgonu niezbędne jest podejmowanie działań oraz okazanie pomocy rodzinie zarówno w zakresie wyjaśnienia wszelkich okoliczności danego przypadku, jak też udzielenie pomocy w sprowadzeniu ciała osoby zmarłej do Polski. W praktyce często konieczna jest pomoc w zakresie realizacji roszczeń odszkodowawczych lub uprawnień wynikających z ubezpieczenia. Należy tu wskazać, że art. 37 pkt a konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych nakłada na właściwe władze kraju pobytu obowiązek przekazania urzędowi konsularnemu informacji o przypadkach zgonu obywatela innego państwa. Brak takiego powiadomienia utrudnia podjęcie działań przez konsula.
- b. Okazywanie pomocy w dochodzeniu praw za granicą, w szczególności w sprawach odszkodowawczych, alimentacyjnych oraz dotyczących konfliktów wokół prawa do opieki nad dziećmi. Pewne reguły w tym zakresie zawiera art. 12 ustawy o funkcjach konsulów w zakresie podejmowania w niezbędnym zakresie czynności przed sądami lub innymi władzami państwa przyjmującego. Należy zwrócić uwagę na dosyć wąskie rozumienie w świetle tego przepisu możliwości zastępstwa procesowego osób zainteresowanych przez konsula. Natomiast art. 14 tej ustawy obliguje konsula do podjęcia działań mających na celu ustanowienie opieki lub kurateli nad obywatelem polskim lub jego mieniem pozostającym bez opieki, o ile byłyby spełnione przesłanki przewidziane w prawie polskim do podjęcia takich działań. Warto przy tej okazji pamiętać, że w zależności od miejsca

pobytu osób, które powinny podlegać opiece oraz osób, które miałyby sprawować taką opiekę, mogą być też niezbędne działania przez właściwymi organami lub sądami polskimi. Jako przykład można przytoczyć potrzebę objęcia opieki nad osobą nieletnią przez innych członków rodziny niż rodzice (np. dziadkowie). Jeżeli nie przybywają oni w kraju pobytu osoby małoletniej, może być koniecznym wydanie odpowiedniego postanowienia przez sąd polski. Także w takich sytuacjach art. 37 pkt b konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych nakłada na właściwe władze kraju pobytu obowiązek przekazania urzędowi konsularnemu informacji o przypadkach, kiedy występuje potrzeba ustanowienia opiekuna lub kuratora dla osoby małoletniej lub innej osoby nie posiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych, a która jest obywatelem innego państwa. Nie wyklucza to jednak zastosowania w takich przypadkach ustawodawstwa i procedur przewidzianych w prawie miejscowym.

- c. Szczegółowe regulacje ustawowe dotyczą zasad udzielania opieki osobom zatrzymanym lub aresztowanym. Zasady te dotyczą zresztą przypadku jakiegokolwiek pozbawienia wolności, bowiem należy pamiętać, że formy pozbawienia wolności są nadal bardzo zróżnicowane w zależności od kraju. Artykuł 13 ustawy o funkcjach konsulów dotyczy pozbawienia wolności przez władze państwa przyjmującego. Przypadki pozbawienia wolności poprzez np. porwanie nie mieszczą się w tej kategorii i muszą być traktowane odrębnie. Artykuł 13 ustawy, przewiduje czuwanie nad tym, aby obywatele polscy pozbawieni wolności w państwie przyjmującym mieli zapewnioną ochronę prawną i traktowanie zgodne z prawem tego państwa oraz z prawem i zwyczajami międzynarodowymi. Warto wskazać, że te ograniczenia są istotnym elementem ograniczającym możliwość działania urzędnika konsularnego. W szczególności konsul może zwracać się do sądów i innych organów (policji, prokuratury, sędziego śledczego, ale także organów służb celnych i granicznych, w zależności od przyczyny zatrzymania lub aresztowania) o udzielenie informacji o przyczynach zatrzymania, a zwłaszcza o zarzutach stawianych zatrzymanym obywatelom polskim. Nim jednak konsul zwróci się o takie informacje musi wiedzieć, że do zatrzymania lub aresztowania doszło. Reguluje to art. 36 ust. 1 pkt b konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, który przewiduje powiadomienie urzędu konsularnego o aresztowaniu lub zatrzymaniu przez właściwe władze państwa przyjmującego, warunkując jednak to od woli osoby zatrzymanej. Tak samo władze kraju pobytu powinny przekazać do urzędu konsularnego każdą wiadomość od osoby przybywającej w areszcie, więzieniu lub w inny sposób pozbawioną wolności. Z różnych jednak przyczyn zdarza się, że osoba zatrzymana lub aresztowana nie wyraża woli powiadomienia swojego konsula. Przyczyny z reguły są dwie. Niechęć do powiadamiania organów swojego kraju z powodu obawy, że mogą się toczyć różnego rodzaju postępowania krajowe przeciwko osobie zatrzymanej. Ten powód powoli zaczyna mieć coraz mniejsze znaczenie w praktyce wobec istnienia w obszarze UE systemów informatycznych ułatwiających wymianę informacji o osobach poszukiwanych, w tym zwłaszcza System Informacyjny Schengen (SIS), zachowuje swoje znaczenie w innych państwach, zwłaszcza pozaeuropejskich. Motywem działania niektórych osób, które nie życzą sobie powiadomienia konsula, jest błędna ocena powa-

gi stawianych zarzutów. W wielu wypadkach wydaje się zatrzymanym, że okres pobytu w areszcie będzie krótki, podczas gdy w rzeczywistości wydłuża się on ze względów proceduralnych. Często oczekują one, że będzie to kilkudniowe pozbawienia wolności, a najwyżej trwające kilka tygodni. Gdy jednak okres pozbawienia wolności przedłuża się, zgłaszają się do konsula, z prośbą o podjęcie działań w celu zwolnienia z aresztu. Nie można nie doceniać także niechęci przyznania się do błędu i obawy, co do skutków dla prestiżu danej osoby, jakie związane być mogą z ujawnieniem faktu aresztowania. Są to przesłanki błędne i utrudniają udzielenie skutecznej opieki konsularnej, ale występują one w praktyce konsularnej. Dlatego też szereg dwustronnych konwencji konsularnych zawiera przepisy wprowadzające obowiązek powiadomienia o aresztowaniu obywatela drugiego państwa i nakładające określone terminy do realizacji takiego powiadomienia<sup>22</sup>. Tym niemniej należy pamiętać, że osoba aresztowana może sprzeciwić się kontaktom z konsulem. Ma do tego prawo w myśl art. 36 ust. 1 pkt c, zdanie ostatnie, konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych. Sprzeciw ten nie będzie skuteczny w państwach, z którymi Polska zawarła dwustronną konwencję konsularną, nie zawierającą takiej normy.

Sprawowania opieki nad osobami zatrzymanymi, aresztowanymi i odbywającymi za granicą kary pozbawienia wolności obejmuje także odwiedzanie tych obywateli<sup>23</sup> lub inne formy utrzymywania z nim kontaktu (telefony, listy), a także ułatwienia w porozumiewaniu się z rodziną i innymi osobami bliskimi. O ile jednak zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt. c konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych urzędnicy konsularni mają prawo odwiedzać osoby zatrzymane bez dodatkowych warunków, to wizyty rodziny i korespondencja z osobami bliskimi podlega wszystkim ograniczeniom wynikającym z obowiązujących w danym kraju przepisów regulujących status aresztowanych i reguły postępowania. Szczególnym obowiązkiem konsularnym jest podejmowanie interwencji w przypadkach dyskryminacyjnego traktowania obywateli polskich m.in. przez policję lub służbę więzienną.

d. Często pomoc jest udzielana w sytuacji zagubienia dokumentów lub ich utraty z innych powodów (kradzież, zniszczenie etc.). Do niedawna była to jedna z najczęstszych przyczyn korzystania z pomocy konsula, szczególnie biorąc pod uwagę liczbę podróży obywateli polskich w Europie. Obecnie ze względu na fakt, że podróżowanie w ramach UE może odbywać się zarówno na podstawie paszportu, jak i dowodu osobistego, znacząco zmniejszyła się liczba wniosków o wydanie dokumentu tożsamości na powrót do kraju, szczególnie w krajach europejskich. Dalsze zmiany związane będą z wejściem Polski do tzw. strefy Schengen<sup>24</sup>, w ra-

<sup>22</sup> Przykładowo konwencja konsularna między PRL a ZSRR podpisana w Warszawie z dnia 27 maja 1971 r. – obowiązująca nadal w odniesieniu do państw powstałych po rozpadzie ZSRR, z którymi nie zawarto nowych konwencji konsularnych – przewiduje w art. 36 ust. 2 obowiązek „niezwłocznie informować urzędnika konsularnego Państwa wysyłającego o aresztowaniu lub zatrzymaniu w innej formie obywatela Państwa wysyłającego”. Tak też stanowi art. 38 ust. 1 konwencji konsularnej między PRL a CSRS z dnia 9 czerwca 1972 r.

<sup>23</sup> Art. 13 pkt. 2 ustawy o funkcjach konsulów.

<sup>24</sup> Należy przypomnieć, że na podstawie art. 8 Traktatu Amsterdamskiego tzw. *acquis Schengen* po okresie 5 lat, czyli od 1 maja 2004 r., stało się częścią prawa wspólnotowego.



- mach której będzie możliwe poruszanie się bez kontroli granicznych. Nie zmienia to faktu, że nadal w krajach nie będących członkami UE konsul musi przyjąć i rozpatrzyć wnioski o wydanie paszportu na powrót do kraju. Odbywa się to na podstawie ustawy o dokumencie paszportowym w porozumieniu z właściwymi organami krajowymi, w szczególności wojewodą.
- e. W przypadku utraty możliwości powrotu do kraju, konsul udziela pomocy w powrocie do kraju osobom, które z różnych przyczyn nie były w stanie poradzić sobie same z organizacją swojego powrotu. Pomoc ta może obejmować czynności logistyczne, szczególnie ważne w przypadku osób chorych, czy też będących ofiarami wypadków. W pozostałym zakresie jest to z reguły pomoc finansowa, oparta na art. 16 ustawy o funkcjach konsułów. Pomoc ta udzielana jest w formie decyzji administracyjnej o przyznaniu pomocy finansowej i podlega zwrotowi. W razie braku zwrotu stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
- f. Istotnym elementem opieki konsularnej jest udzielanie informacji w sprawach związanych z dochodzeniem praw za granicą, między innymi w sprawach odszkodowawczych, alimentacyjnych oraz dotyczących prawa do opieki nad dziećmi lub w sprawach pracowniczych. W ostatnich latach, biorąc pod uwagę znaczący wzrost liczby Polaków, którzy wyjechali do innych krajów UE, ważnym działaniem stało się udzielanie informacji na temat warunków pracy i życia w krajach UE, a także przeprowadzania interwencji na rzecz obrony praw polskich pracowników oraz działań przeciw ich dyskryminacji, zwalczania zjawiska pracy przymusowej i handlu ludźmi.
- g. Ponadto służba konsularna prowadzi bieżący monitoring sytuacji panującej w różnych regionach i krajach świata i przygotowuje odpowiednie informacje o istniejących lub potencjalnych zagrożeniach. Jednym z elementów informowania, obok komunikatów prasowych, audycji telewizyjnych, współpracy z biurami podróży, jest też wydawany corocznie przez MSZ informator pt. „Polak za granicą” zawierający kompendium wiedzy na temat zasad wjazdu i pobytu do danego państwa, przepisach celnych, warunków higienicznych, możliwości leczenia się, niezbędnych szczepieniach, walucie, czy też systemie prawnym w poszczególnych krajach. W ten sposób usiłuje się odpowiednio poinformować turystów, tak aby mogli dobrze przygotować się do podróży.

#### 4. Opieka dyplomatyczna w UE

Nowym zagadnieniem w polskiej literaturze prawniczej jest sprawowanie opieki dyplomatycznej i konsularnej w krajach trzecich dla wszystkich obywateli UE<sup>25</sup>. Opiera się ono na pojęciu obywatelstwa Unii Europejskiej. Oba pojęcia zostały do prawa wspólnotowego wprowadzone przez Traktat z Maastricht, który wszedł

<sup>25</sup> Szerzej na ten temat: M. Muszyński, *Opieka dyplomatyczna i konsularna w prawie wspólnotowym*, Kwartalnik Prawa Publicznego, 2002, nr 3, s. 143-168; P. Czubik, *Granice opieki konsularnej w prawie wspólnotowym (wybrane problemy dotyczące interpretacji i możliwości zastosowania decyzji 95/553/WE)*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2003, nr 4, s. 93 i 112, a także w trybie polemiki M. Muszyński, *Opieka dyplomatyczna i konsularna w prawie wspólnotowym raz jeszcze – Polemika*, Kwartalnik Prawa Publicznego, 2004, nr 1, s. 299-315.

w życie 1 listopada 1993 r. Obecnie kwestia ta regulowana jest w art. 20 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE): „Każdy obywatel Unii korzysta na terytorium państwa trzeciego, gdzie Państwo członkowskie, którego nie jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych Państw członkowskich na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Państwa członkowskie ustanawiają między sobą niezbędne reguły oraz podejmują rokowania międzynarodowe wymagane do zapewnienia tej ochrony”. Zasada ta została także powtórzona w art. 46 Karty Praw Podstawowych<sup>26</sup>: „Każdy obywatel Unii korzysta na terytorium państwa trzeciego, w którym Państwo Członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych Państw Członkowskich na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa”. Karta Praw Podstawowych uzyska moc prawną<sup>27</sup> po zakończeniu procesu ratyfikacji Traktatu Reformującego<sup>28</sup> traktaty europejskie. Natomiast pojęcie obywatelstwo UE jest uregulowane w art. 17 TUE.

Sprawowanie opieki nad obywatelami Unii Europejskiej jest stale monitorowane przez grupę roboczą Rady Unii Europejskiej ds. konsularnych (tzw. COCON), w której pracach przedstawiciele Departamentu Konsularnego MSZ biorą czynny udział. Ponadto konsekwencją stosowania przez Polskę powyższej decyzji jest również udzielanie opieki konsularnej przez polskie placówki konsularne tym obywatelom Unii Europejskiej, którzy w danym państwie nie posiadają swojego przedstawicielstwa. Wprowadzenie tej zasady wzmacnia poczucie wspólnej tożsamości obywateli europejskich w krajach trzecich. Zasada ta znalazła wyraz w Decyzji Rady WE z dnia 19 grudnia 1995 r. dotyczącej ochrony obywateli Unii Europejskiej przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne (95/553/WE), która stanowi podstawę do objęcia opieką dyplomatyczną i konsularną wszystkich obywateli Unii Europejskiej. Treść tej decyzji jest następująca:

*„PRZEDSTAWICIELE RZĄDÓW PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ, SPOTYKAJĄCY SIĘ W RAMACH RADY,*

*zdecydowani kontynuować budowanie Unii coraz bliższej swoim obywatelom,*

*biorąc pod uwagę pojęcie obywatelstwa Unii, wprowadzonego Traktatem o Unii Europejskiej, różniące się od pojęcia obywatelstwa narodowego i w żaden sposób niebędące jego substytutem,*

*pragnąc wywiązać się ze zobowiązania ustanowionego w art. 8c Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską,*

*mając na uwadze, że takie wspólne uzgodnienia ochronne umocnią tożsamość Unii w jej postrzeganiu w państwach trzecich; zdając sobie sprawę, że wprowadzenie wspólnych uzgodnień co do ochrony obywateli Unii w państwach trzecich wzmocni również ideę solidarności europejskiej w postrzeganiu jej przez tych obywateli,*

*UZGODNILI, CO NASTĘPUJE:*

*Artykuł 1*

<sup>26</sup> Powtarza art. II – 106 Traktatu Konstytucyjnego, który został odrzucony w referendum we Francji i w Niderlandach.

<sup>27</sup> Na podstawie art. 1 ust. 8 Traktatu z Lizbony, który nadał nowe brzmienie art. 6 TUE, zgodnie z którym po wejściu w życie Traktatu z Lizbony Karta Praw Podstawowych uzyska moc równą traktatom.

<sup>28</sup> Po podpisaniu 13 grudnia 2007 r. w stolicy Portugalii, Lizbonie, nosi nazwę: Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

Każdy obywatel Unii Europejskiej jest uprawniony do ochrony konsularnej ze strony przedstawicielstwa dyplomatycznego lub konsularnego któregokolwiek z Państw Członkowskich, jeśli w miejscu jego pobytu jego własne Państwo Członkowskie lub inne stale je reprezentujące państwo nie ma:

- dostępnego stałego przedstawicielstwa, lub
- dostępnego Konsula Honorowego, właściwego dla takich spraw.

Artykuł 2

1. Przedstawicielstwo dyplomatyczne i konsularne reaguje na prośbę o ochronę złożoną przez zainteresowaną osobę, pod warunkiem że zostanie ustalone, poprzez okazanie paszportu lub dowodu tożsamości, że jest ona obywatelem Państwa Członkowskiego Unii.
2. W przypadku utraty lub kradzieży tych dokumentów można przyjąć jakikolwiek inny dowód przynależności państwowej, jeśli zajdzie potrzeba – po przeprowadzeniu weryfikacji w centralnych organach Państwa Członkowskiego, na którego obywatelstwo powołuje się dana osoba, lub najbliższym przedstawicielstwie dyplomatycznym lub konsularnym tego Państwa.

Artykuł 3

Przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne udzielające ochrony traktują osobę szukającą pomocy tak, jakby była ona obywatelem reprezentowanego przez nią Państwa Członkowskiego.

Artykuł 4

Nie naruszając postanowień art. 1, przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne mogą przyjąć praktyczne uzgodnienia dla efektywnego postępowania z wnioskami o ochronę.

Artykuł 5

1. Ochrona wymieniona w art. 1 obejmuje:

- a) pomoc w przypadku zgonu;
- b) pomoc w przypadku poważnego wypadku i ciężkiej choroby;
- c) pomoc w razie aresztowania lub zatrzymania;
- d) pomoc ofiarom aktów przemocy;
- e) udzielenie pomocy i repatriacja do kraju pozbawionych środków obywateli Unii.

2. Dodatkowo przedstawicielstwa dyplomatyczne lub agenci konsularni Państwa Członkowskiego na terenie państwa nie będącego członkiem Unii mogą w zakresie swoich uprawnień przyjść z pomocą obywatelom Unii również w innych okolicznościach.

Artykuł 6

1. Nie naruszając postanowień art. 3 i z wyjątkiem nagłych przypadków, żadnemu obywatelowi Unii nie jest udzielana pomoc finansowa ani nie są pokrywane koszty bez zgody właściwych władz Państwa Członkowskiego, którego jest on obywatelem, udzielonej albo przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, albo przez najbliższą misję dyplomatyczną.
2. O ile Państwo Członkowskie, którego obywatelem jest osoba zwracająca się o pomoc, wyraźnie nie uchyli tego wymogu, osoba taka musi zobowiązać się do zwrócenia w całości udzielonej jej pożyczki lub pomocy finansowej i wydatków poniesionych na jej rzecz oraz, gdy ma to zastosowanie, wszelkich należnych opłat konsularnych wymaganych przez właściwe organy.
3. Zobowiązanie do zwrotu kosztów ma formę dokumentu nakładającego na osobę znajdującą się w kłopotach obowiązek spłaty rządowi Państwa Członkowskiego, którego jest ona obywatelem, wszystkich poniesionych na jej rzecz wydatków i wypłaconej jej gotówki oraz wszelkich obciążających ją opłat.
4. Rząd Państwa Członkowskiego, którego obywatelem jest osoba zwracająca się o pomoc, zobowiązany jest pokryć na żądanie wszelkie koszty rządowi Państwa Członkowskiego udzielającego pomocy.
5. Ujednolicony wzór zobowiązań do spłaty podany jest w załącznikach I i II.

Artykuł 7

Pięć lat po wejściu w życie niniejsza decyzja zostanie poddana przeglądowi w świetle nabytych doświadczeń oraz celów przyświecających art. 8c Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Artykuł 8

*Niniejsza decyzja wchodzi w życie, gdy wszystkie Państwa Członkowskie notyfikują Sekretariatowi Generalnemu Rady, że zakończone zostały obowiązujące w ich systemach prawnych procedury wymagane dla zastosowania tej decyzji.*

*Artykuł 9*

*Niniejsza decyzja zostaje opublikowana w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Sporządzono w Brukseli, dnia 19 grudnia 1995 r. W imieniu Rady, L. Atienza Serna, Przewodniczący”.*

Sprawowanie opieki nad obywatelami Unii Europejskiej jest, jak wspomniano wyżej, stale monitorowane przez tzw. COCON, w której pracach przedstawiciele polskiego MSZ biorą czynny udział. Ponadto konsekwencją stosowania przez Polskę powyższej decyzji jest również udzielanie opieki konsularnej przez polskie placówki konsularne tym obywatelom Unii Europejskiej, którzy w danym państwie nie posiadają swojego przedstawicielstwa. Dodatkowo Komisja Europejska przyjęła w dniu 28 listopada 2006 r. tzw. Zieloną Księgę dotyczącą opieki dyplomatycznej i konsularnej obywateli Unii Europejskiej w krajach trzecich. Księga ta zawiera propozycje KE dla wzmocnienia tej opieki. Wdrożono następnie otwarte postępowanie konsultacyjne, które trwało do 31 marca 2007 r. W ramach tego postępowania wypowiedziały się zarówno rządy państw członkowskich, jak i eksperci oraz obywatele. To postępowanie nie doprowadziło jeszcze do przyjęcia lub uzupełnienia istniejących norm prawnych, stanowi jednak wyraźny krok w celu wzmocnienia w praktyce opieki dyplomatycznej i konsularnej dla wszystkich obywateli UE. Jedną z propozycji w tym kierunku byłoby umieszczenie treści art. 20 TUE w paszportach obywateli państw członkowskich UE, co przyczyniłoby się do zwiększenia świadomości, że istnieje taka regulacja prawna. Równocześnie jednak postępowanie konsultacyjne wskazało na pewne problemy, w tym zwłaszcza na fakt, że zgodnie z art. 8 konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych wykonywanie funkcji konsularnych na rzecz państwa trzeciego i jego obywatele wymaga notyfikacji władzom państwa przyjmującego i może być realizowane tylko przy braku sprzeciwu ze strony tego państwa. Odpowiednie zastosowanie znajdują w tym przypadku normy art. 45 pkt. c i art. 46 konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych.

Z danych na temat planowanych podróży wynika, że połowa Europejczyków planuje w ciągu kolejnych trzech lat podróż poza obszar UE. Niewielu z nich wie o tym, że w nagłych wypadkach można się zwrócić o pomoc do ambasady lub konsulatu innego państwa członkowskiego. Bez względu na to, czy przydarzył się nam się poważny wypadek, czy padliśmy ofiarą przemocy, jako obywatele UE mamy prawo zwrócić się o opiekę dyplomatyczną i konsularną zarówno do przedstawicielstwa swojego kraju, jak też do placówki któregośkolwiek spośród 27 państw członkowskich. Jeżeli w kraju, w którym przebywamy nie ma placówki dyplomatycznej naszego państwa (ambasady, konsulatu generalnego lub konsula honorowego) możemy zwrócić się o pomoc do któregośkolwiek z przedstawicielstw pozostałych 26 państw członkowskich. Wystarczy mieć ze sobą dokument potwierdzający obywatelstwo. Pomoc udzielana jest osobom poszkodowanym w szczególności w przypadku aresztowania, zatrzymania lub repatriacji. Natomiast w przypadku śmierci udzielana jest ona rodzinie lub osobom bliskim. W uzasadnionych nagłych przypadkach udzielana jest także pomoc finansowa. Należy przy tym pamiętać o tym, że należy zwracać się

do ambasad i konsulatów poszczególnych państw członkowskich UE, a nie do przedstawicielstw Komisji UE, które nie mogą udzielać pomocy dyplomatycznej i konsularnej; gdyż ta należy do jurysdykcji państw członkowskich. Wymogiem udzielenia pomocy jest – jak już wskazano - wykazanie obywatelstwa jednego z krajów UE. W razie zagubienia lub kradzieży dokumentów (jeden z częstych przypadków udzielania pomocy konsularnej) placówka w porozumieniu z najbliższym przedstawicielstwem danego kraju może zaakceptować inną formę wykazania się posiadaniem obywatelstwa. Przy udzielaniu pomocy dany konsulat współpracuje z przedstawicielstwem kraju, którego obywatelstwo posiada osoba wymagająca pomocy lub bezpośrednio z MSZ danego państwa. Dotyczy to zwłaszcza przypadków pozbawienia wolności. Wówczas szczególną troską konsula powinno być, aby osoba zatrzymana otrzymała takie samo wsparcie jak obywatel własnego kraju, a ponadto nie była dyskryminowana przez władze kraju pobytu. W praktyce konsul innego kraju UE działa jako pośrednik pomiędzy zatrzymanym obywatelem i władzami jego państwa. Ponadto, szczególnej pomocy można oczekiwać w przypadku zgonu, udziału w wypadkach lub zapadnięciu na ciężkie schorzenia. Dodatkowo konsul innego kraju UE udziela także pomocy w razie potrzeby zorganizowania powrotu do kraju osoby, która wymaga pomocy. Podstawową zasadą jest dochowania takiej samej staranności, jak w przypadku obywatela swojego kraju. Może to w szczególnych przypadkach być niekorzystne dla obywateli polskich, ponieważ w wielu krajach UE zakres udzielanej pomocy konsularnej jest węższy niż w Polsce, a ponadto częściej uzależnia się udzielenia pomocy od wcześniejszego zagwarantowania pokrycia kosztów udzielonej pomocy.

## 5. Podsumowanie

Jak wynika z powyższych analiz, zagadnienie opieki konsularnej nad turystą ma ważne komponenty prawa międzynarodowego, prawa europejskiego oraz prawa polskiego. Istotną częścią umożliwiającą efektywne sprawowanie opieki konsularnej jest jednak odpowiednia wiedza turysty udającego się do obcego kraju na temat panujących w nim warunków klimatycznych, zdrowotnych, ale także systemu prawnego, religii i obyczajów. Tylko przy odpowiednim szacunku dla tych zasad będzie możliwy niezakłócony wypoczynek i nie będzie, z reguły, potrzeby korzystania z pomocy konsula. Pomoc ta udzielana jest w ramach określonych przez prawo międzynarodowe, prawo polskie, ale w dużej mierze przez prawo państwa pobytu.