

Systemy Logistyczne Wojsk
Zeszyt 54 (2021)
ISSN 1508-5430, s. 89-103

Military Logistics Systems
Volume 54 (2021)
ISSN 1508-5430, pp. 89-103



Instytut Logistyki
Wydział Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania
Wojskowa Akademia Techniczna
w Warszawie

Institute of Logistics
Faculty of Security, Logistics and Management
Military University of Technology
in Warsaw

Znaczenie logistyki w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysie, jako jeden z obszarów pracy konsulatu

Importance of the Logistics in Emergency Situations and Crises One of the Areas of Work of the Consulate

Agnieszka Anna Klasa

klasa.agnieszka@gmail.com; ORCID ID: 0000-0003-4777-261
Wojskowe Zakłady Elektroniczne S.A.

Abstrakt. ECelem podjętych badań jest wskazanie znaczenia i złożoności procesów logistycznych w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysie w ramach pracy konsulatów i konsuli, przy ograniczonych zasobach ludzkich. Hipoteza badawcza została sformułowana w kilku następujących po sobie zdaniach, a mianowicie przepisy krajowe i unijne jasno i precyzyjnie określają logistyczne podejście do pracy konsula. Praca konsulatu to ciągły proces zarządzania sytuacjami nadzwyczajnymi i kryzysowymi w zmiennym środowisku. Metodologia zastosowana w niniejszym artykule to wskazanie definicji sytuacji nadzwyczajnych i kryzysu, przedstawienie ich faz i sposobu zarządzania nimi. Zaprezentowano analizę przepisów formalno-prawnych regulujących pracę konsula w obszarach opieki konsularnej, zgonów i sprowadzania zwłok/prochów do Polski, udziału konsula w aresztowaniach/zatrzymaniach i więzieniach, postępowania w sytuacji klęski żywiołowej, postępowania z ochroną informacji udostępnianą państwom trzecim oraz zasad udzielania pomocy obywatelom polskim i Unii Europejskiej. Zastosowane metody badawcze to: analiza przepisów prawnych, która została poparta obserwacją i własnym doświadczeniem autorki oraz syntezą posiadanej wiedzy. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że praca konsulatu i konsula obejmuje złożone procesy, które nie są powtarzalne. Każdy przypadek należy traktować jako indywidualny proces logistyczny i zarządzać nim w sposób ciągły. Należy stwierdzić, że funkcja konsula w przedstawicielstwie konsularnym lub dyplomatycznym to funkcja od spraw trudnych, nadzwyczajnych, problematycznych i kryzysowych. Z punktu widzenia zarządzania procesami logistycznymi konsul winien mieć zapewnione zasoby ludzkie i rzeczowe adekwatne do sytuacji społecznej i gospodarczej kraju przyjmującego, z uwzględnieniem liczby napływających turystów i obywateli Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: kryzys, sytuacja nadzwyczajna, logistyka, konsul, konsul

Abstract. The aim of the research undertaken is to indicate the significance and complexity of logistic processes in emergency situations and crisis in the work of consulates and consuls, with limited human resources. The research hypothesis was formulated in several consecutive sentences, namely national

and EU regulations clearly and precisely define the logistic approach to the consul's work. The work of the consulate is a continuous process of managing emergency and crisis situations in a changing environment. The methodology used in this article is to indicate the definition of emergency situations and crisis, present their phases and how to manage them. An analysis of the formal and legal regulations, regulating the work of a consul in the areas of consular protection, deaths and bringing the remains to Poland, consul's participation in detentions and prisons, procedures in the event of a natural disaster, dealing with the protection of information made available to third countries and the principles of providing assistance to citizens Poland and the European Union. The following research methods were used: the analysis of legal regulations, which was supported by the author's observation and own experience as well as the synthesis of his knowledge. As a result of the research, it was found that the work of the consulate and consul involves complex processes that are not repeatable. Each case should be treated as an individual logistic process and managed continuously. It should be stated that the function of a consul in a consular or diplomatic mission is a function for difficult, extraordinary, problematic and crisis matters. From the point of view of the management of logistic processes, the consul should be provided with human and material resources adequate to the social and economic situation of the receiving country, taking into account the number of tourists and citizens of the European Union.

Keywords: crisis, emergency situations, logistics, consulate, consul

Wstęp

Globalizacja i problemy z nią związane znacząco wpływają na działalność jednostek i funkcjonujących struktur w państwie i poza nim. W zakresie pracy polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych w krajach przyjmujących rola konsula i urzędu jego obsługującego jest kluczowa. Konsul reprezentując interesy i dbając o obywatela polskiego oraz stosunki bilateralne między krajem przyjmującym a Polską, jest zobowiązany wypełniać wymagania stawiane przepisom krajowym, Unii Europejskiej i kraju przyjmującego. Nałożone przepisami prawa obowiązki dla konsula i urzędu jego obsługującego, wymagają znacznych umiejętności zarządczych, logistycznych, znajomości prawa i umiejętności sprawnego i racjonalnego działania w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych. Wybrany problem badawczy jest ponadczasowy i dąży do coraz większej złożoności. Zmieniające się warunki społeczno-gospodarcze, ciągła migracja ludności, nieustającej spory, konflikty i kryzysy powodują, że pojawiają się dodatkowe zadania dla polskich konsulatów. Przepisy bazowe regulujące pracę konsulów i konsulatów nie zmieniają się, a dodatkowe sytuacje nadzwyczajne i kryzysy powodują konieczność dodatkowych działań logistycznych. Przykładem takim z ostatnich kilku miesięcy jest COVID-19, który jako sytuacja nadzwyczajna nałożył na konsulaty dodatkowe zadania i wymagania do wdrożenia, mimo że przepisy bazowe nie uległy zmianie.

W związku z powyższym problem badawczy jest aktualny, a potrzeba prowadzenia badań jest uzasadniona i ma na celu pokazanie złożoności pracy, konieczności uwzględnienia dodatkowych nakładów rzeczowych, finansowych i osobowych tak, aby logistycznie konsulat mógł sprostać wymaganiom klienta (obywatela polskiego) i dostawców (instytucji państwowych w Polsce i kraju przyjmującym).

Metodyka realizacji procesu badawczego

Na przełomie lat, od czasu wprowadzenia pierwszej ustawy o funkcjach konsułów w 1924 roku, a następnie kolejnych w 1959 roku, w 1984 roku i w 2015 roku, głównymi obszarami regulowanymi tymi ustawami były obszary interwencji w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych oraz odpowiedzialność, uprawnienia i reprezentacja konsula. Określone zadania dotyczyły i dotyczą głównie podejścia logistycznego w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych takich jak wypadki, kolizje, sprawy opieki zdrowotnej, sprawy cywilne, opieka prawna i spadki, paszporty i wizy oraz sprawy obywatelskie. W sytuacjach nadzwyczajnych w stanie kryzysu lub wojny konsul posiada obowiązki, role i odpowiedzialność w zarządzaniu logistyką planów ewakuacyjnych w stosunku do polskich obywateli przebywających na terenie kraju przyjmującego.

Zasadnym zatem jest postawienie problemu badawczego: Czy działalność konsularna jest przykładem zarządzania logistycznego w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych?

Z tak postawionego problemu badawczego wynikają następujące po sobie pytania badawcze:

- a) Jakie przepisy prawne regulują działalność konsula?
- b) Jaką część pracy konsula obejmuje logistyka?
- c) Dlaczego tak istotne w pracy konsula są sytuacje nadzwyczajne i kryzysowe?

Podmiotem badawczym jest konsul i wybrane obszary jego działalności, a próbę badawczą stanowią przepisy prawne i regulacje określające procesy realizowane przez konsula w ramach jego działalności.

Celem badań jest wskazanie znaczenia logistyki w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysie w ramach pracy konsula.

W oparciu o ewaluację przepisów prawnych i przyjętych norm społecznych w stosunkach konsularnych odpowiednie podejście do problemu i zidentyfikowanie jego przyczyny jest kluczowe w celu zaplanowania odpowiedniego rozwiązania i określenia ryzyka, jakie niesie za sobą dana sytuacja nadzwyczajna i/lub kryzysowa.

Realizując wytyczne przepisów prawnych, w celu ukierunkowania i obrazowego przedstawienia całego procesu badawczego sformułowałam hipotezę badawczą w formie następujących po sobie stwierdzeń:

- a) Przepisy krajowe i unijne jasno i precyzyjnie określają logistyczne podejście do pracy konsula.
- b) Praca konsulatu to ciągły proces zarządzania sytuacjami nadzwyczajnymi i kryzysowymi w ujęciu logistycznym.
- c) Rolą konsula jest reagowanie i zarządzanie sytuacjami nadzwyczajnymi i kryzysowymi.

Zastosowane w niniejszym materiale metody analizy badawczej to analiza przepisów prawnych regulujących działalność konsula, poparta obserwacją i własnym doświadczeniem w pracy konsula oraz syntezą posiadanej wiedzy w tym obszarze w odniesieniu do obowiązujących regulacji prawnych, które na przestrzeni lat ulegają zmianom legislacyjnym.

Metody badawcze zostały zastosowane poprzez wykorzystanie technik i narzędzi badawczych. Analiza dokumentów została przeprowadzona z wykorzystaniem analizy elementarnej i przyczynowo-skutkowej. Synteza otrzymanych informacji została przeprowadzona z zastosowaniem kojarzenia numerycznego i przyczynowego. Obserwacja i własne doświadczenie w obszarze badań jest istotną częścią badań uczestniczących.

Zastosowane narzędzia badawcze to arkusz analizy w zakresie analizy dokumentów i obserwacji uczestniczącej, a kojarzenie przyczynowo-skutkowe zostało określone poprzez wykorzystanie arkuszy wyników syntezy.

Źródła informacji, wykorzystane do niniejszego opracowania w obszarach i zadaniach, które jest zobowiązany wykonywać konsul, pochodzą m.in. z obowiązującej ustawy o funkcjach konsułów, konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, traktatu Wspólnot Europejskich i umów dwustronnych pomiędzy Polską a krajami przyjmującymi. Każdorazowo należy rozważyć odrębnie podejście do zadań konsula, w zależności od sytuacji w kraju przyjmującym. Na bazie takiej analizy można opracować model pracy konsula, jego zależności i możliwości logistycznych w danym kraju przyjmującym.

Struktura opracowania niniejszego artykułu w pierwszej kolejności prezentuje pojęcie kryzysu, sytuacji nadzwyczajnej, jego faz i zarządzania nimi. W dalszej części przedstawiono analizę przepisów formalno-prawnych regulujących pracę konsula w obszarach dbałości o dobro obywatela polskiego i jego praw w państwie przyjmującym, sprowadzania zwłok lub prochów obywatela polskiego do kraju, zatrzymania/aresztowania lub skazania obywatela polskiego w kraju przyjmującym, udostępniania danych obywateli polskich na wnioski władz państwa przyjmującego oraz innych zagadnień opieki konsularnej obywatela polskiego, postępowania w sytuacjach zaistnienia klęski żywiołowej oraz zasad udzielania pomocy obywatelom Unii Europejskiej przez polskich konsułów. Przedstawione przykłady pozwolą wyjaśnić nam problem badawczy i zweryfikować postawione hipotezy poprzez wskazanie znaczenia logistyki w pracy konsula w wybranych obszarach jego działalności.

Pojęcie kryzysu, sytuacja nadzwyczajnej, fazy i zarządzanie nimi

Na początek warto jednak jasno określić granicę między kryzysem, a sytuacją nadzwyczajną. Cechami podstawowymi kryzysu jest zaskoczenie, nagłość, napięcie psychiczne, znaczna liczba zdarzeń szybko po sobie następujących, deficyt

informacji, urazowość. A sytuacja nadzwyczajna to szczególnie reżim prawny, służący odwróceniu lub umniejszeniu skutków szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Sytuacja nadzwyczajna jest skutkiem kryzysu i/ lub stanem nadzwyczajnym, gdzie znaczącą rolę odgrywa kierowanie, zarządzanie o reagowanie na sytuacje w kryzysie.

Literatura przedmiotu określa kryzys jako stan dezorganizacji, w którym człowiek staje w obliczu zniweczenia ważnych celów życiowych lub głębokiego zaburzenia swego cyklu życiowego i metod radzenia sobie z czynnikami stresującymi. Termin kryzys odnosi się zazwyczaj do poczucia lęku, szoku i trudności przeżywanych w związku z zaburzeniem, a nie do samego zaburzenia (Brammer, 1985). Kryzys jest odczuwaniem lub doświadczaniem wydarzenia bądź sytuacji, jako trudności nie do zniesienia, wyczerpującej zasoby wytrzymałości i naruszającej mechanizmy radzenia sobie z trudnościami (Gilliland, James 1993). Jest to okoliczność negatywnie wpływająca na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym). Kryzys jest etapem (elementem) sytuacji kryzysowej, stanowi kulminacyjną fazę sytuacji kryzysowej. Każda sytuacja nadzwyczajna/kryzysowa może wielokrotnie wywołać kryzys. Sytuacja kryzysowa jest zazwyczaj następstwem zagrożenia, katastrof naturalnych lub awarii technicznych. Sytuacje kryzysowe również mogą powstać w przypadku działań terrorystycznych, rozpowszechniania broni masowego rażenia, narkomanii, głodu, nadmiernych różnic kulturowych i religijnych, dysproporcji w rozwoju cywilizacyjnym i społecznym, zakłócenia porządku publicznego takich jak manifestacje, blokady dróg, przejść granicznych, urzędów państwowych, śmierć, zatrzymanie, choroba, klęska żywiołowa.

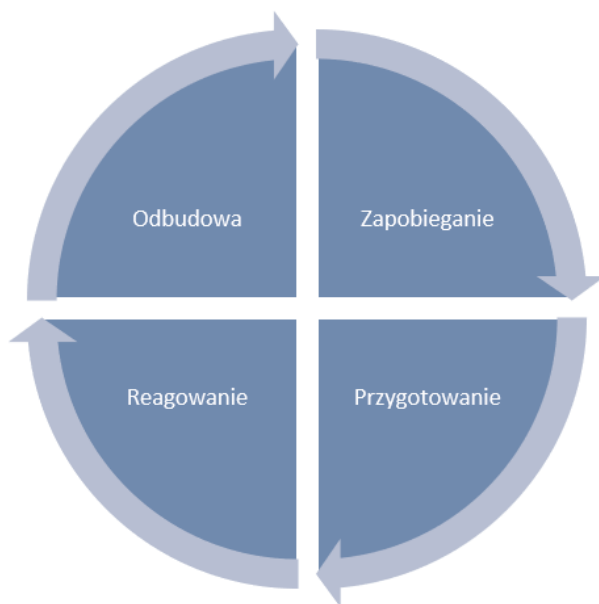
Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej, będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym).

Fazy zarządzania kryzysowego w sytuacji nadzwyczajnej przedstawia rysunek 1.

Faza zapobiegania składa się z występujących po sobie zdarzeń, takich jak: identyfikacja zagrożeń oraz określenie ich źródeł, przeprowadzenie analizy ryzyka zagrożeń i prognozowanie ich potencjalnych skutków, stałe monitorowanie zjawisk mogących stanowić źródło zagrożeń, bilans dostępnych zasobów, określenie priorytetów dla fazy zapobiegania, planowanie działań zapobiegawczych. W kolejnej fazie przygotowania wprowadzamy planowanie, programowanie, kontrolowanie i realizację odpowiednich szkoleń, warsztatów, gier decyzyjnych, przygotowujemy struktury i kanały komunikacyjne, aktualizujemy zasoby pod kątem ilościowym

i jakościowym, oceniamy ich adekwatności w stosunku do nadciągającej sytuacji nadzwyczajnej, przygotowujemy nowe plany i programy odpowiednie dla zaistniałej sytuacji, przygotowujemy zasoby właściwe dla realizowanych zadań.

W fazie reagowania bezzwłocznie podejmujemy działania rozpoznawczo-ratunkowe przez właściwe służby, oceniamy skutki zdarzeń, udzielamy doraźnej pomocy poszkodowanym, oceniamy wystarczalność posiadanych zasobów, przejmujemy kontrolę nad sytuacją, występujemy do odpowiednich podmiotów w kwestii podjęcia specjalistycznych działań, nawiązujemy kontakty z mediami, jeżeli jest to konieczne i organizujemy działania lokalnej ludności zgłaszającej chęć pomocy i uczestnictwa w prowadzonej operacji.



Rys.1. Fazy procesu zarządzanie kryzysowego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie cyklu Deminga

Faza odbudowy obejmuje zadania związane z szacowaniem szkód i strat, weryfikacją protokołów, uruchomieniem publicznego systemu wsparcia w postaci m.in. wypłacania odszkodowań i lub wsparcia finansowego ze strony Państwa, ulg, dotacji i uproszczeń lub zwolnień podatkowych, sprawne i szybkie odtworzenie infrastruktury krytycznej, uruchomienie programów pomocy finansowej, psychologicznej humanitarnej czy indywidualnej oraz odtworzenie i uzupełnienie zasobów oraz przywrócenie gotowości podmiotów ratowniczych.

Powyższe fazy muszą być realizowane w oparciu o zasady, które w znaczny sposób upraszczają działanie i osiąganie zamierzonych celów w sytuacji nadzwyczajnej/kryzysie i zarządzaniu nim. Pierwszą zasadą jest zasada prymatu układu terytorialnego, która oznacza horyzontalny układ organów i przysługujących im kompetencji. Druga zasada dotyczy jednoosobowej odpowiedzialności i decyzyjności, co oznacza przyjęcie przez organ/podmiot zarządzania kryzysowego odpowiedzialności za zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom. Kolejna zasada to zasada powszechności, która dotyczy wymagań odpowiednich działań w stosunku do obywateli, przedsiębiorców, innych podmiotów. Ostatnią zasadą jest zasada adekwatności, czyli wszelkie działania powinny być podejmowane przez najniższy poziom kompetencyjny.

Podstawa formalno-prawna regulująca pracę konsulatów i konsulów

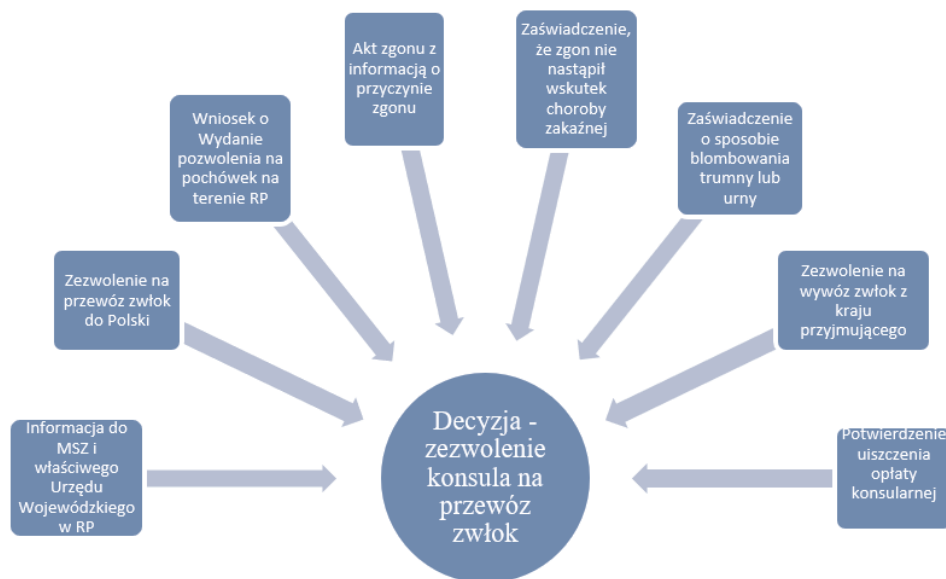
Z punktu widzenia przepisów polskich najważniejszym dokumentem prawnym obowiązującym w Polsce jest Konstytucja RP, która jasno określa, że Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturowym (Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku) oraz osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium RP na stałe (Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 roku). Kolejnymi aktami prawnymi są ustawa o funkcjach konsulów (Ustawa z dnia 13 lutego 1984 roku o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej), kodeks morski, umowy dwustronne. Podstawowe zasady opieki konsularnej w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych określają Konwencja Wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych (Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z dnia 18 kwietnia 1961 roku), Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych (Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z dnia 24 kwietnia 1963 roku) oraz Traktatów Wspólnot Europejskiej. Inne uregulowania prawne służące konsulowi przy udzielaniu pomocy obywatelom polskim w realizacji przysługujących im prawach umowy międzynarodowe, których stronami są Polska i państwo przyjmujące, Europejska Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych (Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych z dnia 1 lutego 1995 roku) oraz Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 roku).

W imię dobra obywatela polskiego konsul nie może podejmować w państwie przyjmującym działań sprzecznych z prawem państwa przyjmującego. Podejmowanie przez konsula działań sprzecznych z prawem jest niezgodne z ustawą o funkcjach konsulów i konwencją wiedeńską.

Logistyka sprowadzania zwłok lub prochów

Konsul, działając na mocy prawa posiada również pełnomocnictwa w zakresie m.in. wydawania zezwolenia na przewóz zwłok, prochów do kraju, po spełnieniu przesłanek wynikających z przepisów prawnych. Procedura i terminy z nią związane wymagają szybkiego reagowania i komunikacji z organami kraju przyjmującego oraz organami w Polsce. Proceduralnie sprawy dotyczące zezwolenia na sprowadzenie zwłok lub prochów do Polski reguluje ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych z dnia 31 stycznia 1993 roku) oraz rozporządzenia w sprawie wydawania pozwoleń i zaświadczeń na przewóz zwłok i szczątków ludzkich (Rozporządzenie w sprawie wydawania pozwoleń i zaświadczeń na przewóz zwłok i szczątków ludzkich).

Cały proces postępowania konsula, z uzyskaniem niezbędnych dokumentów celem podjęcia decyzji przedstawia rysunek 2.



Rys. 2. Schemat dokumentacji niezbędnej do wydania zezwolenia przez konsula na przewóz zwłok/prochów na teren Rzeczypospolitej Polskiej

Źródło: Opracowanie własne

Powyższy wykres obejmuje proces standardowy, gdzie konsul otrzymując informację o zgonie obywatela polskiego jest zobowiązany zawiadomić właściwy miejscowo urząd wojewódzki w Polsce, komórkę organizacyjną w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP właściwą merytorycznie w sprawach konsularnych. Natomiast, jeżeli zgon nastąpił z przyczyn nienaturalnych, jest konieczne powiadomienie

Ministerstwa Sprawiedliwości i Prokuratury Krajowej oraz wystąpienie do władz państwa przyjmującego z wnioskiem o przeprowadzenie śledztwa w sprawie. Informację o śledztwie z protokołem sekcji zwłok i innymi dokumentami konsul przesyła pocztą dyplomatyczną do Ministerstwa Sprawiedliwości, a paszport zmarłego do organu, który go wydał.

Do wydania zezwolenia przez konsula niezbędne jest przedstawienie przez osobę uprawnioną do pochowania zmarłego (najbliższa rodzina lub każdy kto chce to uczynić) pozwolenia starosty właściwego ze względu na miejsce pochówku, wniosek o wydanie pozwolenia z danymi nt. osoby zmarłego, miejsca śmierci, miejsca pochówki, miejsca, z którego zwłoki zostaną odebrane, środka transportu oraz dane wnioskodawcy, akt zgonu z podaniem przyczyny zgonu, a jeśli niejasna, konieczne jest zaświadczenie, że przyczyną nie była choroba zakaźna. Zezwolenie na wywóz zwłok wydaje państwo przyjmujące, w ciągu trzech dni, licząc od daty wystawienia dokumentu, że przyczyną śmierci nie była choroba zakaźna. Po otrzymaniu dokumentów ze strony polskiej i kraju przyjmującego konsul może wydać decyzję na przewóz zwłok lub prochów do Polski. Praktycznie to firma pogrzebowa, wynajęta przez rodzinę przywozi z Polski niezbędne dokumenty celem wydania przez konsula zezwolenia.

Dodatkowo potrzebne jest zaświadczenie władz miejscowych, iż zwłoki zostały umieszczone w metalowej trumnie, zawierającej na dnie warstwę chłonną o grubości co najmniej 5 cm, a trumna została dokładnie zalutowana i włożona do trumny drewnianej w taki sposób, żeby nie mogła się w niej poruszać. Konieczne jest zezwolenie władz PP na wywiezienie z niego zwłok. Pozwolenie wydaje się niezwłocznie, ale nie dłużej w ciągu trzech dni. Jeżeli zgon nastąpił z powodu choroby zakaźnej, wskazanej na wykazie Ministerstwa Zdrowia RP, to konsul nie może wydać pozwolenia na przewóz zwłok do kraju w terminie krótszym niż 2 lata od daty śmierci.

Konsul ma obowiązek wydania pozwolenia na przewóz zwłok obywatela obcego państwa przez terytorium RP. Do tego celu potrzebne jest złożenie wniosku o zezwolenie na przewóz zwłok przez terytorium RP z danymi nt. osoby zmarłego, miejsca śmierci, miejsca pochówki, miejsca, z którego zwłoki zostaną odebrane, środka transportu oraz dane wnioskodawcy, akt zgonu z podaniem przyczyny zgonu, a jeśli jest niejasna, konieczne jest zaświadczenie, że przyczyną nie była choroba zakaźna. Do wniosku dołącza się dokument wydany przez właściwy organ państwa na terenie, którego zwłoki mają być pochowane, akt zgonu i dokument wydany przez właściwą władzę państwa, przez którego terytorium zwłoki mają być przewożone. Pozwolenie wydaje się niezwłocznie, ale nie dłużej niż w ciągu 3 dni. Istotna jest również kwestia sposobu przewozu zwłok do Polski, które to zaświadczenie z państwa przyjmującego jest załącznikiem do zezwolenia na wywóz zwłok. W przypadku trumny niezbędne jest zezwolenie władz miejscowych na wywóz zwłok, zaświadczenie o umieszczeniu zwłok w metalowej trumnie z chłonnym materiałem o grubości 5 cm na dnie, jej zalutowaniu i włożeniu do trumny drewnianej, w której nie może się ona poruszać.

Trumna musi zostać opieczetowana przez konsula. W przypadku prochów zezwolenie można wydać po opieczetowaniu urny, jeśli wymaga tego państwo przyjmujące i zabezpieczeniu jej w taki sposób, by uniemożliwić jej otwarcie oraz pod warunkiem, że prochy znajdują się w metalowej urnie dokładnie zalutowanej i umieszczonej w dodatkowym, szczelnym naczyniu; przedłożeniu urzędowego świadectwa organu sanitarnego lub zarządu krematorium o miejscu kremacji, w którym podano dokładne personalia skremowanego oraz miejsce, czas i przyczynę zgonu, a także miejsce i czas spopielenia oraz stwierdzono identyczność przesyłanych popiołów. Konieczne jest również przedłożenie pozwolenia właściwego terytorialnie polskiego organu administracji państwowej na pochowanie prochów na cmentarzu w Polsce.

Pod kątem procesu logistycznego obszar związany z wydawaniem zezwolenia na przewóz zwłok lub prochów obywatela polskiego do Polski lub obywatela innego kraju przez terytorium Polski, wymaga od konsula sprawnego zaplanowania zadania z uwzględnieniem obowiązujących terminów oraz uzyskania bądź wydania wszelkich niezbędnych dokumentów, zapewnienia sprawnego i efektywnego przekazywania informacji między instytucjami kraju przyjmującego a RP celem zaspokojenia wymagań klienta. Klientem w tym przypadku będzie zarówno rodzina, jak i instytucje publiczne kraju przyjmującego i w Polsce. W ramach realizacji tego zadania występują w tym przypadku ryzyka związane z niedotrzymaniem obowiązujących terminów, problemami komunikacyjnymi w kraju przyjmującym i w Polsce.

Logistyka pracy konsulatu przy zatrzymaniu/aresztowaniu lub skazaniu

Drugim obszarem potwierdzającym konieczność zarządzania logistycznego celem osiągnięcia wymagań określonych przez klienta lub dla klienta jest zagadnienie związane z zatrzymaniem, aresztowaniem lub skazaniem obywatela polskiego. W tym względzie konsul ma obowiązek poinformować Ministerstwo Sprawiedliwości, Prokuraturę Krajową, w komendzie Głównej Policji komórkę organizacyjną do spraw łączności i informatyki oraz komórkę organizacyjną do spraw konsularnych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. A jeśli chodzi o kwestie związane z posiadaniem, przemytem lub obrotem narkotykami – Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Władze państwa przyjmującego w takiej sytuacji mają obowiązek powiadamiania poprzez władze miejscowe o faktach pozbawienia wolności obywateli państw obcych, w tym Polski. Wynika to z postanowień konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, umów dwustronnych, normach prawa międzynarodowego oraz zasadach wzajemności, które są przestrzegane przez polskie organy ścigania. Konsul nie może podejmować działań i interwencji na rzecz obywatela polskiego w przypadku, gdy obywatel nie życzy sobie zaangażowania służb konsularnych.

Należy nadmienić, że konsul nie może odmówić wizyty w więzieniu w przypadku zgłoszenia prośby przez obywatela polskiego. Konsul na podstawie zapisów ustawy o funkcjach konsułów ma obowiązek odwiedzania obywateli RP, przebywających w więzieniach państwa przyjmującego. Konsul musi sprawdzać warunki pobytu w więzieniu i ustalić, czy nie jest on traktowany gorzej niż obywatele państwa przyjmującego, przekazywać paczki żywnościowe, ze środkami higieny, polską prasą itp. Konsul po spotkaniu z więźniem ma obowiązek nawiązać kontakt z władzami miejsca odosobnienia i przekazać im wnioski wynikające z wizyty, podjąć niezbędne interwencje i ustalić możliwości udzielenia pozbawionemu wolności niezbędnej pomocy prawnej. O wizycie można poinformować rodzinę i adwokata. Konsul w żadnym przypadku, nie może złożyć wobec władz kraju urzędowania zapewnienia na okoliczność stawiennictwa obywatela polskiego przed sądem tego kraju w charakterze oskarżonego, jeśli od tego uzależnia się zgodę na tymczasowe opuszczenie przez taką osobę kraju urzędowania, a obywatel został zwolniony z aresztu za poręczeniem majątkowym.

Przedstawione obowiązki konsula w sytuacji zatrzymania, aresztowania lub skazania obywatela polskiego w państwie przyjmującym wymagają od niego nie tylko znajomości przepisów prawa polskiego i kraju przyjmującego, lecz również zapewnienie optymalnego wykonania i powiązania możliwości zabezpieczenia potrzeb z punktu widzenia efektywności, kosztów, wydajności i świadczonych usług (Skrzypek, 1991).

Udostępnianie danych osobowych przez konsulat państwom trzecim

Kolejną trafną i bardzo zwięzłą definicją logistyki w działalności konsula jest logistyka definiowana, jako zarządzanie całym łańcuchem usług świadczonych przez konsula, które są zintegrowane i uwzględniają źródła informacji, politykę gromadzenia danych i informacji, przepływ niezbędnych zakupionych materiałów, przechowywanie ich i dystrybucja na poszczególnych zainteresowanych – więźniów i magazynowanie materiałów oraz ewentualny ich transport. W tym rozumieniu konsul jako organizacja, integruje swoich dostawców i klientów (obywateli Polski i Unii Europejskiej), stając się jednocześnie ogniwem w łańcuchu logistycznym (Gołębska, 1999).

Ważnym zagadnieniem wymagających od konsula znajomości zasad, jest skoncentrowanie się na procesach, które przekraczają tradycyjne granice między obszarami funkcjonalnymi działalności konsula w zakresie przepływu danych osobowych, czego potwierdzeniem jest współczesny nacisk położony na zarządzanie logistyką w łańcuchu dostaw i usług (Nowosielski, 2009). Przepływ danych w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego jest traktowany tak samo, jak transfer danych na terytorium Polski (Postanowienie Dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego

i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych). Zasada ta dotyczy wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej oraz tych państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego, które nie są członkami UE. Do dwóch podstawowych celów dyrektywy należy zaś zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony danych osobowych i swobody przepływu danych wewnątrz terytorium Unii Europejskiej. Administrator danych (patrz konsul) przetwarzający dane jest zobowiązany m.in. do spełnienia jednej z przesłanek legalności przetwarzania danych osobowych, zasady celowości i jakości danych osobowych, jak również jest zobowiązany do zabezpieczenia danych. W odróżnieniu do przekazywania danych osobowych do państwa członkowskiego Europejskiego Okręgu Gospodarczego do państwa trzeciego może również nastąpić, jeżeli państwo docelowe daje pełną gwarancje ochrony danych osobowych na swoim terytorium zgodnie z wymaganiami przewidzianymi w ustawie o ochronie danych osobowych obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Odpowiedniość stopnia ochrony danych zapewnianej przez państwo trzecie należy oceniać w świetle wszystkich okoliczności dotyczących operacji przekazania danych lub zestawu takich operacji. Szczególną uwagę zwracać się będzie na charakter danych, cel i czas trwania proponowanych operacji przetwarzania danych, kraj pochodzenia i kraj ostatecznego przeznaczenia, normy prawne, obowiązujące w państwie trzecim. Analiza pojęcia odpowiedniej ochrony musi uwzględniać dwa elementy: treść zasad dotyczących przetwarzania danych osobowych i środki zapewniające skuteczne zastosowanie tych zasad.

Konsul ma obowiązek uzyskać od osoby, której dane dotyczą, zgody na piśmie, przekazanie jest niezbędne do wykonania umowy pomiędzy administratorem danych a osobą, której dane dotyczą, lub jest podejmowane na jej życzenie, przekazanie jest niezbędne do wykonania umowy zawartej w interesie osoby, której dane dotyczą, pomiędzy administratorem danych a innym podmiotem, przekazanie jest niezbędne ze względu na dobro publiczne lub do wykazania zasadności roszczeń prawnych, przekazanie jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, dane są ogólnie dostępne. Ponadto przekazanie danych może mieć miejsce tylko po uzyskaniu zgody Generalnego Inspektora, pod warunkiem, że administrator danych zapewni odpowiednie zabezpieczenia w zakresie ochrony prywatności oraz praw i wolności osoby, której dane dotyczą (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych).

Opieka konsularna jako obszar logistyczny konsulatu

Kolejnym obszarem działalności logistycznej konsula jest opieka konsularna. Konsul udziela opieki konsularnej na podstawie ustawy o funkcjach konsulów, konwencji wiedeńskiej, umów międzynarodowych czy umów dwustronnych, a także

zwyczajów międzynarodowych. Granice udzielania opieki konsularnej określone są w tych dokumentach, choć generalnie zakres pomocy konsularnej zależy od konkretnej sytuacji i miejsca zdarzenia. Oczywistym ograniczeniem jest absolutny zakaz działania konsula w sytuacji, w której mogłoby to naruszyć prawo polskie lub prawo państwa przyjmującego. Konsul jest zobowiązany do opieki nad obywatelem polskim na podstawie podstawowych aktach prawnych określonych na wstępie artykułu.

Sytuacje nadzwyczajne, kryzysowe oraz zasady udzielania pomocy w zadaniach konsulatu

Najbardziej wymownym i potwierdzającym znaczenie logistyki w pracy konsula jest organizacja i zarządzanie kryzysem w przypadku klęski żywiołowej, wypadku i innej sytuacji kryzysowej. Konsul ma działać na rzecz poszkodowanych oraz informować o zdarzeniach centralę, rodziny poszkodowanych i prasę. W sytuacji kryzysowej w okręgu konsularnym konsul ma obowiązek stworzyć dwa zespoły, a dane osobowe ich członków przekazywane są natychmiast do Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP wraz z numerami kontaktowymi zespołu informacyjnego z kilkoma telefonami, które należy upublicznić. Zespół powinien działać w systemie 24/7 do rozwiązania problemu, informując o losach poszkodowanych i zbierając informacje na temat ewentualnych innych osób, które mogą się znajdować w strefie zagrożenia. W takiej sytuacji należy również zwracać szczególną uwagę na kwestię ochrony danych osobowych. Środkiem masowego przekazu nie udziela się informacji o danych osobowych. Drugim znaczącym elementem jest zespół operacyjny, funkcjonujący jako działalność regularna urzędu, która jest ograniczona do niezbędnego minimum. Osoby te oddelegowane zostają do miejsca zdarzenia. Zajmują się spisywaniem listy ofiar i rannych, zbierają ich dane. Kontakt odbywa się telefonicznie, przez komórki i telefony satelitarne oraz mailowo. Wybiera się osobę do kontaktów z mediami, która nie jest bezpośrednio zaangażowana w akcję ratunkową – np. rzecznika lub sekretarza prasowego. Jeśli sytuacja ekstremalna ma wymiar polityczny, kontaktem prasowym jest np. ambasador lub konsul. Ich wypowiedzi dla prasy powinny być uzgadniane z rzecznikiem prasowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Czynności na rzecz osób poszkodowanych i ich rodzin w sytuacjach kryzysowych z reguły nie podlegają opłatom konsularnym. W przypadku, kiedy należy zastosować opłaty, konsul jest upoważniony do zastosowania zniżek, a nawet zrezygnowania z pobierania opłat, jeśli to może przynieść rozwiązanie sytuacji.

Ważne jest, że konsul nie tylko działa w imieniu polskich obywateli, lecz również udziela pomocy obywatelom Unii Europejskiej. Obowiązek udzielania pomocy obywatelom krajów Unii Europejskiej ciąży na wszystkich przedstawicielstwach unijnych na całym świecie zgodnie z Traktatem Ustanawiającym Wspólnotę Europejską z 1995 roku. Każdy obywatel UE korzysta na terytorium państwa trzeciego, na terytorium,

którego jego kraj nie ma przedstawicielstwa dyplomatycznego czy konsularnego, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej, w tym konsulów honorowych, każdego z pozostałych państw członkowskich na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa. Konsul, do którego zwraca się taka osoba ma obowiązek ustalić jej tożsamość i obywatelstwo. Ochrona obejmuje pomoc w przypadku zgonu, poważnego wypadku i ciężkiej choroby, aresztowania lub zatrzymania, pomoc ofiarom aktów przemocy, pomoc i repatriacje do kraju obywateli pozbawionych środków oraz w innych sytuacjach losowych. Z wyjątkiem nagłych przypadków nie udziela się pomocy finansowej i nie pokrywa kosztów bez zgody władz państwa członkowskiego, udzielonej przez jego instytucje lub najbliższą misję dyplomatyczną. O ile wymóg ten nie jest cofnięty obywatel, któremu udzielono pożyczki musi zobowiązać się do zwrócenia kwoty pożyczki i pokrycia wszelkich kosztów związanych z jej udzieleniem. Zobowiązanie takie przyjmuje formę ujednoliconego dokumentu. W razie konieczności rząd państwa członkowskiego na żądanie państwa, które udzieliło pomoc zobowiązany jest do pokrycia wszelkich należności. Zgodnie z polską ustawą o funkcjach konsulów dopuszczalne jest w takiej sytuacji wykonywanie funkcji konsula na rzecz państwa trzeciego np. w zakresie wydawania tymczasowych dokumentów podróży i udzielania wiz. Jednocześnie państwa członkowskie współpracują między sobą, aby zapewnić poszanowanie i wprowadzenie w życie wspólnych stanowisk i wspólnych działań przyjętych przez Radę Unii Europejskiej. Umacniają współpracę poprzez wymianę informacji, dokonywanie wspólnych ocen i wcielanie w życie wspólnych postanowień.

Wnioski końcowe

Z punktu widzenia działalności konsula, działającego na rzecz RP w kraju przyjmującym wybrane zadania są potwierdzeniem, że działalność konsularna w oparciu o obowiązujące przepisy polskie i Unii Europejskiej w sposób jednoznaczny wskazują na logistyczny charakter pracy konsula. Przepisy prawne w Polsce i Unii Europejskiej jednoznacznie wskazują, że konsul bez przygotowania zarządczego nie będzie w stanie podołać zadaniom stawianym przez ustawodawcę. Zadania wchodzące w zakres jego pracy wymagają sprawności operacyjnej, zaangażowania i umiejętności przewidywania możliwych scenariuszy postępowania. Jednoznacznie widać, że logistyka w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysie, jaki obejmuje praca konsula, jest nieodłącznym elementem jego działalności.

Odpowiedzi na postawione pytania badawcze w sposób jednoznaczny wskazują, że przepisy prawne RP i Unii Europejskiej w sposób jednoznaczny wskazują na zakres i obszar działalności konsula w kraju przyjmującym. Znacząca część pracy konsula to przepisy prawne i logistyka usług konsularnych. W części dotyczącej

sytuacji nadzwyczajnych i kryzysowych to konsul jest kluczową jednostką w podejmowaniu decyzji konsularnych.

Postawiony problem badawczy – czy działalność konsularna jest przykładem zarządzania logistycznego w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych – w obecnym stanie wiedzy, analizy dostępnych przepisów prawnych, doświadczenia zawodowego w tym obszarze i ryzyk związanych z działalnością konsula definitywnie potwierdzają hipotezę badawczą postawioną w formie następujących po sobie stwierdzeń. Bez względu na przepisy krajowe i unijne jasno i precyzyjnie określają logistyczne podejście do pracy konsula. Praca konsulatu i konsula to ciągły proces zarządzania sytuacjami nadzwyczajnymi i kryzysowymi, takimi jak opisane w niniejszym materiale. Należy stwierdzić, że funkcja konsula w przedstawicielstwie konsularnym lub dyplomatycznym to funkcja od spraw trudnych, nadzwyczajnych, problematycznych i kryzysowych. Rolą konsula jest reagowanie i zarządzanie sytuacjami nadzwyczajnymi i kryzysowymi.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Brammer, L.M., 1985. *The helping relationship: Process and skills*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- [2] Gilliland, B.E., James, R.K., 1993. *Crisis intervention strategies*, Boston, MA: Cengage Learning.
- [3] Gołemska, E. (red.), 1999. *Kompendium wiedzy o logistyce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- [4] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483).
- [5] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 roku (Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284).
- [6] Konwencja Wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z dnia 18 kwietnia 1961 roku (Dz. U. 1965 Nr 37, poz. 232).
- [7] Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z dnia 24 kwietnia 1963 roku (Dz. U. 1982 Nr 13, poz. 98).
- [8] Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych z dnia 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209).
- [9] Nowosielski, S. (red. nauk), 2009. *Podejście procesowe w organizacjach. Prace Naukowe*. Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.
- [10] Postanowienia Dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych (Dz. Urz. UE 281/31).
- [11] Rozporządzenie w sprawie wydawania pozwoleń i zaświadczeń na przewóz zwłok i szczątków ludzkich (Dz. U. 2007 Nr 249, poz. 1866).
- [12] Skrzypek, M., 1991. *Logistyka towarów. Problemy Magazynowania i Transportu*. Warszawa: PWE.
- [13] Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych z dnia 31 stycznia 1993 roku (Dz. U. 2019, poz. 1473).
- [14] Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2015, poz. 389).
- [15] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007 Nr 89, poz. 590).
- [16] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926).

