Jakub Zwoliński

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

kubzwol@o2.pl; ORCID: 0000-0002-0531-1030

Zasada precedencji we współczesnych stosunkach międzynarodowych i w prawie wewnętrznym wybranych państw

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2018.023>

W powszechnym odczuciu słowo „precedencja” nie posiada jasno zdefiniowanego znaczenia. Pojęcie to mylone jest z „prezydencją”, a kolejność poszczególnych przedstawicieli na listach utożsamiana jest z pozycją danego państwa lub jego przedstawiciela dyplomatycznego. Kwestia ta pozostaje zamknięta od zakończenia kongresu wiedeńskiego. Okoliczności powstania aktu regulującego kwestię precedencji zostaną opisane w dalszej części opracowania, na początku chciałbym zająć się znaczeniem samego pojęcia oraz opisać kształtowanie się zwyczaju międzynarodowego, który doprowadził do uchwalenia regulaminu rang kongresu wiedeńskiego, likwidując przyczynę wielu konfliktów pomiędzy przedstawicielami państw.

Współcześnie precedencja jest jednym z najważniejszych zagadnień z obszaru protokołu dyplomatycznego. Termin ten wywodzi się z łacińskiego *precedentia* i oznacza „poprzedzający”, „ten, który poprzedza”, a w szerszym znaczeniu – „pierwszeństwo”, „prym”. Precedencja funkcjonuje w dyplomacji jako zasada ustalania pierwszeństwa, zasadniczo między państwami i ich przedstawiciela-

mi¹. Ściślej rzecz ujmując, jest to kolejność, w jakiej najważniejsze osobistości państwa uczestniczą w uroczystościach i ceremoniach. Przestrzeganie jej zasad ułatwia organizację takiej uroczystości, gdyż spisany porządek stanowi normę prawa i pomaga uniknąć ryzyka urażenia czyjegoś poczucia ważności. Istotna jest także w układaniu relacji między państwami². W drugiej połowie XX w. kiedy do grona podmiotów prawa międzynarodowego dołączyły organizacje międzynarodowe, precedencję zaczęto dzielić na zewnętrzną, odnoszącą się do stosunków zewnętrznych państw i organizacji międzynarodowych, a także wewnętrzną, dotyczącą rozkładu kolejności stanowisk w danym państwie.

Problem pierwszeństwa okazał się paraliżujący. Znakomitym przykładem są rokowania kończące wojnę trzydziestoletnią. Pierwsze kontakty nawiązywano już od 1635 r., do wstępnych porozumień doszło w 1641 r., termin obrad wyznaczono na 1643 r., ale udało się je rozpocząć dopiero dwa lata później. Większość sporów dotyczyła precedencji³. Rozstrzygał o niej przede wszystkim tytuł władcy. Cesarz i papież cieszyli się bezwzględny pierwszeństwem, następni w hierarchii ważności byli królowie i książęta. Problemem był fakt, iż cesarz rzadko wysyłał za granicę posłów, aby reprezentowali go jako cesarza. Listy uwierzytelniające często prezentowały posła cesarskiego jako króla Węgier, co prowadziło do wielu zadrażeń.

Pierwsze próby ustalenia oficjalnej precedencji sięgają Bizancjum. W 954 r. cesarz Konstantyn VII Porfirogeneta ustalił porządek precedencji w rozprawie zatytułowanej „O ceremoniach dworu bizantyjskiego”⁴. Kolejne próby podejmowali monarchowie na dworach średniowiecznych. Tutaj prym wiedli Francuzi, Anglicy oraz Rzesza Niemiecka, przy czym w przypadku Anglii i Rzeszy zachowały się dokumenty regulujące porządek starszeństwa; są to odpowiednio *Dictum of Kenilworth* przyjęty w 1266 r. oraz tzw.

¹ D. Dziewulak, *Precedencja stanowisk publicznych w Polsce*, „Analizy BAS” 2009, nr 2(10), s.1.

² T. Orłowski, *Protokół dyplomatyczny. Między tradycją a nowoczesnością*, Warszawa 2015, s. 121.

³ S.E. Nahlik, *Narodziny nowożytnej dyplomacji*, Wrocław 1971, s. 119.

⁴ J. Modrzyńska, *Protokół Dyplomatyczny. Etykieta i zasady savoir-vivre'u*, Warszawa 2016, s. 75–76.

Złota Bulla, wydana w 1356 r. przez cesarza Karola IV Habsburga. W Polsce porządek najwyższych godności w państwie kształtował się w późnym średniowieczu, poczynając od zwyczajowego, a na hierarchii ściśle określonej decyzjami sejmowymi kończąc. Po 1569 r., gdy ta hierarchia w zasadzie się ustaliła, drugą osobą po królu był arcybiskup gnieźnieński, prymas Polski. Po nim pierwszeństwo przysługiwało biskupom, poczynając od kujawskiego i poznańskiego. Listę dygnitarzy świeckich otwierał kasztelan krakowski, po nim następowali wojewodowie Korony i Wielkiego Księstwa oraz zrównani z nimi w prawach kasztelanowie wileński i trocki oraz starosta żmudzki. Kolejne miejsca zajmowali najwyżsi urzędnicy, po siedmiu dla Korony i Wielkiego Księstwa, wśród których znajdowali się marszałkowie wielcy i nadworni, kanclerze i podkanclerzowie, podskarbiowie oraz hetmani wielcy i polni; na końcu widnieli pozostali kasztelanowie. Taki porządek nie różnił się znacząco od obowiązującego wówczas w innych państwach europejskich: opierał się raczej na starszeństwie ustanowienia urzędu niż na realnym znaczeniu politycznym⁵. Za pierwszy akt regulujący porządek precedencji w epoce nowożytnej uważa się ogłoszony w 1504 r. przez papieża Juliusza II regulamin, który wraz z opublikowaną w 1516 r. bullą jego następcy Leona X był używany przez następne trzy stulecia. Porządek ten oparty był na specyficznie pojmowanej regule starszeństwa, notabene zaznaczono w nim, że owo starszeństwo jest w kilku wypadkach sporne. W zamierzeniu papieża regulamin miał opierać się na kolejności przyjęcia wiary chrześcijańskiej przez dane państwo, jednakże cechował się również pewną niekonsekwencją, gdyż przykładowo stawiał Węgry, które wprowadziły chrześcijaństwo w 972 r., na pozycji wyższej od Polski⁶.

Z faktu, iż regulamin stwarzał duże pole do kontrowersji, wynikało wiele nieporozumień o charakterze prestiżowym. Wybuchwały one zwłaszcza między posłami Francji oraz Hiszpanii, czy też szerzej, monarchii habsburskiej. Kanoniści hiszpańscy wysuwali, wobec zawodności kryterium historycznego, argument znaczenia państwa, zasług w obronie wiary katolickiej, jak również rozmiaru teryto-

⁵ T. Orłowski, *Protokół dyplomatyczny Między tradycją*, s. 122.

⁶ S.E. Nahlik, op.cit., s. 122.

rialnego monarchii habsburskiej. Podobnie zresztą zachowywali się posłowie angielscy, a także do pewnego stopnia polscy⁷.

Pomimo najróżniejszych inicjatyw władców, mających za zadanie załagodzić spory⁸, a także zaangażowania doktryny, już wówczas sugerującego rozwiązanie podobne do zasady „suwerennej równości”, prawdziwym przełomem okazała się nota portugalskiego ministra de Pombala, który zarządził, iż posłowie na dworze lizbońskim będą szeregowani jedynie według daty złożenia listów uwierzytelniających. Pomimo początkowych protestów rozwiązanie przyjęło się. Prawne usankcjonowanie pomysłu portugalskiego ministra przyniósł kongres wiedeński, który ukrócił wielowiekowe scysje⁹. Akt końcowy kongresu miał odgrywać rolę dokumentu przywracającego przedrewolucyjny porządek w oparciu o zasadę legitymizmu, strzeżoną przez Koncert Mocarstw. Regulamin rang dyplomatycznych pełnił jedynie funkcję jednego z załączników do aktu końcowego.

Pamiętniki i protokoły, na które powołuje się Stanisław Nahlik, przypisują autorstwo Talleyrandowi, który mistrzowsko rozegrał rolę przewodniczącego delegacji francuskiej. Jako osoba będąca „jedyną, która niczego nie żąda”, upatrywał swojej przewagi w umiarkowaniu oraz zachowywaniu równowagi pomiędzy uczestnikami kongresu, przeciwdziałając tym samym jeszcze większemu osłabieniu Francji, która przecież była stroną zwyciężoną. On sam przypisywał autorstwo także Ludwikowi XVIII, jednakże mogła to być informacja na użytek dworu francuskiego w celu zneutralizowania wrogów wewnętrznych księcia. Miarą wyczucia racji stanu Talleyranda było to, że potrafił poświęcić rzecz poślednią w celu ochrony położenia Francji.

W dzisiejszej praktyce dyplomatycznej kwestię precedencji reguluje uchwalona 18 kwietnia 1961 r. Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, której zapisy obowiązują Polskę od 19 maja

⁷ Ibidem.

⁸ Do takowych należał „pakt rodzinny”, zawarty między Habsburgami i Burbonami w 1761 r., w którym obie strony w zasadzie zobowiązywały się do stosowania we wzajemnych stosunkach reguły pierwszeństwa przybycia posła na dany dwór.

⁹ J. Serres, *Le protocole et les usages*, Paris 1961, s. 103.

1965 r.¹⁰ Jej art. 16 stanowi, iż objęcie funkcji następuje z chwilą złożenia listów uwierzytelniających głowie państwa¹¹. Artykuł 13 precyzuje, iż o precedencji decyduje nie tylko data, ale także godzina objęcia funkcji. Poza sprawami pierwszeństwa i etykiety Konwencja nie dopuszcza stosowania żadnych różnic między szefami poszczególnych misji. Konwencja wyraźnie określa w art. 3 brak możliwości wyjątkowego traktowania dyplomatów sprawujących misje specjalne¹².

Kwestia wewnętrznej precedencji pośród członków misji poszczególnych krajów nie była przedmiotem szczególnego zainteresowania twórców Konwencji, zapewne z uwagi na poszanowanie różnorodnej praktyki państw w tym zakresie. Nakłada ona jednak obowiązek notyfikowania zasad pierwszeństwa Ministerstwu Spraw Zagranicznych państwa przyjmującego. Przedstawicielstwa radzą sobie z tym poprzez wysłanie do MSZ listy członków personelu dyplomatycznego, ułożonej w kolejności zgodnej z zasadami pierwszeństwa przyjętymi w państwie wysyłającym. Listy są później publikowane przez Protokół Dyplomatyczny państwa goszczącego w formie broszury, zawierającej nazwiska wszystkich członków korpusu dyplomatycznego. Są one udostępniane wszystkim misjom dyplomatycznym oraz ważniejszym instytucjom krajowym, utrzymującym kontakty z przedstawicielami obcych przedstawicielstw dyplomatycznych.

W praktyce wewnętrznej państw zasady pierwszeństwa ustalone są według stanowiska zajmowanego przez danego dyplomata wewnątrz MSZ, wraz z datą objęcia przez niego funkcji. O zmianie składu misji każdorazowo powiadamiane jest MSZ państwa przyjmującego oraz Protokół Dyplomatyczny tego państwa¹³.

Artykuł 16 ust. 3 Konwencji potwierdza również uprzywilejowaną pozycję nuncjusza apostolskiego w państwach o tradycji katolickiej. Nuncjusze papiescy mogą korzystać z pierwszeństwa przed innymi

¹⁰ Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu, 18 kwietnia 1961 roku, Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232.

¹¹ Mowa tu oczywiście o precedencji wśród przedstawicieli tej samej klasy. Należy wspomnieć, iż *charge d'affaires* wręcza swe listy uwierzytelniające ministrowi spraw zagranicznych, a nie głowie państwa.

¹² J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2002, s. 159.

¹³ Ta decyzja nie jest, rzecz oczywista, notyfikowana poszczególnym członkom CD. Podaje się ją do wiadomości dziekana.

dyplomatami podczas pobytu na placówce. Dyplomata najdłuższy stażem na placówce pełni funkcję dziekana (*doyen*) korpusu dyplomatycznego. W dzisiejszych czasach funkcja ta ma charakter reprezentacyjny. Dziekan jest rzecznikiem całego korpusu dyplomatycznego: może przedstawiać jego sugestie władzom państwa przyjmującego, wyrażać życzenia lub prośby¹⁴. Spośród jego funkcji wymienić należy głównie składanie życzeń noworocznych głowie państwa w imieniu wszystkich dyplomatów akredytowanych w państwie przyjmującym, jak również reprezentowanie całego korpusu dyplomatycznego podczas obchodów świąt narodowych (w Polsce wyróżniamy dwa święta o takim charakterze: Święto Niepodległości i Święto Narodowe Trzeciego Maja). Dziekan wita nowo przybyłego ministra spraw zagranicznych, odchodzącego zaś podejmuje obiadem, wydawanym w imieniu korpusu¹⁵.

Dziekan korpusu dyplomatycznego akredytowanego przy organizacji międzynarodowej może pełnić dodatkowo funkcje polityczne. W systemie narodów zjednoczonych przygotowuje spotkania z przedstawicielami grup regionalnych, powołuje zespoły robocze lub redakcyjne czy też przewodniczy grupom negocjacyjnym w razie konieczności budowy konsensusu. W pakcie północnoatlantyckim jest on także odpowiedzialny za działalność gremium zwanego „innym forum”, będącym tradycyjnym spotkaniem ambasadorów na wspólnym lunchu. Dziekan przeprowadza też konsultacje, mające wyłonić sekretarza generalnego NATO¹⁶.

Porządek precedencji w organizacjach międzynarodowych wywodzi się z protokołu akwizgrańskiego z 1818 r., z założenia będącego uzupełnieniem aktu końcowego kongresu wiedeńskiego, który ustalił kolejność państw na podstawie ich francuskich nazw. Występują jednak pewne różnice, wynikające najczęściej z istnienia rozbudowanego systemu agend i organizacji wyspecjalizowanych, jak również ze stosowania zasady suwerennej równości między poszczególnymi państwami członkowskimi.

¹⁴ T. Orłowski, *Protokół dyplomatyczny. Ceremoniał i etykieta*, Warszawa 2010, s. 152.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

Pierwszym przykładem takiego ustalenia porządku precedencji jest system obowiązujący w Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jej Zgromadzenie Ogólne, w którym zasiadają wszystkie państwa, przyjęło regułę starszeństwa opartą na angielskiej nazwie państw w kolejności alfabetycznej. Jest to realizacja zasady suwerennej równości¹⁷. Należy nadmienić, iż ONZ jest organizacją posiadającą rozbudowaną strukturę instytucjonalną, należało więc również znaleźć sposób na ustalenie reguł porządkowych obowiązujących wewnątrz niej. Przyjęty porządek pozwala stwierdzić, iż najważniejszą rolę odgrywa Zgromadzenie Ogólne. W czasie sesji ZO pierwszą pozycję zajmuje bowiem przewodniczący Zgromadzenia. Drugą zajmują szefowie państw i rządów, trzecią zaś wiceprzewodniczący Zgromadzenia, ale tylko w wypadku gdy są ministrami spraw zagranicznych lub członkami rządów państw wysyłających. Analizując dalsze pozycje, można dostrzec przewagę elementu organizacyjnego nad politycznym, kluczową rolę odgrywają w nim wysocy rangą pracownicy ONZ, zwraca też uwagę pozycja przewodniczącego Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, którego usytuowano przed przedstawicielami członków Rady Bezpieczeństwa, a także sędziów MTS, umieszczonych na równi z ministrami, przed przewodniczącymi siedmiu komisji Zgromadzenia Ogólnego.

Wśród organizacji wyspecjalizowanych¹⁸ zasady precedencji wyznacza data powstania danej organizacji. Kolejność jest zatem następująca¹⁹: Międzynarodowa Organizacja Pracy Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa; Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury, Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, Światowa Organizacja Zdrowia, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Powszechny Związek Pocztowy, Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny,

¹⁷ J. Białoćerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Toruń 2007, s. 351.

¹⁸ Zob. więcej: [http://www.unog.ch/80256EE600582E34/\(httpPages\)/BD24E244D83241E280256EF8004CD3C2?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600582E34/(httpPages)/BD24E244D83241E280256EF8004CD3C2?OpenDocument) (dostęp: 13.07.2017 r.), wprowadzie część z zawartych tam danych dotyczy jedynie przedstawicielstwa ONZ w Genewie, jednak spora część opisu odnosi się do ONZ jako całości.

¹⁹ Ibidem.

Światowa Organizacja Meteorologiczna, Międzynarodowa Organizacja Morska, Światowa Organizacja Własności Intelektualnej, Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa, Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego, Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej oraz Światowa Organizacja Handlu.

Precedencja w Unii Europejskiej jest jeszcze bardziej złożona. Należy pamiętać, że nie należy uwzględniać jedynie precedencji pomiędzy państwami członkowskimi, ale również pomiędzy organami Unii oraz przedstawicielami państw pełniącymi funkcje ambadora przy Unii. Jeśli chodzi o tych ostatnich, to należy zauważyć, iż wzorem państw o tradycji katolickiej dziekanem korpusu jest nuncjusz apostolski. Być może jest to spowodowane tym, iż projekt zjednoczonej Europy legitymuje się korzeniami chrześcijańsko-demokratycznymi, utrzymującymi się nawet w dobie daleko posuniętej laicyzacji społeczeństwa i liberalizacji życia. Wicediekanem jest dyplomata, który przybył na placówkę najwcześniej, zgodnie z datą listów uwierzytelniających. Dziekan wypowiada się również w imieniu korpusu; należy też zwrócić uwagę, że dyplomaci akredytowani przy Unii Europejskiej mają pierwszeństwo przed personelem reprezentującym kraj wobec Belgii²⁰.

Rozpatrując porządek precedencji państw, można zauważyć również ich uszeregowanie na zasadzie suwerennej równości, co przejawia się w tym, iż język urzędowy państwa członkowskiego jest traktowany jako język całej Unii. Porządek precedencji opiera się więc na brzmieniu nazwy państwa, wyrażonym w języku tegoż państwa, co więcej nazwa bywa czasem zapisana alfabetem odmiennym od łacińskiego. Lista liczy obecnie 28 państw, od Bułgarii aż do Zjednoczonego Królestwa. Kolejność ta stanowi podstawę do ustalania kolejności sprawowania przez państwa półrocznego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Traktat lizboński wymaga, by państwa, które sprawują władzę w osiemnastomiesięcznych cyklach (jeden cykl obejmuje trzy państwa), składały się z państwa dużego, państwa małego lub średniego oraz nowego państwa członkowskiego,

²⁰ Zob. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/corps/index.cfm?go=vademecum.vademecum#6-vademecum służby protokołu Unii Europejskiej, ustęp 6, punkt 5 (dostęp: 10.07.2017 r.).

przy czym przymiotnik „nowy” określa państwa, które przystąpiły do Unii w 2004 r. i później.

W przypadku ustalania porządku precedencji instytucji unijnych między sobą należy zwrócić uwagę na zmiany, które wymusił traktat z Lizbony, jak również na fakt, iż każda instytucja została wybrana przez różny podmiot. Parlament Europejski wybierają obywatele w trakcie wyborów powszechnych, do Rady Unii Europejskiej wchodzi przedstawiciele rządów państw, a Komisja Europejska, nazywana „strażnikiem traktatów”, ma w założeniu reprezentować interesy Wspólnoty. Należy też przypomnieć, że Rada Unii Europejskiej może obradować w różnym składzie, w zależności od przedmiotu obrad. Zasadniczo jest ona złożona z szefów państw lub rządów, wraz z ministrami spraw zagranicznych. Wiosenne sesje poświęcone sprawom gospodarczym goszczą ministrów odpowiedzialnych za gospodarkę.

Rada Europejska zbiera się od 1974 r., jej posiedzenia noszą nazwę szczytów europejskich i od 2004 r. są organizowane w większości w siedzibie Rady Unii Europejskiej w Brukseli. Posiedzenia nadzwyczajne mogą się jednak odbywać w każdym z państw członkowskich Unii Europejskiej. Obrady odbywają się w grupach roboczych, w zależności od grupy uczestniczy w nich odpowiedni minister²¹.

Opisana sytuacja stanowi duże wyzwanie dla służb protokołu, które zaprojektowały nowy porządek precedencji, uwzględniający zmiany instytucjonalne. Przewodniczący Parlamentu zajmuje miejsce pierwsze, gdyż stoi na czele organu wybranego w demokratycznych wyborach. Stały przewodniczący Rady Europejskiej jest usytuowany przed głową państwa sprawującego przewodnictwo Rady Unii Europejskiej.

Porządek precedencji między najważniejszymi stanowiskami wewnątrz państw jest bardzo różny. Analizując poszczególne regulacje, można przyjąć, że najbardziej rozbudowany porządek starszeństwa, obowiązuje w monarchiach lub państwach z silnymi tradycjami monarchicznymi. Niejednokrotnie istniejące akty prawne dotyczące precedencji stanowią właśnie wzbogacenie, czy może raczej rozwinięcie dawnej etykiety monarszej. Z taką sytuacją mamy do czynienia w Hiszpanii.

²¹ T. Orłowski, *Protokół dyplomatyczny. Ceremoniał*, s. 177–178.

Kwestię porządku stanowisk reguluje akt zwany *Ley de Precedencias* z 4 sierpnia 1983 r.²² W treści dekretu widnieje założenie, iż miał on odzwierciedlać szereg intencji ustawodawcy, który próbuje pogodzić różne aspekty historii i tradycji ze standardami demokratycznego państwa prawa. Uwzględnia także dużą autonomię poszczególnych regionów. Pierwszą zasadą jest przewaga stanowisk wybieranych demokratycznie nad mianowanymi. Jest to wyraz akceptacji i poszanowania demokracji. Regułą numer dwa jest, jak określono to w tekście, „szacunek dla ludzi kultury”; jest to wyraz poszanowania dla bogatej tradycji sztuki hiszpańskiej. Kolejnym „znakiem szczególnym” tego dokumentu jest fakt, iż powołał on specjalny urząd, mający zajmować się koordynacją działań Protokołu i implementowaniem jego norm w skali kraju. Dekret potwierdza też konieczność zachowania dotychczasowych zwyczajów i tradycyjnych praktyk, co jest z kolei nawiązaniem do kilkuwiekowej tradycji monarchii hiszpańskiej. Przyznaje też supremację władz lokalnych w chwili, gdy wydarzenie odbywa się na ich terenie. Dzieli on także porządek precedencji na lokalny i ogólnopaństwowy. Porządek lokalny wyznacza pierwszeństwo w poszczególnych regionach autonomicznych.

Wyliczenie ogólnokrajowe zaczyna się oczywiście od króla lub królowej, na następnych miejscach widnieje z kolei królowa małżonka lub małżonek królowej, książę lub księżna Asturii, którym w tradycji hiszpańskiej przysługuje bezpośrednie następstwo tronu oraz pozostałe dzieci królewskie. Pozostałą część pierwszej dziesiątki uzupełniają premier, przewodniczący Kongresu Deputowanych i Senatu, prezesi Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, a także wiceministrowie. Zwraca uwagę wysoka, aż piętnasta, pozycja szefa opozycji. W drugiej dziesiątce, a więc stosunkowo wysoko, znajdujemy oznaki szacunku dla monarchii, poprzez umieszczenie Szefa Domu Jego Wysokości Króla, zrozumienie wagi utrzymywania poprawnych stosunków dyplomatycznych przekładające się na wysoką pozycję dziekana korpusu dyplomatycznego, oraz posza-

²² Zob. *Real Decreto 2099/83 z 4 sierpnia 1983 roku*, <http://protocolo.umh.es/files/2012/04/Rd-2099-83-Ordenaci%C3%B3n-Geral-de-Precedencias-en-Espa%C3%B1a.pdf> (dostęp: 10.07.2017 r.).

nowanie dla niejednolitego charakteru kraju, czego wyrazem jest wysoka pozycja burmistrza Madrytu i przewodniczących wspólnot autonomicznych. Wielu urzędników madryckich jest zresztą umiejscowionych na liście ogólnej. W czasie wydarzeń o charakterze lokalnym wysokie pozycje zajmują przewodniczący zgromadzeń odpowiedniej wspólnoty.

We Francji porządek starszeństwa regulowany jest dekretem Prezydenta z 13 sierpnia 1989 r., traktującym o ceremoniach publicznych, precedencji oraz honorach cywilnych i wojskowych²³. Z ciekawszych pozycji należy odnotować bardzo wysokie miejsce byłych prezydentów Republiki. Sytuują się oni wprawdzie za premierem, ale przed ministrami. Jest to pochodna panującego we Francji systemu prezydenckiego, w którym premier jest traktowany jako pierwszy wśród równych, nie będąc kreatorem polityki rządu. Wysoko plasują się także przedstawiciele rady konstytucyjnej, rady stanu oraz rady do spraw społeczno-ekonomicznych. Sytuują się oni przed posłami i senatorami. Rady te pełnią funkcję organów doradczych prezydenta. Wśród stanowisk znajdują się przedstawiciele adwokatury, notariatu, organizacji rolniczych, urzędu ochrony konkurencji. Bardzo wysoko umiejscowieni są wielcy kanclerze poszczególnych orderów: Legii Honorowej, Orderu Odwagi, Medalu Wolności; uwagę zwraca także wysoka pozycja przedstawicieli policji, władz paryskich i regionalnych wraz z prezesem sądu administracyjnego Paryża.

Jeżeli z treści dekretu normującego kolejność osób podczas uroczystości publicznych można formułować jakiekolwiek wnioski dotyczące historii i ustroju państwa, to można optować za tym, że Francja jest krajem o tradycji silnej władzy wykonawczej, szanującym instytucje nauki i kultury, co wyraża się wysokim miejscem przewodniczącego Akademii Francuskiej, Akademii Literatury, Akademii Nauk Moralnych i Politycznych, Akademii Sztuk Pięknych i Instytutu Francuskiego. Zwraca uwagę niska pozycja prezesa

²³ Dekret nr 89-655 o ceremoniach publicznych, precedencji, honorach cywilnych i wojskowych z 13.08.1989 r., <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006067256&dateTexte=20100820> (dostęp: 12.07.2017 r.).

Banku Centralnego. Mnogość rozmaitych stowarzyszeń branżowych każe snuć przypuszczenia, że państwo traktuje przedsiębiorców z respektem, jednocześnie woli się z nimi komunikować w ramach sformalizowanych struktur, co przywodzi na myśl cechy i gildie. Drugą cechą francuskiej precedencji jest niemal zupełny brak odniesień do polityki zagranicznej, jedynym wyjątkiem są tutaj posłowie do Parlamentu Europejskiego. Jest to tym dziwniejsze, iż to we Francji powstała pierwsza instytucja, którą można określić mianem ministerstwa spraw zagranicznych w nowoczesnym rozumieniu²⁴.

W Wielkiej Brytanii precedencję regulują dwa akty prawne, pochodzące z XVII w. W tradycji brytyjskiej porządek starszeństwa istniał jednak dużo wcześniej. Regulowany był przez akty niemające charakteru powszechnie obowiązującego, pochodzące od różnych organów. Miały na celu uregulowanie porządku starszeństwa podczas pojedynczych uroczystości. Jednym z problemów był oddzielny porządek precedencji dla dostojników świeckich i duchownych. Krokiem zaradczym było ogłoszenie przez parlament prawa nazywanego *House of Lord's Precedence Act*, uchwalonego w 1539 r.²⁵ Dotyczył on wyłącznie zasiadania w Izbie Lordów. Kilkadziesiąt lat później powołano komisję, która miała ustalić jednolity porządek starszeństwa na terenie całego Królestwa. Członkowie komisji otrzymali polecenie odnalezienia dokumentu, który mógłby posłużyć za bazę do stworzenia pożądanego aktu. Najodpowiedniejszy okazał się dokument z 1520 r.²⁶ Opracowany na jego podstawie projekt wszedł w życie 16 stycznia 1595 r.²⁷ Ustalał hierarchię stanowisk, od książąt przez markizów, hrabiów, wicehrabiów, baronów po rycerzy. Fakt, że obowiązuje on do dnia dzisiejszego, nie oznacza, że nie poddawano go modyfikacjom. Odnotować należy pojawienie się, w rezultacie dekretu Jakuba I z 28 maja 1612 r., kategorii baronetów. Osoby wszystkich rang poza rycerskimi noszą,

²⁴ S.E. Nahlik, op.cit., s. 63–65.

²⁵ Zob. treść aktu na: <http://www.legislation.gov.uk/aep/Hen8/31/10/contents> (dostęp: 10.07.2017 r.).

²⁶ http://www.heraldica.org/topics/britain/order_precedence.htm (dostęp: 10.07.2017 r.)

²⁷ Ibidem.

oprócz tytułów, miano parów. Oznacza to, iż mogą być oni sądzone jedynie przed Izbą Lordów.

W warunkach demokratycznego państwa prawnego pozycja króla uległa wyraźnemu osłabieniu. Przyjęto zasadę, iż „król panuje, ale nie rządzi”; stopniowo zmalała też rola Izby Lordów, która zaczęła pełnić funkcję typowej Izby Wyższej parlamentu. Pierwsza dziesiątka stanowisk ma charakter dworski. Premier jest umieszczony dopiero na jedenastym miejscu. Zwraca uwagę wysoka pozycja speakera Izby Gmin, jak również ambasadorów akredytowanych w Zjednoczonym Królestwie. Wysoko sytuują się również sędziowie. Zarówno przewodniczący Sądu Najwyższego, Sądu Apelacyjnego, jak i sędziowie Sądu Najwyższego. Osób wykonujących ten zawód w pełnym zakresie jest niewiele, ich liczba sięga kilkuset; jeśli dodać do tego system prawa precedensowego, a co za tym idzie duży aktywizm sędziowski, można zrozumieć, dlaczego sędziowie umiejscowieni są wysoko na liście, umieszczeni przed baronetami i rycerzami.

W Stanach Zjednoczonych relatywnie krótka historia oraz silne przywiązanie do demokracji, także lokalnej, warunkuje wysokie miejsce gubernatora danego stanu i burmistrza danego miasta (usytuowanych przed ministrami), uwagę zwraca wysoka ranga ambasadorów amerykańskich, akredytowanych w innych krajach. Godne odnotowania jest uwzględnienie żyjących byłych prezydentów. Umieszczenie sekretarza generalnego ONZ tuż za sekretarzem stanu świadczy o przywiązaniu do idei międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Pozycja Sędziów Sądu Najwyższego jest wysoka, zarówno aktywni jak i emerytowani zajmują miejsce przed członkami gabinetu. Powodem jest aktywizm sędziowski, system prawa precedensowego oraz wyłączne prawo Sądu Najwyższego do dokonywania wykładni konstytucji²⁸.

Precedencję w stosunkach zagranicznych reguluje okólnik nr 320 Departamentu Stanu z 2011 r.²⁹ Dzieli się on na mniejsze partie,

²⁸ Zob. <http://www.sandiego.gov/protocol/guidelines/precedence.shtml> amerykański porządek precedencji, cytowany na stronie stanu Oregon (dostęp: 12.07.2017 r.).

²⁹ Dokument dostępny pod adresem: <http://www.state.gov/documents/organization/265124.pdf> (dostęp: 12.07.2017 r.).

regulujące pierwszeństwo w organizacjach międzynarodowych, misjach wojskowych, jak również w amerykańskich placówkach dyplomatycznych za granicą. Precedencja może ulegać zmianom w następstwie modyfikacji stosunków społecznych, jak również zależeć od relacji USA z danym państwem. Precedencja w amerykańskich placówkach dyplomatycznych za granicą nie odbiega znacząco od zasady wyrażonej w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych. Wprowadza jednak kryterium wysokości wynagrodzenia dyplomaty obok tradycyjnych wskaźników, czyli rangi, stopnia dyplomatycznego oraz daty przybycia. Jest to pewna odmienność w zestawieniu z systemami obowiązującymi w innych krajach. Znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy zachodzi konieczność ustalenia pierwszeństwa między dyplomatami a urzędnikami spoza departamentu stanu. W przypadku pozycji attaché zachodzi pewna różnica w odniesieniu do precedencji obowiązującej w opisanych krajach. Sytuują się oni za radcami, ale pewna ich część mieści się także przed sekretarzami. Pozycję najniższą zajmuje trzeci sekretarz, a attaché wojskowy, skarbowy i lotniczy usytuowani są bezpośrednio za radcami³⁰.

Bardzo ciekawym podmiotem prawa dyplomatycznego jest Stolica Apostolska. Jest spadkobiercą potęgi papieżstwa jako organizmu politycznego. Z upływem czasu przeformułowała swoje zadania; obecnie jest postrzegana jako ważny uczestnik dyskusji o problemach zajmujących społeczność międzynarodową. Jest członkiem kilku organizacji międzynarodowych, w kilku innych pełni funkcję obserwatora³¹. Porządek precedencji wśród dyplomatów rezydujących w Stolicy Apostolskiej regulowany jest poprzez dokument nazwany *Motu Proprio*, wydany przez papieża Pawła VI z 26 czerwca 1969 r., który jest konkretyzacją odpowiednich fragmentów Kodeksu prawa kanonicznego z 1917 r. Przedstawiciele Stolicy Apostolskiej mogą reprezentować papieża jedynie wobec lokalnej administracji

³⁰ W zestawieniu z polskim porządkiem precedencji uwagę zwraca obecność cywilnych asystentów dla każdego z attaché, będąca zapewne przejawem demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi.

³¹ M.N. Shaw, *International Law 6th Ed.*, Cambridge 2008, s. 244, <https://doi.org/10.1017/cbo9780511841637>.

kościelnej, będąc określanymi mianem delegatów apostołskich, w przypadku zaś, gdy przedstawiciel jest akredytowany także przy rządzie danego państwa, nosi on miano nuncjusza.

Regulacja obowiązująca w Polsce oparta jest na rozporządzeniu ministra spraw zagranicznych, wydanym w 1990 r. Rozporządzenie to uznawane jest za odpowiednie dla standardów państwa demokratycznego³². Standardy te obejmują wyższość stanowisk obieralnych nad mianowanymi, uwzględniają kolejność stanowisk zastępujących głowę państwa w razie niemożności sprawowania przez nią urzędu, trójpodział władzy, prymat władzy centralnej nad samorządową oraz rozdział Kościoła od państwa³³. Lista stanowisk zaczyna się od prezydenta poprzez marszałków obu izb parlamentu będących zastępcami głowy państwa; na dalszej pozycji umieszczony jest prezes oraz wiceprezesi Rady Ministrów przed wicemarszałkami i właściwymi ministrami. Pierwszą dziesiątkę zamykają ministrowie stanu i prezes Trybunału Konstytucyjnego. Pozycje od dziesiątej do czternastej przeznaczone są dla reprezentantów władzy sądowniczej. Następne kilka pozycji przeznaczonych jest dla reprezentantów władzy ustawodawczej: posłów, senatorów, przewodniczących komisji sejmowych i senackich. Ostatnie kilkanaście pozycji zajmują m.in. szefowie kancelarii premiera i prezydenta oraz dyrektorzy generalni. Zwraca uwagę niska, dopiero dwudziesta siódma, pozycja wojskowych, jak również poślednia pozycja ambasadorów³⁴.

W czasie uroczystości lokalnych pomocą może służyć lista, zamieszczona na stronie Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Wielkopolski³⁵. Zawiera ona wyszczególnienie stanowisk lokalnych, z podziałem na województwo, powiat i gminę. Pierwsze miejsce dzierży wojewoda, jako przedstawiciel administracji rządowej, prezydent miasta na prawach powiatu lub starosta oraz burmistrz lub wójt. Precedencja w administracji lokalnej wydaje się znacznie krótsza

³² D. Dziewulak, *op.cit.*, s. 2.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Porządek precedencji dostępny jest w formie listy pod adresem: bip.kprm.gov.pl/download.php?s=75&id=1 (dostęp: 14.07.2017).

³⁵ <http://www.sgipw.wlkp.pl/wp-content/uploads/2014/11/Precedencja-stanowisk-w-Polsce.pdf> (dostęp: 12.07.2017 r.)

i łatwiejsza w stosowaniu niż w administracji centralnej, chociaż mamy do czynienia z większym stopniem niepewności prawnej, tym bardziej że istniejące rozporządzenie nie uwzględnia reformy administracyjnej z 1998 r.

W świetle zaprezentowanych ustaleń należy zaproponować stworzenie i uchwalenie nowego rozporządzenia, uwzględniającego porządek precedencji zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym, poprzez ujęcie istniejących list w jednym akcie normatywnym. Rozporządzenie powinno zostać opublikowane w „Dzienniku Ustaw”, aby stało się źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Jego treść powinna uwzględniać instytucje powołane na mocy Konstytucji z 1997 r., jak również doświadczenia pracowników MSZ. Nie należy zapominać, że protokół jest materią złożoną i wymagającą elastyczności w stosowaniu, w czym niepodobna uniknąć błędów. W moim mniemaniu idealnie odzwierciedla to cytata z książki *Diplomacy* Harolda Nicolsona: „W teorii dyplomacji to nie religia jest siłą, która kształtuje ją najmocniej. Siłą tą jest zdrowy rozsądek”³⁶.

STRESZCZENIE

Zasada precedencji we współczesnych stosunkach międzynarodowych i w prawie wewnętrznym wybranych państw

W artykule starałem się opisać rolę precedencji we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Zdefiniowałem to zagadnienie, opisując jego rozwój od średniowiecza do czasów współczesnych. Moim zamiarem było ukazanie istotnej roli precedencji jako części protokołu dyplomatycznego. W dalszej części, która miała charakter porównawczy, przygotowałem zestawienie porządku precedencji w Polsce oraz w kilku innych państwach. Artykuł został zakończony propozycjami ulepszenia polskiego prawa w omówionej kwestii.

Słowa kluczowe: precedencja; dyplomacja; protokół dyplomatyczny; prawo międzynarodowe; stosunki międzynarodowe

³⁶ H. Nicolson, *Diplomacy*, London–Oxford–New York 1969, s. 24.

SUMMARY

The role and the place of the rule of Precedence in contemporary international relations

In the issued article I have attempted to describe the role of precedence in contemporary international relations. I have created a definition of this issue, describing its development from the medieval times to the contemporary era. I also tried to show the important role of precedence in the diplomatic protocol. In the last part I prepared a collation of the rules of precedence from other countries and also proposed some improvements concerning this issue in the legal system of Poland.

Keywords: precedence; diplomacy; diplomatic protocol; international law; international relations

BIBLIOGRAFIA

- Białocerkiewicz J., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Toruń 2007.
- Dziewulak D., *Precedencja stanowisk publicznych w Polsce*, „Analizy BAS” nr 2 (10), 26 stycznia 2009.
- Nicolson H., *Diplomacy*, London–Oxford–New York 1969.
- Modrzyńska J., *Protokół Dyplomatyczny. Etykieta i zasady savoir-vivre’u*, Warszawa 2016.
- Nahlik S.E., *Narodziny nowożytnej dyplomacji*, Wrocław 1971.
- Orłowski T., *Protokół dyplomatyczny. Ceremoniał i etykieta*, Warszawa 2010.
- Orłowski T., *Protokół dyplomatyczny. Między tradycją a nowoczesnością*, Warszawa 2015.
- Serres J., *Le protocole et les usages*, Paris 1961.
- Shaw M.N., *International Law*, Cambridge 2008.
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2006.