

WYZNACZENIE SZEFA MISJI KONSULARNEJ

Wyznaczony przez państwo wysyłające szef misji konsularnej nie musi uzyskiwać *agrément*. Wymóg uzyskiwania *agrément* absolutnie wyjątkowo wyrażany był (jest) w traktatach dwustronnych zawieranych przez Związek Radziecki (współcześnie: Federację Rosyjską).

Na gruncie prawa konsularnego funkcję dyplomatycznych listów uwierzytelniających spełniają tzw. listy komisyjne, wydawane w związku z wyznaczeniem przez państwo wysyłające kierownika urzędu konsularnego. Przekazywane są one, co do zasady drogą dyplomatyczną, ministrowi spraw zagranicznych państwa przyjmującego.

Po otrzymaniu listów komisyjnych państwo przyjmujące udziela szefowi misji konsularnej tzw. *exequatur*. Jest to akt, którym dopuszcza się definitywnie kierownika urzędu konsularnego do wykonywania funkcji konsularnych w charakterze organu państwa wysyłającego.

Państwo przyjmujące może odmówić udzielenia *exequatur* nie podając przyczyn odmowy.

Na gruncie polskiego porządku prawnego, kierowników polskich urzędów konsularnych wyznacza minister spraw zagranicznych.

WIELOKROTNA AKREDYTACJA SZEFOW MISJI DYPLOMATYCZNYCH I KONSULARNYCH

Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych dopuszcza wielokrotną akredytację szefa misji dyplomatycznej. Ma ona dwie formy. Możliwa jest:

a) akredytacja jednego szefa misji bądź członka misji w dwóch lub więcej państwach, o ile żadne z państw przyjmujących temu się nie sprzeciwia. Sprzeciw musi być

wyraźny, niepozostawiający wątpliwości, co do jego istnienia. Np. ambasador Namibii w Berlinie akredytowany jest jednocześnie w RP.

b) akredytacja szefa misji przez więcej niż jedno państwo w państwie trzecim, o ile to ostatnie nie wyraża sprzeciwu. Z oczywistych względów jest to rzadko praktykowane (archiwa, podział pomieszczeń itp.). Np. w 1963 roku cztery państwa afrykańskie: Niger, Górna Wolta (Burkina Faso), Wybrzeże Kości Słoniowej i Dahomej (Benin) wyznaczyły jednego przedstawiciela w Izraelu.

Podobne regulacje istnieją na gruncie prawa konsularnego:

Art. 7 i 8 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych

Art. 7. „Państwo wysyłające może powierzyć swemu urzędowi konsularnemu ustanowionemu w innym państwie wykonywanie funkcji konsularnych w państwie trzecim po notyfikacji o tym zainteresowanym państwom i w braku wyraźnego sprzeciwu któregośkolwiek z nich”.

Art. 8. „Po odpowiedniej notyfikacji państwu przyjmującemu i w braku jego sprzeciwu urząd konsularny państwa wysyłającego może wykonywać w państwie przyjmującym funkcje konsularne na rzecz państwa trzeciego”.

W rzadkich przypadkach, ambasador państwa wysyłającego rezyduje we własnym MSZ i do miejsca akredytacji przybywa w miarę potrzeb. W praktyce polskiej: tak do niedawna czynił przedstawiciel Luksemburga, obecnie zaś (2018) czynią ambasadorowie Singapuru oraz San Marino.

PROBLEM PRECEDENCJI SZEFÓW MISJI DYPLOMATYCZNYCH

Precedencja jest jednym z najważniejszych problemów porządku protokolarnego. Była to zresztą pierwsza skodyfikowana (jeszcze w czasie Kongresu Wiedeńskiego) dziedzina prawa dyplomatycznego. Współcześnie oznacza w szczególności kolejność, w jakiej przedstawiciele dyplomatyczni suwerennie równych państw uczestniczą w oficjalnych uroczystościach i ceremoniach.

O znaczeniu tego zagadnienia świadczy fakt, że w strukturze organizacyjnej polskiego MSZ znajduje się jednostka organizacyjna określana jako „Protokół dyplomatyczny”.

Zadania „Protokołu dyplomatycznego” w strukturze organizacyjnej polskiego MZS

- przygotowuje plany i programy wizyt głów państw, szefów rządów i ministrów spraw zagranicznych oraz odpowiada za ich realizację,
- przygotowuje audiencje przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych u prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, prezesa Rady Ministrów, marszałków Sejmu i Senatu oraz ministra spraw zagranicznych,
- stosownie do potrzeb merytorycznych uczestniczy w organizacji wizyt pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej u prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, prezesa Rady Ministrów oraz ministra spraw zagranicznych,
- zapewnia obsługę protokolarną przyjęć dyplomatycznych wydawanych przez prezydenta, prezesa Rady Ministrów oraz ministra spraw zagranicznych, sekretarza stanu, podsekretarza stanu i dyrektora generalnego służby zagranicznej,
- prowadzi korespondencję protokolarną prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, prezesa Rady Ministrów i ministra spraw zagranicznych z ich odpowiednikami,
- prowadzi sprawy związane z akredytacją i exequatur przedstawicieli państw obcych w Rzeczypospolitej Polskiej i przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej za granicą,
- prowadzi sprawy związane z ustanawianiem i funkcjonowaniem urzędów konsularnych państw obcych kierowanych przez konsulów honorowych i udzielaniem im exequatur,
- czuwa nad przestrzeganiem przywilejów i immunitetów dyplomatycznych i konsularnych oraz nad przestrzeganiem zasady wzajemności w tym zakresie w Rzeczypospolitej Polskiej i za granicą,
- prowadzi ewidencję personelu obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych i innych osób korzystających z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych w Rzeczypospolitej Polskiej; wydaje odpowiednie dokumenty

oraz udziela wiz dyplomatycznych i służbowych tej grupie osób; wydaje „Listę korpusu dyplomatycznego i konsularnego”,

- załatwia sprawy związane z zapewnieniem obcym przedstawicielstwom dyplomatycznym, urzędom konsularnym i przedstawicielstwom organizacji międzynarodowych w Rzeczypospolitej Polskiej oraz członkom ich personelu możliwości korzystania z przywilejów i immunitetów, właściwych warunków działania, a także stwierdza dla potrzeb władz i instytucji polskich status oraz zakres przysługujących im przywilejów i immunitetów,

- inicjuje, opracowuje i opiniuje projekty umów międzynarodowych oraz innych aktów prawnych dotyczących przywilejów i immunitetów,

- załatwia sprawy związane ze zwolnieniami celnymi oraz podatkowymi przysługującymi obcym przedstawicielstwom dyplomatycznym, urzędom konsularnym, organizacjom międzynarodowym korzystającym z przywilejów i immunitetów oraz członkom ich personelu,

- ułatwia nabycie przez państwa wysyłające pomieszczeń koniecznych dla ich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz udziela pomocy w uzyskaniu takich pomieszczeń w inny sposób, w tym prowadzi i aktualizuje ewidencję nieruchomości użytkowanych i stanowiących własność przedstawicielstw państw obcych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Pierwszą znaczącą próbą uregulowania kwestii pierwszeństwa szefów misji była kolejność procedencji opracowana w 1504 roku przez papieża Juliusza II, zatwierdzona z niewielkimi zmianami bullą papieża Leona X z 1516 roku, określająca precedencję na dworze watykańskim.

Precedencja wg. papieża Juliusza II

1. Cesarz rzymski,
2. Król Rzymian (syn cesarski),
3. Król Francji,
4. Król Hiszpanii,
- [...] 6. Król Portugalii,

7. Król Anglii.
8. Król Szkocji,
- [...] 10. Król Węgier,
- [...] 12. Król Czech,
13. Król Polski,
14. Król Danii,
15. Republika Wenecka,
16. Książę Bretanii,
17. Książę Burgundii,
- [...]

Problemy związane z precedencją na dobre wyeliminował jednak dopiero przyjęty w 1815 roku tzw. Regulamin Wiedeński, który wprowadził podział szefów misji dyplomatycznych na trzy klasy a pierwszeństwo w obrębie każdej z nich uzależnił od daty objęcia funkcji. Ta zasada obowiązuje zasadniczo do dziś i zostanie omówiona dokładniej w toku wykładu.

Ustaleniu pierwszeństwa szefów misji dyplomatycznych służą zatem dwie zasady, które należy rozpatrywać łącznie:

ZASADA PIERWSZA: Szefowie misji dzielą się na trzy klasy. Dyplomata należący do klasy wyższej ma pierwszeństwo nad dyplomata należącym do klasy niższej.

1) Do pierwszej, najwyższej klasy szefów misji dyplomatycznych, zaliczani są ambasadorowie i nuncjusze akredytowani przy głowach państw oraz inni szefowie misji równorzędnego stopnia.

KOMENTARZ:

- ambasadorowie (w oficjalnej tytulaturze: a. nadzwyczajni i pełnomocni; *Ambassadors Extraordinary and Plenipotentiary*): od połowy XVI w. (kiedy tytuł ambasadora przysługiwał przedstawicielom monarchii i Republiki Weneckiej) do końca I wojny światowej, szefów misji w tej randze wymieniały w zasadzie jedynie

największe mocarstwa. Pozostałe wysyłały: posłów, ministrów pełnomocnych, *chargé d'affaires*. Obecnie nie ma ograniczeń (ani praktycznych, ani innego rodzaju) co do wysyłania ambasadorów. Nie ma również różnic prawnych między ambasadorami a szefami misji dyplomatycznych innych rang. Posłowie w randze ambasadora mają jedynie pewne szczególne kompetencje protokolarne, np. prawo do żądania w każdym czasie audiencji u głowy państwa przyjmującego, czy też uprawnienie do posługiwania się tytułem: ekscelencja;

- nuncjusze: to, tradycyjnie, stali przedstawiciele dyplomatyczni Stolicy Apostolskiej;

- inni szefowie misji równorzędnego stopnia: chodzi tu o Wysokich Komisarzy Państw, członków *Commonwealth of Nations*.

2) Do drugiej klasy zaliczamy: posłów, ministrów i internuncjuszków, akredytowanych przy głowach państw. Internuncjusze to szefowie misji dyplomatycznych Stolicy Apostolskiej. W praktyce szefowie misji tej rangi są współcześnie mianowani niezwykle rzadko.

3) Do trzeciej klasy zaliczamy *chargé d'affaires en pied (en titre)*, akredytowanych przy ministrach spraw zagranicznych.

Od *chargé d'affaires en pied* odróżniać należy *chargé d'affaires ad interim*. Ten drugi to osoba, która działa przejściowo jako szef misji w przypadkach, gdy:

- stanowisko szefa misji nie jest obsadzone lub

- gdy szef misji nie może pełnić swojej funkcji (np. z powodu opuszczenia państwa przyjmującego).

Funkcję *chargé d'affaires ad interim* pełnić może członek personelu dyplomatycznego bądź też, za zgodą państwa przyjmującego, członek personelu administracyjnego lub technicznego misji.

Podkreślić należy, że to państwo wysyłające decyduje, czy wyznaczyć *chargé d'affaires ad interim*, gdy szef misji nie jest w stanie pełnić swej funkcji.

Wybór rangi szefa misji dyplomatycznej zależy od państwa wysyłającego. Nie obowiązuje tu zasada wzajemności. Wybór rangi ma znaczenie o tyle, że ukazywać może znaczenie, jakie państwo wysyłające przykładu do stosunków z państwem przyjmującym. Obniżenie rangi szefa misji dyplomatycznej może być również sygnałem pogorszenia relacji dwustronnych.

ZASADA DRUGA: Szefowie misji korzystają z pierwszeństwa w obrębie swojej klasy w kolejności dat i godzin objęcia swych funkcji. Objęcie funkcji następuje z chwilą akredytacji.

ZASADA DODATKOWA: W Polsce obowiązuje zasada (obowiązująca w wielu innych państwach świata), zgodnie z którą pierwszeństwo przysługuje zawsze przedstawicielowi Stolicy Apostolskiej, nawet, jeżeli innemu dyplomacie służy pierwszeństwo zgodnie z zasadami opisanymi wyżej.

Art. 16 konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku

„(1). Szefowie misji korzystają z pierwszeństwa w obrębie swojej klasy w kolejności dat i godzin objęcia swych funkcji [...].

[...]

(3). Niniejszy artykuł nie stoi na przeszkodzie w stosowaniu praktyki, która jest lub mogłaby być przyjęta przez państwo przyjmujące w odniesieniu do pierwszeństwa przedstawiciela Stolicy Apostolskiej”.

W 1965 roku papież Paweł VI wprowadził nową rangę (mieszczącą się w ramach pierwszej klasy szefów misji): rangę pronuncjusza. Mieli to być stali posłowie w państwach, w których przedstawicielowi Stolicy Apostolskiej nie przyznawano pierwszeństwa z samego tytułu bycia reprezentantem tego podmiotu.

W 1991 roku pronuncjuszy było 86 a nuncjuszy 40. Zróżnicowanie szefów nuncjatur w pierwszej klasie odbiegało jednak od praktyki międzynarodowej mianowania w zasadzie tylko ambasadorów, co doprowadziło do zniesienia rangi pronuncjusza w 1994 roku.

Osoba o najwyższej procedencji zwykle pełni funkcję dziekana „korpusu dyplomatycznego” . Korpus dyplomatyczny nie jest organizacją. Pojecie to oznacza zwykle:

- (a) wszystkich dyplomatów akredytowanych w danym państwie + ich małżonków;
- (b) wszystkich dyplomatów akredytowanych w danym państwie;
- (c) jedynie szefów misji dyplomatycznych akredytowanych w danym państwie.

Przed wejściem w życie KWD zdarzały się przypadki gwarantowania funkcji dziekana korpusu w traktacie. Np. traktat sojuszniczy zawarty między Wielką Brytanią i Egiptem w 1936 roku przewidywał, że funkcję dziekana CD w Egipcie pełnił będzie ambasador GBR.

Do kompetencji Dziekana CD należy zwłaszcza:

- reprezentowanie całego korpusu wobec władz państwa przyjmującego (np. przemawia w imieniu korpusu na uroczystościach państwowych, bierze udział w konsultacjach z władzami państwa przyjmującego w sprawach dotyczących całego korpusu);
- zapoznawanie nowo przybyłych członków CD z obyczajami panującymi w państwie przyjmującym.

W Polsce dziekanem korpusu dyplomatycznego jest (niezależnie od procedencji) nuncjusz apostolski. Podobna praktyka występuje też w wielu innych państwach.

Jeżeli chodzi o precedencję kierowników urzędów konsularnych, to odpowiednie zastosowanie znajdują dwie opisane wyżej zasady, dotyczące procedencji szefów misji dyplomatycznych. Pewne różnice dotyczą:

ZASADA PIERWSZA: Wyróżnia się cztery klasy kierowników urzędów konsularnych, kolejno od najwyższej:

- konsulów generalnych,
- konsulów,
- wicekonsulów,
- agentów konsularnych.

ZASADA DRUGA: Porządek pierwszeństwa między kierownikami urzędów w każdej klasie ustalany jest z reguły według daty udzielenia każdemu z nich *exequatur*.