



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • Nr 48 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 487-490) • © PISM • Nr Egz. PISM 3, 20

DOKUMENTY ROBOCZE

Służba dyplomatyczna w II Rzeczypospolitej

Rafał Tarnogórski

Na pojęcie **służby zagranicznej** składają się dwa elementy. Po pierwsze, ujmowany jako substrat materialny aparat organizacyjny (*sieć służby zagranicznej*) złożony z centrali (*urzędu centralnego*) oraz przedstawicielstw (*urzędów zagranicznych*), po drugie dysponujący odpowiednimi kwalifikacjami zespół ludzi określany zbiorczo jako **służba dyplomatyczno-konsularna** (substrat osobowy). Zaznaczenia wymaga odrębność służby dyplomatycznej od konsularnej, ze względu na fakt, że stosunki dyplomatyczne i konsularne mogą istnieć od siebie niezależnie. Pod pojęciem **służby dyplomatycznej** należy więc rozumieć służbę o charakterze publicznym, sprawowaną przez urzędników o odpowiednich kwalifikacjach, powołanych do wykonywania funkcji dyplomatycznych za granicą oraz obsługi urzędu centralnego w kraju.

W okresie II Rzeczypospolitej tak rozumiana służba dyplomatyczna stanowiła część państwowej służby cywilnej. Pozycja korpusu urzędniczego była uregulowana w drodze ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej. Odrębnym przepisom podlegali umysłowi pracownicy kontraktowi, nie będący jednak członkami służby dyplomatycznej, jakkolwiek mogący pod pewnymi warunkami sprawować funkcje dyplomatyczne. Funkcje administracyjne i pomocnicze sprawowali państwowi funkcjonariusze niżsi, będący członkami państwowej służby cywilnej oraz niżsi pracownicy kontraktowi. Status urzędników służby dyplomatycznej znajdował doprecyzowanie w rozporządzeniach Rady Ministrów normujących np. przebieg służby przygotowawczej, oraz zarządzeniach i pismach okólnych wydawanych przez ministra spraw zagranicznych. W przeciwieństwie do służby konsularnej, pozycja służby dyplomatycznej nie została unormowana w drodze odrębnej ustawy. Zagadnienia dotyczące klas przedstawicieli dyplomatycznych oraz ich precedencji normował zwyczaj międzynarodowy.

Stosunek służbowy urzędnika zawiązywał się w drodze mianowania, z chwilą doręczenia pisma nominacyjnego, i miał charakter publicznoprawny. Mianowania dokonywał minister spraw zagranicznych, w przypadku awansu na wyższy stopień służbowy urzędników I kategorii wymagana była zgoda prezesa Rady Ministrów. Mianowania ambasadorów, posłów nadzwyczajnych i ministrów pełnomocnych dokonywał prezydent Rzeczypospolitej.

Pod względem poziomu wykształcenia urzędnicy byli podzieleni na trzy kategorie. Do egzaminu dyplomatyczno – konsularnego przystąpić mógł tylko urzędnik I kategorii, tzn. legitymujący się wykształceniem wyższym. Urzędnik miał prawa i obowiązki określone w ustawie. W korpusie służby cywilnej istniało 12 stopni służbowych. W odniesieniu do I kategorii stanowisk (w której kryterium było wyższe wykształcenie) rozpoczynano służbę od 8 stopnia służbowego. Od 1934 r. stopnie służbowe przestały obowiązywać jako wskaźnik starszeństwa, decydowała sprawowana funkcja.

Kandydaci na stanowiska I kategorii w MSZ przed dopuszczeniem do służby przygotowawczej winni byli złożyć egzamin wstępny. Celem egzaminu wstępnego było zbadanie ogólnego poziomu wykształcenia i uzdolnień kandydata. Musiał się wykazać biegłą znajomością języka francuskiego oraz napisać wypracowanie i odbyć rozmowę dotyczącą współczesnych zagadnień politycznych, ekonomicznych, społecznych lub naukowych. Przebieg służby przygotowawczej oceniała komisja kwalifikacyjna w oparciu o opinie przełożonych kandydata. Po ukończeniu trwającej co najmniej rok służby, kandydat musiał się poddać komisijnemu egzaminowi dyplomatyczno-konsularnemu. Egzamin miał za zadanie sprawdzić umysłowy poziom oraz uzdolnienia kandydata do pełnienia stanowisk I kategorii w dziale służby MSZ. Egzamin składał się z przedmiotów obejmujących prawo międzynarodowe publiczne i prywatne, geografii polityczną i gospodarczą, historię dyplomacji, zagadnienia organizacji polskich władz i urzędów, ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki konsularnej oraz nauki ekonomiczne. Wymagana była znajomość języka angielskiego lub niemieckiego. Od 1936 r. o dopuszczeniu do egzaminu decydował dyrektor Biura Personalnego w MSZ. Źródła podają, że służba przygotowawcza w centrali poprzedzona była roczną pracą kandydata jako pracownika kontraktowego w urzędzie zagranicznym. Urzędnicy mianowani na stanowiska służbowe za granicą zobowiązani byli odbyć czterotygodniowe przeszkolenie w MSZ.

Wymogowi egzaminu dyplomatyczno-konsularnego podlegali urzędnicy służby cywilnej którzy przechodzili z II kategorii do I oraz z reguły osoby przechodzące do MSZ z innych ministerstw (np. radcowie handlowi) lub służb (np. attachés wojskowi). Analogicznie, wymóg egzaminu rozszerzony został na umysłowych pracowników kontraktowych, zatrudnionych w MSZ na podstawie umowy o pracę. W tym sensie można uznać, iż byli oni *de facto* członkami służby dyplomatycznej, o ile sprawowali funkcje dyplomatyczne, jednakże ich status regulowany był zarządzeniem ministra spraw zagranicznych. Należy dodać, iż kontrakt postrzegano jako podlegający w zasadzie prawu prywatnemu, wobec czego pracownik kontraktowy mógł sprawować urząd i posiadać *imperium* (władztwo w sferze publicznoprawnej), natomiast znajdował się w gorszej sytuacji niż urzędnik, ponieważ pełnił tylko jego funkcję, nie posiadając wielu zabezpieczonych w ustawie praw. Umowę o pracę zawierał z nim dyrektor Biura Personalnego w MSZ. Regulamin służbowy obowiązywał wszystkich urzędników, stosowany był analogicznie w stosunku do funkcjonariuszy niższych oraz pracowników kontraktowych.

Urzędnicy centrali MSZ zatrudnieni w wydziałach podlegali naczelnikom wydziałów, naczelnicy wydziałów dyrektorom departamentów. Dyrektorzy departamentów oraz dyrektorzy biur nie wchodzących w skład departamentu podlegali ministrowi lub podsekretarzowi stanu. Urzędnicy zatrudnieni w urzędach zagranicznych podlegali kierownikom tych urzędów. Kierownicy urzędów konsularnych w sprawach politycznych, gospodarczych, prasowych, propagandowych, społeczno-kulturalnych i polityki emigracyjnej podlegali przedstawicielom dyplomatycznym RP akredytowanym

w kraju ich urzędowania. Kierownicy urzędów dyplomatycznych ustalali w porozumieniu z MSZ wytyczne dla działalności konsulów w wyżej wymienionych sprawach oraz udzielali im wskazówek, instrukcji i poleceń. Przedstawiciele dyplomatyczni RP, jako kierownicy urzędów dyplomatycznych, podlegali ministrowi spraw zagranicznych.

Urzędnik mógł reprezentować urząd na zewnątrz jedynie w ramach otrzymanych instrukcji. Urzędnik oddelegowany do udziału w jakichkolwiek pracach, o ile nie uzyskał szczegółowych instrukcji i upoważnień, występował tylko w charakterze obserwatora. Językiem urzędowym placówek zagranicznych był język polski, urzędy dyplomatyczne w korespondencji z rządem państwa przyjmującego posługiwały się ustalonym językiem dyplomatycznym, stosownie do zwyczajów miejscowych. W praktyce polskiej był nim najczęściej język francuski. Podania obywateli Wolnego Miasta Gdańska mogły być wnoszone do urzędów zagranicznych w języku niemieckim i w tym języku mogło nastąpić ich załatwienie, podania osób mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej musiały być wnoszone wyłącznie w języku polskim.

Z początkiem lat trzydziestych zwrócono uwagę na zagadnienia współdziałania ze strony urzędów zagranicznych w zakresie organizacji ekspansji polskiego handlu na rynki zagraniczne. Minister spraw zagranicznych wydał zarządzenie dotyczące *działalności gospodarczej urzędów zagranicznych*, w którym zamieszczono szczegółową listę czynności, do których zobowiązane były urzędy. Funkcja kierownicza na danym terytorium związana z działalnością tego rodzaju spoczywała na kierowniku urzędu dyplomatycznego. Urzędnik prowadzący dział ekonomiczny przedstawicielstwa był jego referentem i doradcą. Był nim z reguły radca handlowy, mianowany przez ministra spraw zagranicznych za zgodą ministra przemysłu i handlu. Radcowie handlowi podlegali bezpośrednio kierownikowi urzędu dyplomatycznego oraz byli zaliczani w poczet służby dyplomatycznej, jako członkowie urzędu dyplomatycznego.

Przy urzędach dyplomatycznych działały attachaty wojskowe, które miały za zadanie prowadzenie całości spraw wojskowych. Pod względem służbowym attachés byli podporządkowani zarówno ministerstwu spraw zagranicznych, jak i ministerstwu spraw wojskowych. Uznawani byli za członków służby dyplomatycznej.

Klasy przedstawicieli dyplomatycznych normował regulamin wiedeński z 1815 r. wraz z protokołem akwizgrańskim z 1818 r. Przedstawiciele dyplomatyczni (*agenci dyplomatyczni*) byli podzieleni na 4 rangi (klasy). Do pierwszej należeli ambasadorowie, legaci i nuncjusze, do drugiej posłowie nadzwyczajni i ministrowie pełnomocni akredytowani przy głowie państwa, trzecią tworzyli ministrowie rezydenci akredytowani również przy głowie państwa, czwartą klasę tworzyli *chargés d'affaires* uwierzytelnieni przy ministrach spraw zagranicznych. Wewnętrzną organizację przedstawicielstwa normowały przepisy prawa krajowego. Na początku lat dwudziestych w praktyce polskiej wykształcił się podział urzędów dyplomatycznych na 6 kategorii: poselstw I, II i III klasy, przedstawicielstw, delegacji oraz misji specjalnych. Przykładowo, na czele poselstwa I klasy stał poseł I klasy. Personel urzędu stanowili następujący urzędnicy służby dyplomatycznej: radca legacyjny I klasy, dwóch sekretarzy II klasy i dwóch attachés. W 1928 r. funkcjonowało 28 poselstw. Stopniowo podnoszono także rangi najważniejszych poselstw do rangi ambasad. Łącznie, w 1939 r. działało 10 ambasad, 22 poselstwa samodzielne, 20 poselstw z siedzibami w innych państwach i 18 attachatów wojskowych. Funkcjonowały także inne przedstawicielstwa, w 1919 r. działały trzy delegacje: przy Lidze Narodów, przy Komisji Międzysojuszniczej w Kłajpedzie i przy Wysokiej Porcie w Konstantynopolu. W 1927 r. oprócz delegacji przy Lidze Narodów działała delegatura RP w Harbinie. W 1937 r. funkcjonował komisariat generalny przy Wolnym Mieście Gdańsku oraz reprezentacja przy Górnośląskiej Komisji Mieszanej w Katowicach.

Na podstawie ustawy o państwowej służbie cywilnej wydano rozporządzenie ustalając umundurowanie dla urzędników służby dyplomatycznej. Był to frak w kolorze granatowym z haftem w postaci liści dębu z żółdziami. Elementem stroju był kapelusz z kokardą narodową oraz piórami pawimi w kolorach czarnym lub białym albo bez piór,

w zależności od rangi urzędnika. Mundury były noszone przede wszystkim za granicą, w centrali natomiast przez urzędników protokołu dyplomatycznego powołanych do pełnienia funkcji o charakterze reprezentacyjnym.

Należy stwierdzić, że przedwojenna organizacja polskiej służby dyplomatycznej, jak też całego ministerstwa spraw zagranicznych, najbardziej zbliżona była do wzorów francuskich. Dominuje opinia o dużym wpływie czynników natury politycznej na obsadę wyższych stanowisk. W pierwszych latach niepodległości trzon służby stanowili dobrze wykształceni byli urzędnicy dyplomatyczni monarchii austro-węgierskiej oraz działacze Polskiego Komitetu Narodowego, w większości wywodzący się z ziemiaństwa i arystokracji. Przewrót majowy wpłynął na stabilizację obsady personalnej, wyraźna była tendencja do zasilania kadry ministerstwa przedstawicielami wojska. Duży wpływ na obsadę personalną posiadał dyrektor Biura Personalnego w MSZ. W 1934 r. w centrali pracowało 330 osób, a w urzędach zagranicznych 850. Proporcja taka zachowała się do wybuchu wojny. W 1939 r. w ministerstwie zatrudnionych było 530 urzędników etatowych oraz 736 kontraktowych.