

Wrocław 2014

Nr 1(2)/2014

ANNA UMIŃSKA-WORONIECKA

Uniwersytet Wrocławski

IMPLIKACJE UTWORZENIA EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH DLA PROCESÓW KADROWYCH W POLSKIEJ SŁUŻBIE ZAGRANICZNEJ

Wprowadzenie

Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) to nowa struktura organizacyjna, funkcjonująca w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej (WPZiB)¹. Od momentu jej utworzenia szczególne zainteresowanie budziły zasady obsady stanowisk, zarówno na poziomie zarządzającym, jak i na jej niższych szczeblach. Państwa członkowskie, które przystąpiły do Unii Europejskiej (UE) od 2004 r., w tym Polska, traktowały rekrutację na stanowiska w ESDZ w kategoriach zwiększania narodowej obecności w strukturach unijnych². Istotną determinantą tych dążeń był stosunkowo niewielki udział

¹ Pomimo, że Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) jest stosunkowo nową strukturą organizacyjną, to w studiach europejskich i prawnych ukazało się szereg publikacji na jej temat. Warto tutaj zwrócić uwagę na publikacje autorstwa K. Pomorskiej, S. Duke, J. Batory. Według ostatniego z wymienionych – J. Batory, ESDZ może być kwalifikowana jako typ organizacji międzywęzłowej, powstającej w wolnych przestrzeniach instytucjonalnych, i wiążącą (spajającą) fizyczne, prawne, finansowe i informacyjne zasoby, wywodzące się z różnych pól organizacyjnych. Specyfiką międzywęzłowego charakteru tej struktury jest współistnienie różnych i nierzadko sprzecznych ze sobą zasad i praktyk, wynikających ze zróżnicowanych zasobów organizacji międzywęzłowej. W konsekwencji prowadzi to do odmiennych i także antynomicznych oczekiwań w stosunku do działań organizacji, stawianych zarówno przez jej członków, jak i podmioty zewnętrzne; J. Batory, *The 'Mitrailleuse Effect': The EEAS as an Interstitial Organization and the Dynamics of Innovation in Diplomacy*, „Journal of Common Market Studies” 2013, Vol. 51, Issue 4, s. 598–599.

² W polskich przekazach prasowych zwracano uwagę na nadreprezentację w instytucjach Unii Europejskiej (UE) przedstawicieli tzw. Piętnastki w porównaniu do reprezentantów nowych państw członkowskich, których akcesja nastąpiła w 2004 roku i później. Przykładem niewystarczającej obecności Polaków był stan ich zatrudnienia np. w Komisji Europejskiej (KE). Przykładowo na średnich szczeblach KE (m. in. kierownicy wydziałów) w 2012 r. było 709 Hiszpanów i tylko

obywateli nowych państw członkowskich, tzw. Dwunastki, w ogólnej liczbie pracowników instytucji europejskich³. W konsekwencji obsadę stanowisk w ESDZ postrzegano w kontekście wzrostu prestiżu danego państwa na płaszczyźnie europejskiej. Można jednak zauważyć, że wszystkie państwa członkowskie miały wysokie oczekiwania, co do swojej roli w „udostępnianiu dodatkowych pracowników, zwłaszcza na wysokim szczeblu”⁴. Z drugiej strony jeszcze na etapie kształtowania normatywnych ram nowej struktury zauważalne było dążenie instytucji unijnych, głównie Parlamentu Europejskiego (PE) i Komisji, do wytyczenia – w możliwie szerokim zakresie dostępu do stanowisk w ESDZ dla dotychczasowych pracowników tych instytucji.

Celem analizy jest przedstawienie polskiego udziału w kształtującej się obecnie strukturze unijnej dyplomacji oraz wskazanie potencjalnych implikacji jej utworzenia dla ścieżki awansu zawodowego członków polskiej służby zagranicznej. Szczególną rolę mogą tu odgrywać wytyczne dotyczące zachowania równowagi geograficznej w procedurach naboru. Dla dalszych rozważań konieczne wydaje się przedstawienie politycznego kontekstu utworzenia Służby oraz charakteru tej służby i zakresu jej funkcjonowania. Przyjęte rozwiązania prawno-instytucjonalne ESDZ, będące wynikiem konsensusu instytucji europejskich oraz państw członkowskich, zdeterminowały możliwości, jak również ograniczenia dla polskiego udziału w tej służbie.

Geneza Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

Utworzenie ESDZ⁵ wynikało z przemian instytucjonalnych polityki zagranicznej UE, zapoczątkowanych jeszcze na etapie formułowania postanowień europejskiej konstytucji w 2004 r. Idea powołania „europejskiej dyplomacji” stanowiła jeden z elementów wprowadzanych reform obejmujących instytucje odpowiedzialne za WPZiB⁶. W skład całego pakietu zmian wchodziło zniesienie

56 Polaków. Na poziomie dyrektorskim Hiszpanów było 58, Polaków zaś 14; A. Słojewska, *Stanowiska nie dla Polaków*, „Rzeczpospolita”, 30 IV 2012.

³ Po blisko dekadzie od momentu akcesji Polski do UE spośród 50 tys. urzędników zatrudnionych w unijnych instytucjach tylko 2495 to Polacy. KE licząca 22 tys. urzędników mianowanych, zatrudnia tylko 1093 Polaków; *Polscy eurokraci chcą zachęcić rodaków do kariery w strukturach UE*, „Rzeczpospolita”, dodatek Prawo, 15 XII 2013.

⁴ Raport Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, *Przegląd Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Bruksela 2011.

⁵ European External Action Service – EEAS.

⁶ J. Dyduch, *The Common Foreign and Security Policy*, [w:] J. Dyduch, J., Klimowicz, M. Michalewska-Pawlak, *Selected policies of the European Union. Evolution in the context of the treaty of Lisbon and the Europe 2020 strategy*, Warszawa 2012, ss. 219–265.

narodowych prezydencji w polityce zagranicznej⁷, powołanie stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, wzmocnienie pozycji sekretarza generalnego Rady i zarazem Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (dalej jako Wysoki Przedstawiciel), poprzez wprowadzenie go do Komisji Europejskiej (KE), jako jej wiceprzewodniczącego odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne, oraz wydzielenie z Rady ds. ogólnych stałej Rady ds. polityki zagranicznej⁸. Zgodnie z postanowieniami art. 26 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), wprowadzonymi na mocy Traktatu z Lizbony „Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych, przyczynia się poprzez swoje propozycje do opracowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zapewnia wykonanie decyzji przyjętych przez Radę Europejską i Radę”. Reprezentuje on Unię w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również prowadzi w jej imieniu dialog polityczny ze stronami trzecimi. Jednocześnie wyraża jej stanowisko w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych⁹. Konsekwencją tych rozwiązań normatywnych było mianowanie w listopadzie 2009 r. Catherine Ashton na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa¹⁰.

Podstawę powołania ESDZ zawiera paragraf 3 art. 27 TUE. Zgodnie z nim w wykonywaniu swojego mandatu wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez ESDZ. W ogólnych sformułowaniach traktatu znalazły się zapisy dotyczące potencjalnego składu przyszłej struktury. Zgodnie z nimi służba ta ma składać się z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne. Jednocześnie „europejska dyplomacja” zobowiązana została do współpracy ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich. W przywołanym artykule zawarto trzy zasadnicze elementy składowe nowej struktury: jej nazwę, skład, oraz, należy przyznać że w dość szerokim zakresie, jej podstawowe funkcje – wspomaganie wysokiego przedstawiciela i współpracę ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich.

⁷ J. J. Węc, *Reforma ustrojowa Unii Europejskiej w traktacie lizbońskim*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 1, s. 17–46.

⁸ O. Osica, R. Trzaskowski, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych, implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2009, numer specjalny, ss. 5–72.

⁹ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej, Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2012, s. 194–195.

¹⁰ Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, *European External Action Service*, www.eeas.europa.eu/ashton/index_pl.htm (24 XI 2013).

Te dość ogólne zapisy wymagały doprecyzowania w aktach normatywnych prawa wtórnego. Z tego powodu traktat zobowiązywał Radę do wydania decyzji, podjętej na wniosek Wysokiego Przedstawiciela, określającej organizację i zasady funkcjonowania ESDZ. W procedowaniu nad nową strukturą dał się zaobserwować pewien pośpiech. Jeszcze w 2009 r. Rada zaapelowała, aby propozycja podstawy prawnej dla Służby została przedstawiona przez Wysoką Przedstawiciel jak najszybciej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, tak aby decyzję można było przyjąć najpóźniej do kwietnia 2010 r.¹¹. Decyzja Rady, stanowiąca podstawę funkcjonowania ESDZ, przyjęta została na wniosek Wysokiego Przedstawiciela po konsultacjach z PE i uzyskaniu zgody Komisji w lipcu 2010 r.¹². Warto podkreślić, że ostateczna wersja tego dokumentu, była wyrazem kompromisowych ustaleń przyjętych pomiędzy poszczególnymi instytucjami UE, przede wszystkim PE, KE i Rady.

Charakter prawny Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w świetle Decyzji Rady z 26 lipca 2010 roku – zarys problematyki

Jeszcze na etapie kształtowania rozwiązań instytucjonalnych dotyczących wysokiego przedstawiciela i podległej mu służby, podkreślano, że w jej organizacji należy unikać powielania struktur. Tym samym zgadzano się powszechnie, że ESDZ nie ma być kolejną unijną instytucją, lecz autonomiczną służbą blisko powiązaną z KE oraz Radą¹³. Odmienne stanowisko prezentował w tej kwestii PE, który akcentując potrzebę maksymalnego zachowania i rozwoju modelu wspólnotowego w dziedzinie relacji zewnętrznych UE, domagał się włączenia ESDZ do KE w zakresie organizacyjnym, administracyjnym i budżetowym¹⁴. Ostatecznie status Służby został określony w art. 1 Decyzji z 26 VII 2010 r.¹⁵. Zgodnie z nim jest ona autonomicznym organem UE (*a functionally autonomous body of the Union*), odrębnym od Sekretariatu Generalnego Rady i od Komisji, posiadającym zdolność prawną niezbędną do wykonywania przypisanych mu zadań

¹¹ A. Kreczmańska, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych, rozstrzygnięcia i dalsze wyzwania*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (dalej: PISM), Biuletyn 63 (595), listopad 2009, s. 2077–2078.

¹² D. Liszczyk, *Kompromis w sprawie utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, PISM, Nr 104 (712), lipiec 2010.

¹³ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do przeglądu? Bilans i wnioski z dotychczasowej polityki kadrowej*, Raport PISM, Warszawa 2012.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Decyzja Rady 2010/427/UE z dnia 26 VII 2010 r., określająca organizację i funkcjonowanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

i realizacji wyznaczonych celów. Jak wskazują autorzy komentarza prawnego do przywołanej decyzji postanowienia artykułu podkreślają autonomiczny charakter ESDZ na kilka sposobów. Po pierwsze służba składa się z wyodrębnionej „administracji centralnej i delegatur Unii w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych”. Po drugie charakter służby jest pomyślany jako „funkcjonalnie niezależny organ” UE, umiejscowiony pod zwierzchnictwem wysokiego przedstawiciela, a „wyodrębniony od Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji”. Jednocześnie jest ona wyposażona w „zdolność prawną niezbędną do wykonywania jej zadań i realizacji jej celów”¹⁶.

Na uwagę zasługuje katalog zadań ESDZ wymieniony w art. 2 Decyzji. Jego wyliczenie pozostaje w bezpośrednim związku z pozycją służby, działającej pod zwierzchnictwem Wysokiego Przedstawiciela. Tym samym podstawowym zadaniem ESDZ jest wspieranie Wysokiego Przedstawiciela w wykonywaniu jego obowiązków, a w szczególności wykonywaniu jego mandatu obejmującego prowadzenie WPZiB UE. A także zadań wynikających ze sprawowania przez Wysokiego Przedstawiciela funkcji przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych oraz funkcji wiceprzewodniczącego Komisji, z zastrzeżeniem, że nie mogą stanowić one uszczerbku dla uszczerbku dla zwykłych zadań realizowanych przez służby Komisji. W dalszej części artykułu wskazano, że ESDZ wspomaga Przewodniczącego Rady Europejskiej, Przewodniczącego Komisji i Komisję w wykonywaniu przez nich swoich funkcji w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Jednak uwzględniając autonomiczny charakter służby postanowienia te w żaden sposób nie umiejscawiają ESDZ pod zwierzchnictwem tych organów.

W kontekście zakresu działania ESDZ warto podkreślić, że jako struktura podlegająca wysokiemu przedstawicielowi wykonuje ona zadania, kierując się wyłącznie interesem Unii¹⁷.

Organizacja Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

Na strukturę wewnętrzną ESDZ składa się administracja centralna, zlokalizowana w Brukseli oraz delegatury Unii ustanowione w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych. Warto podkreślić, że funkcjonujące od momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony delegatury UE zostały przekształcone z działających dotychczas przedstawicielstw KE. Rdzeń administracji centralnej

¹⁶ S. Blockmans, and Ch. Hillion, *EEAS 2.0 A legal commentary on Council Decision 2010/427/ EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2013, s. 4.

¹⁷ *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, red. A. Kuś, Lublin 2012, s. 179.

stanowi wyodrębniona rada zarządzająca (*corporate board*)¹⁸. W jej skład, poza Wysokim Przedstawicielem, wchodzi wykonawczy sekretarz generalny, który bezpośrednio podlega wysokiemu przedstawicielowi. Funkcją wykonawczego sekretarza generalnego jest kierowanie ESDZ. W tym celu podejmuje on wszelkie środki niezbędne do zapewnienia sprawnego funkcjonowania całej służby. Do zakresu jego kompetencji należy także zarządzanie administracyjne i budżetowe ESDZ. W swoich obowiązkach jest on wspomagany przez dwóch zastępców. W skład najwyższego gremium zarządzającego wchodzi również dyrektor ds. operacyjnych¹⁹.

Zgodnie z postanowieniami decyzji administracja centralna ESDZ jest podzielona na dyrekcje, ich szefowie – dyrektorzy zarządzający wraz z przewodniczącym Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa tworzą tzw. radę polityczną. W decyzji wymieniono sześć dyrekcji, wyodrębnionych według kryterium geograficznego: Azji i Pacyfiku, Afryki, Europy i Azji Centralnej, Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu, Półwyspu Arabskiego, Iranu i Iraku, Dyrekcję Ameryk, wreszcie Dyrekcję Zagadnień Globalnych i Wielostronnych. Ponadto istnieją dwie Dyrekcje wyodrębnione według kryterium tematycznego (przedmiotowego): Dyrekcja ds. Reagowania Kryzysowego i Koordynacji Operacyjnej oraz Dyrekcja ds. Administracji i Finansów. Do poziomu centralnego przypisano ponadto takie działy, jak: Dział Planowania Polityki Strategicznej, Dział Prawny, Działy ds. stosunków międzyinstytucjonalnych, informacji i dyplomacji publicznej, audytu i kontroli wewnętrznej oraz ochrony danych osobowych.

Obok administracji centralnej strukturę ESDZ tworzą przedstawicielstwa UE. Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony w dniu 1 XII 2009 r. istniejąca sieć 136 delegatur Komisji została formalnie przekształcona w delegatury Unii, a następnie stopniowo przejęła obowiązki należące wcześniej do rotacyjnej prezydencji w zakresie koordynacji procesu obsadzania stanowisk unijnych. Za najbardziej prestiżowe funkcje w delegaturach uznawane są stanowiska kierowników delegatur oraz pozycje ekwiwalentne (np. kierownicy biur UE w Kosowie i Hongkongu), łącznie obejmujących w 2012 r. 126 stanowisk. Już po wejściu w życie Traktatu z Lizbony ich obsadzenie znalazło się w centrum zainteresowania głównie ze względu na zmieniający się charakter placówek w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych (przekształconych z delegacji Komisji w delegatury UE). Zmiana ta zdeterminowała szeroki zakres dostosowań, obejmujący także dobór personelu niezbędnego do pełnienia zadań nowego typu²⁰. Z początkiem 2011 r. ESDZ przejęła po KE sieć placówek, jednak z dominującą reprezentacją

¹⁸ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do...*, *op.cit.*

¹⁹ Schemat organizacyjny Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, *European External Action Service*, www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf (27 XII 2013).

²⁰ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do...*, *op.cit.*

przedstawicieli państw tzw. Piętnastki (państwa członkowskie UE sprzed 1 V 2004 r.) na stanowiskach kierowniczych²¹.

Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

W decyzji z 26 VII 2010 r., dotyczącej organizacji i funkcjonowania ESDZ, wiele miejsca poświęcono kwestiom personelu Służby i jego rekrutacji. Zgodnie z ogólnym sformułowaniem zawartym w art. 27 Traktatu w skład ESDZ wchodzi urzędnicy z Sekretariatu Generalnego Rady i z Komisji, jak również personel ze służb dyplomatycznych państw członkowskich. W postanowieniach decyzji doprecyzowano, że przed dniem 1 VII 2013 r. ESDZ będzie rekrutować wyłącznie urzędników pochodzących z Sekretariatu Generalnego Rady i z Komisji oraz personel ze służb dyplomatycznych państw członkowskich. Po tym terminie wszyscy urzędnicy i inni pracownicy UE powinni mieć możliwość ubiegania się o wakujące stanowiska w ESDZ. Kluczowe znaczenie mają tutaj przepisy art. 6 ust. 9 Decyzji, zgodnie z którymi po osiągnięciu przez Służbę pełnej zdolności działania, personel z państw członkowskich, powinien stanowić co najmniej jedną trzecią całkowitej liczby jej personelu (należącego do grupy funkcyjnej AD)²². Natomiast stali urzędnicy Unii powinni stanowić co najmniej 60% całkowitej liczby personelu ESDZ. Z oczywistych względów ten zasób kadrowy przyszłej służby zdominowany był przez pracowników posiadających obywatelstwo państw „Piętnastki”. Z tego powodu jeszcze na etapie negocjacji wypracowano porozumienie, zgodnie z którym dla personelu, pochodzącego z państw członkowskich należy utworzyć kategorię pracowników tymczasowych, mianowanych na stały okres – 5 lat. Podnoszono również, że oddelegowanie do ESDZ przez państwa członkowskie powinno być traktowane jako integralna ścieżka rozwoju zawodowego w służbach narodowych²³.

Za zasadnicze kryterium rekrutacji na stanowiska w Służbie uznano kompetencje merytoryczne, dodatkową wytyczną w tym procesie miało być zapewnienie odpowiedniej równowagi geograficznej i w obszarze płci²⁴. Warto podkreślić, że

²¹ R. Formusiewicz, J. Kumoch, *Analiza obsady stanowisk w szefów delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Raport PISM, Warszawa 2010, s. 23.

²² W grupie funkcyjnej AD, oznaczającej urzędników tzw. Administratorów, wskazano również poszczególne stopnie zaszerzegowania. Przykładowo, członkowie rady zarządzającej i dyrektorzy zarządzający posiadają stopień zaszerzegowania AD 15–16. Z kolei szefowie delegatur zaszerzegowani zostali na poziomie 14–15 i 9–14. Generalnie w grupa funkcyjna AD obejmuje 12 grup zaszerzegowania personelu odpowiedzialnego za zadania w zakresie zarządzania, prac koncepcyjnych i studyjnych, językowych lub naukowych.

²³ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do..., op.cit.*

²⁴ S. Duke, S. Lange, *Achieving geographical and gender balance in EEAS*, Brussels 2013, ss. 1–70.

podnoszone przez nowe państwa członkowskie argumenty o niewystarczającym udziale ich obywateli w przedstawicielstwach UE nie były nieuzasadnione. Jak wynika z raportu Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM) na czele delegatur Unii w 2010 r., a zatem już po przekształceniu przedstawicielstw Komisji w placówki UE, spośród 115 ambasadorów unijnych jedynie dwie osoby pochodziły z nowych państw członkowskich (Litwa i Węgry), podczas gdy spośród państw „Piętnastki” swojego ambasadora nie miały tylko Dania i Luksemburg²⁵. W raporcie wskazywani również na niewielki udział kobiet w kadrze kierowniczej przedstawicielstw UE. Tylko 10% stanowisk szefów delegatur było wówczas zajmowanych przez kobiety²⁶. Na tle narodowych modeli służb zagranicznych²⁷ taki niski wskaźnik udziału kobiet w kadrze zarządzającej, niewątpliwie skłaniał do włączenia w treść decyzji postanowień „zapewniających równowagę płci”.

Nakreślone w decyzji kryteria naboru do ESDZ były wynikiem przyjętego konsensusu pomiędzy państwami członkowskim oraz instytucjami UE, jednak wszystkie strony tego porozumienia dążyły do zapewnienia swoim obywatelom, bądź pracownikom, możliwie szeroki dostęp do stanowisk w ESDZ. Sygnalizowana już wyżej dominująca reprezentacja obywateli państw „Piętnastki”, powodowała, że przeprowadzane od 2010 r. nabory do służby, a w szczególności do rady zarządzającej oraz dyrekcji, spotykały się ze szczególnym zainteresowaniem nowych członków Unii. W skład zespołu najwyższego szczebla kierowniczego w grudniu 2010 r. weszli: Pierre Vimont – jako wykonawczy sekretarz generalny, David O’Sullivan – jako dyrektor ds. operacyjnych oraz dwóch zastępców: Helga Schmid – jako zastępca sekretarza generalnego do spraw politycznych oraz Maciej Popowski, powołany na zastępcę sekretarza generalnego do spraw stosunków międzyinstytucjonalnych²⁸. Z kolei na stanowiska dyrektorów dyrekcji generalnych powołano w przeważającej większości przedstawicieli państw członkowskich „Piętnastki”. W sumie w liczącej 14 członków rady zarządzającej i politycznej tylko

²⁵ R. Formusiewicz, J. Kumoch, *Analiza obsady stanowisk w szefów...*, *op.cit.*, s. 3.

²⁶ *Ibidem*, s. 6. Warto jednak podkreślić, że w polskiej służbie zagranicznej w końcu 2013 r. wskaźnik kobiet zatrudnionych na stanowiskach ambasadorów i przedstawicieli dyplomatycznych nie przekroczył 10%. Zatrudnienie kobiet widoczne jest głównie w placówkach polskiej dyplomacji publicznej i kulturalnej, tj. w Instytutach Polskich, zajmują one ponad 50% stanowisk dyrektorów tych placówek; Szefowie polskich placówek za granicą, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/polskie_placowki/szefowie_placowek/ (31 XII 2013).

²⁷ W służbie zagranicznej Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii w roku 2010 ten wskaźnik wynosił 21,8%; Por. T. Rahman, *Women in Diplomacy, An Assessment of British Female Ambassadors in Overcoming Gender Hierarchy 1990–2010*, www.law-journals-books.vlex.com/vid/diplomacy-ambassadors-overcoming-hierarchy-273879127 (29 XII 2013).

²⁸ Top management nominated for EEAS – updated 21/12/10, *European External Action Service*, www.eeas.europa.eu/top_stories/251010_en.htm (25 XI 2013).

dwa nowe kraje członkowskie posiadają swoich przedstawicieli²⁹. Jak podkreślała Catherine Ashton, dobór składu zarządzającego nie był przypadkowy, bowiem „pierwszy etap uruchamiania ESDZ wymagał szczególnego zaangażowania silnego i doświadczonego zespołu kierownictwa wyższego szczebla”³⁰.

Duże zainteresowanie wzbudzały również nominacje szefów delegatur UE. Przeprowadzona w ramach rotacji zmiana na stanowiskach kierowników 27 delegatur w 2010 r. wzmocniła bowiem pozycję państw „Piętnastki”. Nowym państwom członkowskim przypadły jedynie cztery nominacje. Analogicznie zmiana ta wyglądała w roku następnym. Spośród 25 stanowisk kierowników delegatur bądź ich zastępców, tylko cztery przypadły nowym państwom. Niewielką zmianę przyniósł rok 2012, w którym w ramach głównej rotacji 5 spośród 15 szefów delegatur wywodziło się z nowych państw członkowskich³¹.

Jak wynika z przywołanych danych postulowana w decyzji równowaga geograficzna pozostawała w dużej mierze nieosiągalna. „Nadreprezentacja” państw „Piętnastki” na stanowiskach kierowniczych, zarówno w centralnej administracji, jak i w przedstawicielstwach nie została zasadniczo ograniczona w początkach funkcjonowania ESDZ.

Według Raportu wysokiego przedstawiciela z połowy 2013 r. zatrudnionych w Służbie było 3 417 pracowników pracujących w centralach (1 457) i delegaturach UE (1 960)³². Udział 12 państw członkowskich, które przystąpiły do UE od 2004 r., obejmował 17,2% oficjalnych stanowisk przewidzianych w planie zatrudnienia. Dla porównania udział tych krajów w ogólnej liczbie ludności UE wynosi 20%. Odsetek ten pozostawał nieznacznie wyższy dla stanowisk AD i wynosił 18%. Jednocześnie tylko na czele 19 delegatur stoją obywatele państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. i później, co stanowi jedynie 14% wszystkich szefów delegatur³³.

Polska obecność w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych

Obecność polskich dyplomatów w szeregach ESDZ wydaje się oczywista. Z drugiej strony sygnalizowane wyżej dysproporcje w obsadzie stanowisk

²⁹ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do...*, *op.cit.*, s. 14.

³⁰ Przegląd ESDZ, lipiec 2013, *European External Action Service*, www.eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_pl.pdf (25 XI 2013).

³¹ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do...*, *op.cit.*, s. 17.

³² Raport Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Obrony, *Przegląd Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Bruksela lipiec 2013, s. 17–18.

³³ *Ibidem*.

między państwami „Piętnastki” a państwami członkowskimi, które przystąpiły do UE od 2004 r. mogą świadczyć o stosunkowo niewielkim udziale polskich obywateli w „dyplomacji unijnej”. Ogółem w 2013 r. w ESDZ na stanowiskach kategoryzowanych AD zatrudniono 37 Polaków. W tej liczbie 10 stanowiło oddelegowanych dyplomatów narodowych, a 27 zatrudniono na stanowiskach urzędniczych. Ostatecznie polski udział w kadrach Służby wynosi 4% ogółu pracowników. Jednak w porównaniu z takimi państwami, jak Francja (13%), Niemcy (9,7%) czy Belgia (7%), nie wydaje się on zasadniczo wysoki. Z kolei na stanowiskach przynależących do kategorii Asystentów (AST)³⁴ zatrudniono 24 polskich pracowników. Czterech Polaków znalazło się również w grupie pracowników kontraktowych.

Warto podkreślić, że w gronie państw dwunastki najwięcej nominacji – po cztery – na stanowiska kierowników delegatur uzyskała Polska oraz Czechy. Pozytywnie należałoby tutaj ocenić powołanie Jana Tombińskiego na szefa delegatury na Ukrainie. Wśród czwórki Polaków, pełniących funkcję szefa przedstawicielstwa UE, znaleźli się również Joanna Wronceka w Jordanii, Tomasz Kozłowski w Korei Południowej oraz Adam Kułach, który objął placówkę w Arabii Saudyjskiej. Za sukces można również uznać powołanie do ścisłego kierownictwa ESDZ Macieja Popławskiego na stanowisko zastępcy sekretarza generalnego do spraw stosunków międzyinstytucjonalnych i Jacka Bylicy na Głównego doradcę i specjalnego wysłannika ds. nierozprzestrzeniania broni oraz rozbrowienia.

Uwzględniając jednak fakt stosunkowo niewielkiego stanu zatrudnienia Polaków w Komisji czy Sekretariacie Rady, czyli największego udziałowo (60%) zasobu ESDZ, wydaje się naturalne, że potencjalne szanse na zatrudnienie w tej służbie mają przede wszystkim osoby, rekrutujące się spośród kadr narodowej dyplomacji. Przykładem są tutaj wszystkie ww. nominacje Polaków na szefów przedstawicielstw Unii oraz do kadry kierowniczej administracji centralnej Służby. Z tego powodu istotną rolę dla zwiększenia polskiej obecności w ESDZ będą odgrywać kandydatury polskich dyplomatów.

Przebieg pracy zawodowej członków polskiej służby zagranicznej zdeteminowany jest przez ich pozycję w korpusie urzędniczym polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Pozycja ta wynika z jednej strony z determinantów o charakterze normatywnym, głównie przepisów ustawy o polskiej służbie zagranicznej³⁵, z drugiej zaś warunkowana jest czynnikami, wynikającymi

³⁴ Grupa funkcyjna AST – tworzą ją tzw. Asystenci, którzy zostali zaszerogowani na 11 poziomach (AST 1–AST 11).

³⁵ Ustawa o służbie zagranicznej z 27 lipca 2001 roku, Dz. U. 2001, nr 128, poz. 1403 z późn. zm.

niekiedy ze *stricte* personalnych zależności³⁶. Ustawa o służbie zagranicznej, przyjęta w okresie przedakcesyjnym, nie uwzględnia obecności polskich dyplomatów w ESDZ. Także polski model kształcenia przyszłych dyplomatów, np. w ramach aplikacji dyplomatyczno-konsularnej nie uwzględnia ich potencjalnej kariery w europejskiej dyplomacji. Z tego powodu, w świetle podjętego tematu, po trzech latach funkcjonowania Służby, trudno jest postrzegać nominacje członków polskiej dyplomacji w kategorii „integralnej ścieżki rozwoju zawodowego w służbach narodowych”.

Wnioski

Skala zatrudnienia polskich dyplomatów w ESDZ okazała się daleka od oczekiwań³⁷. W zderzeniu z rzeczywistymi uwarunkowaniami, w tym silnej pozycji instytucji UE oraz państw „Piętnastki” wyobrażenia o silnej reprezentacji Polaków, jak również obywateli innych państw członkowskich, które wstąpiły do Unii od 2004 r. okazały się nierealne. Obecność 37 Polaków w liczącej ponad 3 tys. pracowników strukturze nie można uznać za znaczącą. Dodatkowym czynnikiem, który nadal może tę obecność ograniczać, jest tzw. profilowanie stanowisk poprzez wskazywanie określonych kompetencji i wymagań, np. w zakresie posiadania doświadczenia zawodowego w unijnych instytucjach³⁸.

Z tego powodu konieczne jest znalezienie nowych możliwości zapewnienia, choć w podstawowym stopniu, równowagi geograficznej w ESDZ. Przede wszystkim należałoby położyć większy nacisk na zwiększenie polskiej reprezentacji we wszystkich instytucjach unijnych, nie koncentrując się jedynie na kierowniczych stanowiskach w Służbie. Dzięki temu w przyszłości, przy czym należałoby podkreślić, że nie dotyczy to perspektywy krótkoterminowej, mógłby się zwiększyć „polski napływ” do ESDZ z dwóch podstawowych zasobów kadrowych (Komisji i Sekretariatu Rady). Wymaga to również zwiększenia udziału Polaków w rekrutacji do tych instytucji, przeprowadzanej w procedurach konkursowych. Temu z kolei powinien sprzyjać odpowiedni proces kształcenia, także w ramach polskiego modelu kształcenia przyszłych dyplomatów, dzięki któremu mogliby oni konkurować z kandydatami z innych państw członkowskich.

³⁶ Por. Anna Umińska-Woroniecka, *Korpus urzędniczy polskiej służby zagranicznej w XXI wieku – wybrane zagadnienia*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski w latach 2004–2011: struktury, koncepcje, sąsiedzi*, Izrael, red. M Wolański, Polkowice 2013, s. 13–33.

³⁷ R. Sikorski, *Pierwsze nominacje ambasadorskie szansa dla polskich dyplomatów*, 14 IX 2010, www.radeksikorski.pl/aktualnosci/pierwsze-nominacje-ambasadorskie-w-ue-szansa-dla-polskich-dyplomatow/ (29 XII 2013)

³⁸ R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby...*, *op.cit.*, s. 20–21.

Innym czynnikiem, który mógłby zwiększyć szanse polskiego udziału w Służbie byłaby rekomendacja większej liczby kobiet, także na wyższe stanowiska w unijnej dyplomacji³⁹. Jak wynika z raportu Wysokiego Przedstawiciela, przedstawionego w związku z przeglądem ESDZ w lipcu 2013 r. „w ramach transferu blokowego do pracy w ESDZ przeszli głównie mężczyźni i obecnie, podobnie jak krajowe służby dyplomatyczne, ESDZ stoi w obliczu wyzwań związanych z zachęcaniem dobrze wykwalifikowanych kobiet do objęcia stanowisk wyższego szczebla w Służbie”⁴⁰. O nacisku na kwestię „równowagi płci” mogą również świadczyć rekomendacje PE, przedstawione w związku z przywołanym wyżej raportem, wśród których zalecono m.in. kontynuację i intensyfikację wysiłków w celu „uzyskania większej równowagi między przedstawicielami obu płci, z należytym uwzględnieniem doświadczenia i kompetencji; podkreślenie znaczenia, jakie ma osiągnięcie stanu równowagi na szczeblu szefów delegatur i na innych szczeblach kierowniczych; wprowadzenie środków przejściowych przy jednoczesnym opracowaniu planu działania, który obejmowałby programy opieki mętorskiej, specjalne szkolenia oraz środowisko pracy uwzględniające potrzeby rodzin w celu promowania reprezentacji kobiet i usunięcia przeszkód strukturalnych utrudniających im karierę w dyplomacji”⁴¹.

Nie sposób wreszcie pominąć, sygnalizowanego już w 2012 roku przez autorki raportu PISM⁴², zwiększenia przejrzystości struktury kadrowej i stałego udostępniania danych dotyczących personelu ESDZ. Interwencji państw członkowskich wymaga przede wszystkim kwestia zbyt ograniczonego przepływu informacji o istniejących wakatach w Służbie albo niepełnych informacji o już obsadzonych stanowiskach.

³⁹ W obliczu coraz większej partycypacji kobiet w kierownictwie Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP (obecnie stanowisko to w randze podsekretarza stanu pełni: Katarzyna Kacperczyk, Henryka Mościcka-Dendys,) wydaje się, że dobór kandydatur nie stanowiłby problemu, choć przedstawiane już wyżej dane liczbowe dotyczące stanowisk polskich ambasadorów mogą świadczyć o dominującym udziale mężczyzn w polskiej dyplomacji.

⁴⁰ *Raport Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Obrony, Przegląd Europejskie Służby Działań Zewnętrznych, op.cit., s. 17.*

⁴¹ *Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa/ Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, Rady i Komisji w sprawie przeglądu organizacji i funkcjonowania ESDZ w roku 2013, (2012/2253).*

⁴² Jak wskazują autorki raportu R. Formusiewicz i D. Liszczyk: „Ogólną orientację w aktualnym stanie organizacyjnym i personalnym utrudnia nie tylko selektywna polityka informacyjna, np. niepodawanie do wiadomości publicznej wszystkich nominacji na szczeblu dyrektorów, ale także opóźnienia w publikowaniu struktury organizacyjnej administracji ESDZ oraz nieaktualizowanie bazy personalnej UE Who is who. Bardzo częsty jest brak korelacji między danymi personalnymi prezentowanymi w tym samym czasie we wspomnianych źródłach.”; R. Formusiewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby...*, op.cit., s. 19.

SŁOWA KLUCZOWE

Służba Działań Zewnętrznych, System instytucjonalny Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Równowaga geograficzna w ESDZ, Równowaga płci w ESDZ

KEYWORDS

European External Action Service, Institutional System of the EU Common Foreign and Security Policy, geographical balance in the EEAS, gender balance in the EEAS

S u m m a r y

Implications of the European External Action Service for HR staff processes in the Polish foreign service

Establishment of the European External Action Service (EEAS) under the law of the Lisbon Treaty was one of the key changes in the institutional system of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). Prospect of national diplomats recruitment to the EEAS seemed to be obvious for the member-states which joined the EU in 2004 and later, including Poland as the largest state among them. Taking into consideration this objective state of affairs, in her article the author tries to present genesis of the EEAS, its structure, the process of staff recruitment, extralegal conditioning of its operation, and finally Poland's experience that results from its decennial operation within the EEAS system.

Wrocław 2014

Nr 1(2)/2014

Ks. HENRYK M. JAGODZIŃSKI
Sekretariat Stanu Stolicy Apostolskiej

MIEJSCE PAPIESKIEJ DYPLOMACJI W STRUKTURZE KURII RZYMSKIEJ

Pojęcie i zadania papieskiej dyplomacji

Chcąc określić, czym jest dyplomacja, można powiedzieć ogólnie, że jest to narzędzie, którym posługują się poszczególne państwa w celu osiągnięcia swoich celów i zrealizowania swoich interesów, w kontekście stosunków międzynarodowych. Dysponuje ona własnymi organami odpowiedzialności, z własnymi zasadami, które częściowo są określone przez zwyczaje a częściowo są zdefiniowane przez porozumienia dotyczące prawa dyplomatycznego oraz przez normy wewnętrzne. Wspomniane zasady stanowią bazę do prowadzenia działalności dyplomatycznej. Do tych reguł stosuje się również Stolica Apostolska, która zresztą aktywnie uczestniczyła w ich tworzeniu.

Stolica Apostolska również przyjęła i używa tego narzędzia, jakim jest dyplomacja, i czyni to nie tylko dla osiągnięcia własnych celów, które jednak różnią się od celów, jakie sobie stawiają państwa, ale według własnej, szczególnej natury nadaje temu narzędziu inny sens i istotę¹.

Mówiąc o dyplomacji, niejako automatycznie ma się na myśli działalność, które stanowi wyłączną domenę określonego państwa w relacji z innymi państwami. Dlatego też wielu mówiąc o dyplomacji papieskiej, często nazywając ją zamiennie watykańską, uważa ją błędnie za przejaw działalności Państwa-Miasta Watykan. Dyplomacja papieska jest wyrazem działalności własnej Stolicy Apostolskiej, będącą najwyższą władzą w Kościele katolickim.

Kardynał Giovanni Lajolo, pełniący funkcję Sekretarza do Spraw Relacji z Państwami w latach 2003–2006, w swojej konferencji wygłoszonej 16 II

¹ T. Bertone, *La diplomazia pontificia in un mondo globalizzato*. Città del Vaticano 2013, s. 139.

2006 r. w *Circolo di Roma* w Rzymie, zauważył, że w preambule Traktatu Laterańskiego, zawartego pomiędzy Stolicą Apostolską a Królestwem Włoch 11 II 1929 r., stwierdzono, że Stolica Apostolska cieszy się, nie podlegającą dyskusji, suwerennością na arenie międzynarodowej. W art 2. tego Traktatu zostało sprecyzowane, że ta suwerenność jest „atrybutem związanym z jej naturą, zgodnie z jej tradycją i wymaganiami wynikającymi z jej misji w świecie”. Opierając się na tejże suwerenności, Stolica Apostolska razem z Królestwem Włoch powołały do istnienia w 1929, Państwo-Miasto Watykan, na terenie, którego Stolica Apostolska posiada wyłączną suwerenność i jurysdykcję. Co prawda suwerenność tego państwa jest uznawana przez wspólnotę międzynarodową, jednakże nie jest ona oddzielona od suwerenności Stolicy Apostolskiej. Jest z nią związana i na nią skierowana, jako instrument niezależności i suwerenności papieża. Relacje dyplomatyczne, które poszczególne kraje posiadają ze Stolicą Apostolską, z formalnego punktu widzenia, są tej samej natury, jakie posiadają z innymi państwami, ponieważ są to relacje pomiędzy dwoma suwerennymi podmiotami, opierającymi się na prawie międzynarodowym. Natomiast, jeśli chodzi o treść tych relacji, które realizują się w sposób konkretny poprzez ambasady akredytowane przy Stolicy Apostolskiej, w istocie dotyczą one kwestii związanych z działalnością Stolicy Apostolskiej i obecnością Kościoła katolickiego w różnych krajach.

Papieża Franciszek we wstępie do książki kardynała Tarcisio Bertone *Dyplomacja papieska w świecie globalizacji*, zaznaczył, że głównym zadaniem dyplomacji jest służba. W kontekście współczesnego świata, który charakteryzuje się kryzysem wartości, jaki przeżywają współczesne państwa oraz ich instytucje, papież stwierdził, że taka sytuacja stwarza dla działalności papieskiej dyplomacji nowe możliwości, które są zarazem i wyzwaniem. To wyzwanie polega na uczestnictwie w tworzeniu nowych relacji pomiędzy różnymi narodami, aby były one naprawdę sprawiedliwe, pełne solidarności, dzięki którym każdy naród i każda osoba, byłyby szanowane w ich tożsamości i godności. Mówiąc o perspektywie chrześcijańskiej zauważył, że potrafi ona wskazać to, co jest autentycznie ludzkie, kiedy wypływa z wolności osoby, z jej otwarcia na to, co jest nowe, i co ostatecznie pochodzi z jej ducha, który jednoczy wymiar ludzki z transcendencją. Według papieża Franciszka stanowi to pewien wkład, jaki dyplomacja papieska ofiaruje całej ludzkości, stawiając sobie za cel odrodzenie wymiaru moralnego w relacjach międzynarodowych. Wymiar moralny, bowiem pozwala ludzkości żyć i rozwijać się razem, w miłości, w relacji do swoich bliźnich, bez bycia nieprzyjaciółmi dla siebie nawzajem².

² Por. T. Bertone, *La diplomazia pontificia...*, dz. cyt., s. 5–7.

Początki i rozwój dyplomacji papieskiej

Dyplomacja papieska swoimi korzeniami sięga IV w., kiedy po edyktie tolerancyjnym cesarza Konstantyna Wielkiego w 313 r., papieże zaczęli wysyłać swoich legatów, czyli przedstawicieli, na Synody prowincyjne i Sobory powszechne, jak również do terytoriów znajdujących się poza Rzymem. Według opinii historyków, pierwszymi oficjalnymi papieskimi przedstawicielami byli wysłannicy papieża Sylwestra I (314–335) na Synodzie w Arles w 314 r. Byli to prezbiterzy Klaudiusz i Wit oraz diakoni Eugeniusz i Syrycjusz. Wspomniany synod dotyczył herezji donatystów, której przeciwstawili się na tym synodzie papiescy wysłannicy³. W następnym stuleciu, papieże zaczynają wysyłać swoich przedstawicieli na dwór cesarski w Konstantynopolu. W historii papieskiej dyplomacji, ci wysłannicy nazywani są greckim terminem *apocrisari*, lub w wersji łacińskiej *responsores*. To określenie zostało zapożyczone z terminologii ówczesnego dworu cesarskiego, gdzie tak nazywano cesarskich urzędników, których obowiązkiem było przekazywanie odpowiedzi (apókrisis) imperatora⁴. Według Hartmanna Grisar⁵, urząd *apocrisari* zapoczątkował papież Leon Wielki (440–461), kiedy wysłał biskupa Juliana z Kios, jako swojego przedstawiciela na dwór cesarza Marcjana (450–457). Jego głównym zadaniem było przeciwstawienie się odradzającym się herezjom nestorianizmu i eutychanizmu, które zostały potępione na soborze Chalcedońskim⁶ w 451 r. Ten urząd, w większości przypadków był sprawowany przez diakonów. Stałą formę przybrał on dopiero w VI w. Zadaniem papieskich *apocrisari*, rezydujących w *Domus Placidiana*, było przede wszystkim troszczenie się o sprawy Kościoła rzymskiego oraz powszechnego. W czasie pełnionej funkcji wysyłali raporty do Rzymu oraz rozpatrywali niektóre sprawy, które zostały im powierzone przez papieży. O wadze tej funkcji może świadczyć uwaga papieża Pelagiusza II (579–590), gdzie zaznaczył, że *apocrisarius*, nie może oddalić się od swojego pałacu nawet na godzinę⁷.

Koniec epoki *apocrisari* przypada na VIII w. Przyczyną wygaśnięcia tej funkcji był polityczny podział na Wschód i Zachód. Ich funkcje zostały przejęte przez legatów papieskich, którzy dzielili się na dwie kategorie: *legati nati* i *legati missi*. Tytuł *legati nati* nosili biskupi szczególnie ważnych stolic biskupich, którzy w poszczególnych Kościołach lokalnych reprezentowali również papieża. Z biegiem czasu jednak, papieże doszli do wniosku, że tego typu rozwiązanie nie jest zbyt

³ Por. M.F. Feldkamp, *La diplomatie pontificale de Sylvestre I à Jean-Paul II. Une vue d'ensemble*. Paris 2000, s. 10.

⁴ Por. N. Del Re, *Mondo Vaticano. Passato e presente*. Watykan 1995, s. 449.

⁵ Por. H. Grisar, *Roma alla fine del mondo antico*, II, tł. włoskie, Rzym 1930, s. 421–422.

⁶ PL, 54, 1025.

⁷ Por. P. Jaffé, *Regesta Pontificum Romanorum*, I, 1085.

najszczęśliwsze, ponieważ pewni biskupi niezbyt dobrze znosili fakt, że niektórzy spośród nich posiadali wyższą pozycję, jako papiescy przedstawiciele⁸. Natomiast *Legati missi* nie mieli statusu stałego urzędu. Ich działanie ograniczało się do wypełnienia konkretnego zadania lub misji, która została im zlecona do wypełnienia.

W późnym średniowieczu, do wypełnienia niektórych zadań o charakterze dyplomatycznym, papież posługiwał się swoimi agentami fiskalnymi zwanymi *collectores*. *Collectores* wysyłani byli do różnych krajów europejskich z zadaniem zbierania świętopietrza, czyli podatku na utrzymanie Stolicy Apostolskiej. Szczególnie w ostatnich dziesięcioleciach XV w., *collectores* spełniali różne funkcje religijne i dyplomatyczne. Logiczną konsekwencją ustanowienia odpowiedzialnych za poszczególne obszary zwane *collettorie*, obejmujące swym zasięgiem określony kraj, było przekształcenie się takich instytucji w stałą misję dyplomatyczną⁹. Pierwsi stali nuncjusze wywodzili się właśnie z pośród papieskich *collectores*. Wskazuje na to również sam tytuł nuncjusza, który stanowił część wyrażenia *nuntius et collector*, jakim określano właśnie *collectores*. Do czasów papieża Pawła III (1534–1549), na określenie papieskiego przedstawiciela używano również tytułu *orator*, który to tytuł był charakterystyczny dla dyplomatów świeckich. Tradycyjnie za pierwszą stałą nuncjaturę przyjmuje się ustanowienie w 1500 nuncjatury w Wenecji. Aczkolwiek niektórzy autorzy, jak np. J. Fernández Alonso¹⁰, uważają, że pierwsza nuncjatura została ustanowiona w Hiszpanii, kiedy w 1493 papież Aleksander VI (1492–1503) powierzył tamtejszym legatowi zajmowanie się wszystkimi sprawami dyplomatycznymi Stolicy Apostolskiej wobec katolickich królów Hiszpanii, z obowiązkiem stałej rezydencji przy dworze królewskim. Sukcesywnie po nuncjaturach w Wenecji i Hiszpanii zostają ustanowione przedstawicielstwa papieskie we Francji, przy cesarzu, w Sabaudii i Florencji. Jednakże wewnętrzna organizacja nuncjatur zostaje dopiero ustanowiona w 1578 r. przez Grzegorza XIII (1572–1585), który również ustanowił ich klasyfikację, określił funkcje i uregulował protokół. Szefowie misji mieli cieszyć się godnością biskupią. Ze względu na wagę jaką przywiązywał on do tej instytucji, uregulował on również kwestię uposażenia nuncjatur oraz ustanowił nowe nuncjatury.

Ustanowienie stałych nuncjatur nie odbywało się bez pewnej opozycji ze strony wzmiankowanych biskupów, posiadających tytuł *legati nati*, którzy otwarcie nie negowali prawa papieża do wysyłania swoich legatów w konkretnych sprawach, na określony czas, do konkretnego miejsca, ale wyraźnie

⁸ G. De Rosa, *Le Nunziature Apostoliche. Nature e fini della diplomazia pontificia*, Civiltà Cattolica 3545 (1998), s. 451–460.

⁹ N. del Re, dz. cyt., s. 450.

¹⁰ J. Fernández Alonso, *Don Francisco de Prats, primer nuncio permanente en España*, *Anthologica annua*, 1 (1953), s. 67–154.

sprzeciwiali się ustanowieniu stałych przedstawicieli dyplomatycznych papieża, uważając, że takie posunięcie jest naruszeniem praw biskupów. Szczególnie ustanowienie w 1784 r. nuncjatury w Monachium, stało się okazją dla biskupów Moguncji, Trewiru, Kolonii i Salzburga do otwartego wystąpienia przeciwko papieskiej decyzji. W odpowiedzi na taką postawę papież Piusa VI wystosował do wspomnianych biskupów pismo 14 XI 1789 r. *Responsorio ad Metropoliniensem Moguntium, Trevirensensem, Coloniensem et Salisburgensem super Nunciaturis Apostolicis*¹¹, zawierające papieską odpowiedź na obiekcje przedstawione przez biskupów.

Po reformach Grzegorza XIII, dyplomacja papieska przeżywała okres prawdziwego rozkwitu, po którym jednakże nastąpił okres dekadencji, która swój szczyt osiągnęła w okresie napoleońskim. W tym czasie wojska francuskie okupywały Rzym, w wyniku czego doszło do uwięzienia Piusa VI (1775–1799) oraz jego następcy Piusa VII (1800–1823). W konsekwencji Pius VI nawet zmarł w niewoli. W tym czasie swoje funkcje pełniło tylko dwóch nuncjuszy: J.E. Lorenzo Caleppi, który z dworem portugalskim udał się do Brazylii w 1808 r. i J.E. Anotonio Severoli, podążający za dworem austriackim w jego pielgrzymowaniu po Europie. Nowy, bogaty okres w historii papieskiej dyplomacji otwiera się wraz z restauracją Państwa Kościelnego po upadku Napoleona. W tym okresie dokonano również reorganizacji nuncjatur. Kluczową rolę w tym procesie odegrał kardynał Ercole Consalvi na Kongresie Wiedeńskim w 1815 r. Na mocy *Règlement sur le rang entre les Agents Diplomatiques* umieszczonego w Protokóle Traktatu paryskiego, podpisanego przez osiem potęg 19 III 1815 r. i przyjętego na Kongresie Wiedeńskim 9 VI tegoż roku, przyznano nuncjuszom, na mocy prawa zwyczajowego, tytuł dziekana korpusu dyplomatycznego. To prawo zwyczajowe zostało potwierdzone przez *Konwencję o stosunkach dyplomatycznych* (art. 16 § 3) podpisaną 9 IV 1961 r. w Wiedniu.

Próba dla trwałości papieskiej dyplomacji na polu międzynarodowym, jak też posiadania przez Stolicę Apostolską aktywnego i pasywnego prawa legacji, tzn. prawo wysyłania nuncjuszy do różnych krajów, jak też akredytowanie różnych ambasadorów przy Stolicy Apostolskiej, był okres po zniesieniu w Państwa Kościelnego w 1870 r. Trwał on do czasów podpisania paktów laterańskich z Królestwem Włoch 11 II 1929 r. Wówczas to Stolica Apostolska, nie mając terytorium, nie tylko utrzymywała stosunki dyplomatyczne z innymi krajami, jak to miało miejsce w przeszłości, ale prowadziła także aktywną działalność rozjemczą między różnymi państwami: między Hiszpanią i Niemcami w 1885 r.; między Anglią i Portugalią w 1890 r.; między Wielką Brytanią i Stanami Zjednoczonymi w 1894 r.; między Haiti i San Domingo w 1895 r.; między Argentyną i Chile

¹¹ N. del Re, dz. cyt., s. 451.

w 1896 r.; między Kolumbią i Peru w 1905 r.; między Ekwadorem i Kolumbią w 1906 r.¹².

Dyplomacja papieska w czasie trwania Soboru Watykańskiego i reforma soborowa

W okresie trwania Soboru Watykańskiego II (1962–1965), w atmosferze podejmowanych reform, postulowano dokładniejsze zdefiniowanie zadań i roli legatów papieskich, jak też stawiano również pytanie o sens istnienia służby dyplomatycznej Stolicy Apostolskiej. Czy Kościół, jako wspólnota religijna, mając swoje cele ponadnaturalne, do osiągnięcia których powinien posługiwać się środkami religijnymi, może uciekać w realizacji tych celów do środków dyplomatycznych i politycznych, którymi posługiwali się dotąd legaci papiescy w swojej działalności.

Ta problematyka została szeroko omówiona przez Papieża Pawła VI (1963–1978) w jego liście apostolskim z 24 VI 1969 r., na temat zadań Legatów papieskich *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*¹³. Papież przypomniał o charakterze swojej władzy w Kościele, uznając że jest ona pełna, najwyższa, bezpośrednia i powszechna. Papież może ją wykonywać w sposób wolny i bezpośredni. Jako następca św. Piotra, ma za zadanie bycie widzialnym fundamentem jedności Kościoła, troszczyć się o niepodzielność kolegium biskupiego, jak również otaczać troską duszpasterską tych wszystkich, którzy nie należą do Kościoła i głosić całemu światu Ewangelię. Papież zauważył w tym dokumencie, że w wypełnieniu tych licznych zadań musi być w ciągłym kontakcie z biskupami i Kościołami lokalnymi, które zostały powierzone tym biskupom. W realizacji tej jedności nie wystarczy tylko wymiana korespondencji, ale konieczna jest obecność wysłanników, którzy swoją osobą przedstawiliby papieża w sposób stały.

W Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1917 r., figura legata papieskiego była przedstawiana przede wszystkim z punktu widzenia jego misji dyplomatycznej wobec państw. Natomiast z soborową wizją Kościoła, jako jedności i wspólnoty (*communione*) Kościołów lokalnych, instytucja przedstawiciela papieskiego nabiera przede wszystkim wymiaru wewnątrzkościelnego, któremu towarzyszy również wymiar pozakościelny. Z tego powodu papież Paweł VI w *Sollicitudo omnium Ecclesiarum* (IV,1) podkreślił, że: „podstawowym i szczególnym zadaniem papieskiego legata jest uczynienie coraz silniejszymi i skuteczniejszymi więzów jedności, które jednoczą Stolicę Apostolską i Kościoły lokalne”.

¹² G. de Rosa, dz. cyt., s. 453.

¹³ AAS 61 (1969), s. 473–484.

Figura legata papieskiego w Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1983

Soborowe postulaty dotyczące zdefiniowania roli legatów papieskich, jak też soborowe nauczanie na temat wolności religijnej zawarte w deklaracji soborowej *Dignitatis humanae*, oraz papieskie nauczanie posoborowe szczególnie „motu proprio” *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*, znalazły swoją realizację w Kodeksie Prawa Kanonicznego, promulgowanym w 1983 r. Normy odnoszące się do legatów papieskich, zostały umieszczone w drugiej księdze Kodeksu „O Ludzie Bożym”, w rozdziale V („Legaci Biskupa Rzymskiego”), odpowiednio w kanonach od 362–367. Brzmiały one następująco:

Kan. 362

Biskupowi Rzymskiemu przysługuje naturalne i niezależne prawo mianowania i wysyłania swoich legatów, czy to do Kościołów partykularnych w różnych krajach lub regionach, czy też równocześnie do państw i rządów, jak również przenoszenia ich i odwoływania, z zachowaniem przepisów prawa międzynarodowego, gdy idzie o wysyłanie i odwoływanie legatów stanowiących w państwach.

Kan. 363

§ 1. Legatom Biskupa Rzymskiego zleca się funkcję reprezentowania go na sposób stały w Kościołach partykularnych lub także wobec państw i władz publicznych, do których są posyłani.

§ 2. Stolicę Apostolską reprezentują również ci, którzy w charakterze papieskiej misji są wyznaczani jako delegaci lub obserwatorzy do organizacji międzynarodowych albo na konferencje czy zjazdy.

Kan. 364

Głównym zadaniem legata papieskiego jest zacieśnianie i umacnianie coraz bardziej więzów łączących Stolicę Apostolską z Kościołami partykularnymi. Tak więc w odniesieniu do powierzonego mu okręgu, do papieskiego legata należy:

- 1° przesyłanie do Stolicy Apostolskiej wiadomości na temat warunków, w których znajdują się Kościoły partykularne, i o tym wszystkim, co dotyczy życia samego Kościoła i dobra dusz;
- 2° wspieranie biskupów czynem i radą, nie naruszając jednak wykonywania przyznanej im prawem władzy;
- 3° ożywanie częstych kontaktów z Konferencją Episkopatu przez udzielanie jej wszechstronnej pomocy;
- 4° gdy idzie o nominację biskupów: przesyłanie lub proponowanie Stolicy Apostolskiej nazwisk kandydatów, jak również przeprowadzanie procesu

- informacyjnego odnośnie do kandydatów, z zachowaniem norm wydanych przez Stolicę Apostolską;
- 5° usilne popieranie tego, co służy utrwaleniu pokoju, rozwojowi postępu i zgodnej współpracy między narodami;
- 6° podejmowanie wraz z biskupami odpowiednich kontaktów między Kościołem katolickim oraz innymi Kościołami lub wspólnotami kościelnymi, a nawet i religiami niechrześcijańskimi; 7° podejmowanie, działając wspólnie z biskupami, u kierujących państwem obrony tego, co jest związane z misją Kościoła i Stolicy Apostolskiej;
- 8° wykonywanie ponadto pełnomocnictw oraz wypełnianie innych poleceń, przekazanych mu przez Stolicę Apostolską.

Kan. 365

§ 1. Do papieskiego legata, który zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego wypełnia równocześnie misję w państwie, należy także szczególne zadanie:

- 1° podtrzymywać i ożywiać więzy między Stolicą Apostolską i Rządem;
- 2° prowadzić rokowania w zakresie spraw dotyczących stosunków Kościoła i Państwa oraz w sposób szczególny pertraktować o zawarcie konkordatu czy innych tego rodzaju układów, jak również wprowadzanie ich w życie.

§ 2. W załatwianiu spraw, o których w § 1, zgodnie z tym, co zalecają okoliczności, legat papieski niech nie zaniedba zasięgać opinii i rady biskupów okręgu kościelnego oraz informować ich o przebiegu sprawy.

Kan. 366

Ze względu na szczególny charakter posługi legata:

- 1° siedziba papieskiego poselstwa jest wyjęta spod władzy rządzenia miejscowego ordynariusza, chyba że chodzi o zawieranie małżeństw;
- 2° wolno legatowi papieskiemu – po powiadomieniu wedle możliwości miejscowych ordynariuszy – we wszystkich kościołach jego poselstwa sprawować funkcje liturgiczne, nawet w pontyfikaliach.

Kan. 367

Zadanie papieskiego legata nie wygasa z chwilą wakansu Stolicy Apostolskiej, chyba że co innego zastrzeżono w papieskim piśmie. Wygasa natomiast po wypełnieniu zlecenia, przez odwołanie podane do wiadomości zainteresowanego oraz zrzeczenie przyjęte przez Biskupa Rzymskiego.

Pojęcie Kurii Rzymskiej

Odnosnie pochodzenia słowa łacińskiego terminu *curia*, większość autorów wywodzi je od archaicznego terminu łacińskiego *co-viria*, oznaczające zgromadzenie mężczyzn, oraz od określenia *covehria*, które w języku Wolsków oznaczało zebranie¹⁴. W okresie antycznym, określenie to przybierało różne znaczenia, począwszy od miejsca świętego, gdzie Rzymianie zbierali się dla celebracji świętych obrzędów, poprzez miejsce gdzie podejmowano ważne decyzje, po pewną część mieszkańców według podziału dokonanego przez Romulusa, aż po miejsce obrad senatu rzymskiego.

Konstytucja apostolska *Pastor bonus*¹⁵ (PB), poświęcona Kurii Rzymskiej, w art. 1 zawiera jej zwięzłą definicję, mówiąc, że: „Kurja Rzymska jest zespołem dykasterii i instytucji, które wspierają Biskupa Rzymskiego w wykonywaniu jego najwyższego urzędu pasterskiego w służbie i dla dobra Kościoła powszechnego oraz Kościołów partykularnych, poprzez który umacnia się jedność wiary i wspólnota Ludu Bożego, a także ożywiona jest własna misja Kościoła w świecie”.

Termin dykasteria, oznacza pewien autonomiczny organizm, któremu zostało delegowane zarządzanie określoną materią wchodzącą w zakres pastoralnej funkcji Biskupa Rzymu¹⁶. Art. 2. tegoż dokumentu wyjaśnia, że przez dykasterie Kurii Rzymskiej należy rozumieć: Sekretariat Stanu, kongregacje, trybunały, rady i urzędy, czyli: kamera Apostolska, Administracja Dóbr Stolicy Apostolskiej, Prefektura Ekonomicznych Spraw Stolicy Świętej. Do instytucji Kurii Rzymskiej zaliczają się Prefektura Domu Papieskiego i Papieski Urząd ds. Ceremonii Liturgicznych. W tym artykule podkreśla się, że dykasterie pod względem prawnym są sobie równe.

Jak podkreśla sama konstytucja PB, funkcja Kurii Rzymskiej ma być rozumiana nie w sensie biurokratyczno-administracyjnym, ale pastoralnym, ponieważ wypływa ona z tej samej służby, którą wykonuje w miłości następca św. Piotra, najwyższy pasterz całego Kościoła na rzecz wspólnoty kościelnej, która opiera się na jedności wiary i miłości, a która wyraża się w jedności dyscypliny kościelnej (por. PB, n. 1–3; art. 33; 34). Ten pastoralny aspekt, podkreślił Ojciec św. Franciszek w życzeniach Bożonarodzeniowych skierowanych do Kurii Rzymskiej 21 XII 2013 r.¹⁷.

¹⁴ Por. N. del Re, *La Curia Romana. Lienamenti stolico-giuridici*, Città del Vaticano 1998, s. 18.

¹⁵ AAS 80 (1988), s. 841–912.

¹⁶ Por. J. I. Arieta, *Diritto dell'Organizzazione Ecclesiastica*, Milano 1997, s. 304–305.

¹⁷ *Presentazione degli auguri natalizi della Curia Romana. Discorso del santo Padre Francesco*, 21 XII 2013, La Santa Sede, www.vatican.va/holy_father/francesco/speeches/2013/december/documents/papa-francesco_20131221_auguri-curia-romana_it.html (17 IX 2014).

Rys historyczny Kurii Rzymskiej

Organizacja i funkcjonowanie obecnej Kurii Rzymskiej jest owocem długiego procesu, którego początki sięgają pierwszych wieków chrześcijaństwa. Papież od samego początku potrzebował bezpośrednich współpracowników, którzy służyliby mu pomocą w wykonywaniu jego najwyższego urzędu pasterskiego. Urząd ten z biegiem czasu nabierał coraz większego zakresu, a jego wykonywanie stawało się jednocześnie coraz bardziej skomplikowane. Poczynając od pierwszych wieków chrześcijaństwa aż do X w., papież był wspomagany przez swoje prezbiterium oraz diakonów, którzy gromadzili się kolegialnie, aby rozpatrywać sprawy zwyczajne dotyczące kościelnej administracji. O istnieniu i funkcjonowaniu *Presbyterium Apostolicae Sedis* świadczy list papieża Korneliusza z 251 r. do św. Cypriana biskupa Kartaginy (PL 37, 42). Sprawy większej wagi były rozpatrywane na synodach, w których oprócz prezbiterów i diakonów, uczestniczyli również biskupi podrzymskich diecezji, jak też i z dalszych miejsc. Papież, posiadał także swoją kancelarię, zwaną Kancelarią Apostolską, w której pracowali archiwiści i notariusze (*notarii et scriniarii*), odpowiedzialni za redagowanie, wysłanie oraz przechowywanie papieskich listów i dokumentów. Jej powstanie umiejscawia się na wiek IV. Z Kancelarii Apostolskiej wyodrębniły się później Kamera Apostolska, Dataria Apostolska, Rota Rzymska i Kolegium kardynalskie¹⁸. Okres od XI do XVI w., stanowił czas konsystorzów, w którym funkcję bezpośrednich współpracowników papieża, w kierowaniu Kościołem, zaczęli ogrywać kardynałowie. Obok konsystorza zostało utworzone *Auditorium Papae*, składające się z prałatów mniejszych, do których zadań należało rozpatrywanie spraw spornych i kryminalnych¹⁹. Za twórcę Kurii Rzymskiej w ścisłym sensie uważa się papieża Sykstusa V (1521–1590), który powołał ją do życia na sposób stałej konstytucji apostolskiej *Immensa aeterni Dei* z 22 I 1588 r.²⁰, nadając jej określoną strukturę i kompetencje, aby dostosować strukturę Kościoła do wymogów Soboru Trydenckiego. Do 5 istniejących Kongregacji, papież ten dołączył 10 nowych.

Od czasów jej powstania, Kuria Rzymska przechodziła różnorodne modyfikacje i reformy w następujących po sobie pontyfikatach. Kompleksowej reformy tej instytucji dokonał papież Pius X, konstytucją apostolską *Sapienti Consilio*²¹ z 29 VI 1908 r. Następnej reformy, związanej z postulatami Soboru Watykańskiego II,

¹⁸ Por. J. Krukowski, *Kuria Rzymska*, [w:] *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. I, Księga I. *Normy ogólne*, red. J. Krukowski, Poznań 2003, s. 197.

¹⁹ L. Ciapetta, *Il Codice di Diritto Canonico. Commento giuridico pastorale*, t. 1, Bologna 2011, s. 456–457.

²⁰ *Bullarium Romanum*, t. IV, Torino 1859, s. 708–714.

²¹ ASS 1 (1908), s. 7–19.

dokonał papież Paweł VI, konstytucją apostolską *Regimini Ecclesiae universae*²² z 15 VIII 1967 r. Obecny kształt Kurii Rzymskiej, nadał papież Jan Paweł II, konstytucją apostolską PB²³, z 28 VI 1988 r.

Według wspomnianej konstytucji PB, Kuria Rzymska ma potrójny charakter:

- a) kościelny, ponieważ jej istnienie oraz kompetencje pochodzą od papieża i ukierunkowane są dla służby Kościoła powszechnego oraz biskupów;
- b) służebny, dlatego że pełni rolę narzędzia w relacji do papieża, od którego czerpie swoją władzę i autorytet;
- c) zastępczy, ponieważ nie działa na mocy własnego prawa lub z własnej inicjatywy, ale w imieniu papieża, od którego woli zależy całe jej działanie²⁴.

Art. 37 PB, polecał dołączenie do niniejszej konstytucji *Ordo servandus* (Regulamin generalny), który miał określać dyscyplinę i sposób załatwiania spraw w Kurii, oczywiście przy zachowaniu przepisów samej konstytucji PB. Wspomniany regulamin został promulgowany na okres próbny dopiero 4 II 1992 r. Został on zastąpiony przez Regulamin generalny z 30 IV 1999 r, który wszedł w życie 1 VII tego samego roku. Art. 38 PB przewiduje, że każda dykasteria powinna mieć swój regulamin, jednakże do dnia dzisiejszego, żadna z nich go nie opublikowała²⁵.

Struktura Kurii Rzymskiej

Zarówno struktura jak i funkcjonowanie Kurii Rzymskiej opiera się na dwóch zasadach, na jedności i dekoncentracji władzy w Kościele²⁶. Jedność władzy oznacza, że jej pełnia skoncentrowana jest w urzędzie Biskupa Rzymu, który posiada władzę zwyczajną i własną. Natomiast dekoncentracja polega na tworzeniu organów posiadających władzę zwyczajną zastępczą, która opiera się na władzy organu podstawowego, czyli Biskupa Rzymu, określającego zakres kompetencji i uczestnictwa w jego władzy organu zastępczego. Organ podstawowy nie dokonuje dystrybucji swojej władzy pomiędzy organy zastępcze. Zachowuje cały czas pełną władzę, dopuszczając jedynie do uczestnictwa w swojej władzy wykonawczej i sądowniczej. Natomiast władzę ustawodawczą rezerwuje dla siebie.

²² AAS 59 (1967), s. 885–928.

²³ AAS 80 (1988), s. 841–934.

²⁴ Por. G. Ghirlanda, *Curia Romana*, [w:] *Nuovo Dizionario di Diritti Canonico*, red. C. Corral Salvador, V de Polis, G. Ghirlanda, Milano 1996, s. 326–327.

²⁵ Por. P. Majer (red.), *Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz*, Kraków 2011, s. 326.

²⁶ Por. J. Krukowski, *Administracja w Kościele. Zarys kościelnego prawa administracyjnego*, Lublin 1985, s. 48–52.

Rozróżnienie pomiędzy dykasteriami, wprowadzone przez PB, powierzyło kongregacjom wykonywanie zastępczej władzy wykonawczej. Trybunały papieskie zajmują się wykonywaniem władzy sądowniczej oraz sprawami administracyjnymi, które są z nią związane. Papieskie rady w większości przypadków mają się zajmować promocją, koordynacją, informacją i studiami materii niezwiązanych bezpośrednio z władzą wykonawczą, które jednak w pewnym stopniu dotyczą zarządzania w sprawach duszpasterskich. Zaznaczyć jednak należy, że funkcja rządzenia powierzona kongregacjom nie wyczerpuje się jedynie w sprawowaniu przez nie władzy jurysdykcji oraz nie wszystkie papieskie rady są pozbawione wykonywania zwyczajnej władzy rządzenia, jak to się wydaje mieć miejsce w przypadku Papieskiej Rady ds. Świeckich (por. art. 134 PB) oraz Papieskiej Rady ds. Interpretacji Tekstów Prawnych (por. art. 155 PB)²⁷.

Sekretariat Stanu i jego kompetencje w relacji do papieskiej dyplomacji

Chociaż art. 2 PB zawiera normę, że wszystkie dykasterie Kurii Rzymskiej są sobie równe, to należy stwierdzić, że pośród tychże dykasterii szczególne miejsce przypada Sekretariatowi Stanu, którego zadaniem – według art. 39 PB – jest „bezpośrednie wspomaganie papieża w wykonywaniu jego najwyższego urzędu”. Ta dykasteria składa się z dwóch sekcji: pierwsza nosi nazwę *Sekcja do spraw ogólnych* druga zaś *Sekcja do spraw relacji z państwami*²⁸. Niejednokrotnie druga sekcja jest w sposób uproszczony przyrównywana jest do świeckiego ministerstwa spraw zagranicznych. I rzeczywiście, większa część jej działalności odpowiada tej charakterystyce. Jednak wspomnieć należy, że wiele urzędów i kompetencji, które zazwyczaj wchodzi w zakres działalności ministerstwa spraw zagranicznych, w przypadku Sekretariatu Stanu, zostały umieszczone w sekcji pierwszej,

²⁷ Por. J. I. Arieta, *Diritto...*, dz. cyt. s. 305.

²⁸ Pochodzenie tej Sekcji związane jest z utworzeniem przez papieża Piusa VI Kongregacji *Super negotiis ecclesiasticis regni Galliarum* (Kongregacja do spraw kościelnych królestwa Gali), na mocy konstytucji apostolskiej *Sollicitudo omnium ecclesiarum* z 28 V 1793 r. Kongregacja ta miała zajmować się problemami, które stworzyła Kościołowi rewolucja francuska. Papież Pius VII w 1814 r. rozciągnął kompetencje tej Kongregacji na cały świat katolicki, nadając jej nazwę *Congregatio extraordinaria praeposita negotiis ecclesiasticis orbis catholici* (Kongregacja nadzwyczajna przeznaczona do zajmowania się sprawami kościelnymi katolickiego świata). W niedługim czasie, papież Leon XII zmodyfikował jej nazwę na *Congregatio pro negotiis ecclesiasticis extraordinariis* (Kongregacja do spraw nadzwyczajnych Kościoła) i nazwa ta utrzymała się aż do 1967 r., kiedy to papież Paweł VI odróżnił tę dykasterię od Sekretariatu Stanu, nazywając ją Radą do spraw publicznych Kościoła. Nazwa ta została zastąpiona w kons. ap. *Pastor bonus* aktualnym określeniem Sekcja do spraw relacji z państwami.

jak chociażby urząd protokołu dyplomatycznego²⁹. Na czele Sekretariatu Stanu, stoi sekretarz Stanu, zazwyczaj obdarzony godnością kardynalską. Pierwszą sekcją kieruje substytut, czyli zastępca, wspomagany przez asesora, a sekcją drugą kieruje sekretarz do spraw relacji z państwami, wspomagany przez podsekretarza (por. art. 40 PB). Zarówno substytut i sekretarz do spraw relacji z państwami, są arcybiskupami i zasadniczo wywodzą się ze służby dyplomatycznej Stolicy Świętej.

Do głównych zadań pierwszej sekcji należy zajmowanie się sprawami, które związane są z codzienną posługą papieża, oraz koordynacja pracy pozostałych dykasterii Kurii Rzymskiej. Pośród zadań dotyczących bezpośrednio papieskiej dyplomacji, PB wymienia „kierowanie funkcją i działalnością legatów Stolicy Apostolskiej, zwłaszcza w tym, co odnosi się do Kościołów partykularnych. W jej gestii leży także wszystko, co odnosi się do przedstawicielstw dyplomatycznych państw przy Stolicy Apostolskiej”. Sekcja ta zajmuje się również sprawami dotyczącymi obecności Stolicy Apostolskiej w instytucjach międzynarodowych. Jednakże w tych działaniach zobowiązana jest do działania w porozumieniu z kompetentnymi dykasteriami, a przede wszystkim z drugą sekcją Sekretariatu Stanu (por. art. 41, § 1–2).

Odnosnie drugiej sekcji, PB jako jej pierwsze zadanie wskazuje, w sposób bardzo ogólny, zajmowanie się tym wszystkim co dotyczy relacji z władzą świecką (por. art. 45). Natomiast wyszczególnienie tychże kompetencji zostało zawarte w art. 46 i 47. Na podstawie tychże artykułów można wskazać następujące zadania tejże sekcji:

1. utrzymywanie stosunków dyplomatycznych z państwami i innymi podmiotami prawa publicznego;
2. zajmowanie się sprawami wspólnymi dla dobra Kościoła i społeczności cywilnej;
3. zawieranie konkordatów i innych umów międzynarodowych, uwzględniając przy tym zdanie zainteresowanych episkopatów;
4. przedstawianie Stolicy Apostolskiej w instytucjach międzynarodowych oraz zgromadzeniach poruszających kwestie natury publicznej, w porozumieniu z zainteresowanymi dykasteriami;
5. zajmowanie się tym wszystkim, co według własnych kompetencji dotyczy legatów papieskich;
6. na zlecenie papieża, w porozumieniu z kompetentnymi dykasteriami, zajmuje się kwestiami obsadzania Kościołów partykularnych, ustanawiania nowych Kościołów oraz dokonywania w nich zamian;

²⁹ Por. M. Mróz, *Watykańska polityka wschodnia wczoraj i dziś. Stolica Apostolska i dyplomacja watykańska wobec komunizmu i transformacji ustrojowej w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 1958–2010*, Toruń 2011, s. 55–60.

7. zajmowanie się tym wszystkim, co dotyczy kontaktów z rządami, zwłaszcza tam gdzie obowiązują porozumienia konkordatowe;
8. w sprawach dotyczących ustanawiania i zmian Kościołów partykularnych oraz ich zespołów, jak również ich obsadzania, gdy wymagane są negocjacje z władzami państwowymi, Kongregacja do spraw Biskupów podejmuje działania wyłącznie w porozumieniu z drugą sekcją Sekretariatu Stanu.

Jak można wywnioskować z przedstawionych powyżej kompetencji, inne dykasterie Kurii Rzymskiej, korzystają z pomocy papieskiej dyplomacji w realizacji swoich zadań, jak również wpływają na jej kształt.

Reforma Kurii Rzymskiej i dyplomacja papieska

Dokładnie miesiąc po swoim wyborze, w dniu 13 IV 2013 r., papież Franciszek ogłosił ustanowienie grupy ośmiu kardynałów, mających służyć mu radą i pomocą w reformie Kurii Rzymskiej. Wydany z tej okazji komunikat Sekretariatu Stanu informował, że Ojciec św. przyjmując sugestię, która pojawiła się podczas Generalnych Kongregacji poprzedzających konklawe, ustanowił grupę kardynałów, którzy mają służyć mu radą w rządzeniu Kościołem powszechnym i studiować projekt rewizji konstytucji apostolskiej PB o Kurii Rzymskiej. Pierwsze wspólne zebranie zostało wyznaczone na 1–3 X 2013 r. W komunikacie zaznaczono, że papież pozostaje w kontakcie z kardynałami powołanymi do tej grupy. W tejże grupie znaleźli się: Kard. Giuseppe Bertello, przewodniczący Gubernatoratu Państwa Watykańskiego; Kard. Francisc Javier Errázuriz Ossa, emerytowany arcybiskup Santiago de Chile (Chile); Kard. Oswald Gracias, arcybiskup Bombaju (Indie); Kard. Reinhard Marx, arcybiskup Monachium i Fryzycji (Niemcy); Kard. Laurent Monsengwo Pasinya, arcybiskup Kinszasy (Demokratyczna Republika Konga); Kard. Sean Patrick O'Malley, O.F.M. Cap., arcybiskup Bostonu (U.S.A.); Kard. George Pella, arcybiskup Sydney (Australia); Kard. Oscar Andrés Rodríguez Maradiaga, S.D.B., arcybiskupa Tegucigalpa (Honduras), jako koordynator; Bp Marcello Semeraro, biskup Albano, jako sekretarz.

Komentując powołanie tej grupy doradców, Ks. Federico Lombardi, SI, rzecznik Stolicy Apostolskiej, podkreślił jego otwarty i doradczy charakter. Oznacza to, że należący doń kardynałowie nie stanowią jakiejś alternatywnej instytucji w relacji do tych już istniejących dykasterii Kurii Rzymskiej. Jest to raczej poszerzenie grona papieskich doradców o dość ściśle określonych kompetencjach. Grupa reprezentuje praktycznie wszystkie kontynenty. Formalnie to nowe ciało

doradcze zostało ustanowione odręcznym dokumentem papieskim (chirografem) 28 IX 2013 r.³⁰.

W X 2013 r. Ks. Federico Lombardi, SJ, komentując obrady Rady kardynałów, stwierdził że były one zdominowane przez projekty reformy Kurii Rzymskiej. Stwierdził przy tym, że nie chodzi tutaj o modyfikację dotychczasowej konstytucji PB, ale o wypracowanie nowej konstytucji, z wieloma istotnymi nowościami. Zaznaczył on także, że w obradach Rady można było raźnie dostrzec zamiar podkreślenia służebnego charakteru posługi Kurii Rzymskiej wobec Kościoła powszechnego i Kościołów lokalnych, która nie może mieć charakteru organu wykonawczego centralnej władzy. Odnośnie Sekretariatu Stanu stwierdzono, że powinien przybrać charakter „sekretariatu papieża” w jego posłudze dla Kościoła powszechnego. Poruszano została także kwestia relacji między szefami dykasterii a papieżem oraz koordynacji między różnymi dykasteriami i biurami. W tym kontekście była mowa o możliwości ustanowienia „moderatora Kurii” i jego ewentualnych funkcjach.

Nowy sekretarz stanu, JE ks. Pietro Parolin, objął swoją funkcję 15 X 2013 r. Z racji tego, że jest on najbliższym współpracownikiem papieża, bardzo cenne wydają się jego uwagi, co do reformy Kurii Rzymskiej, a co za tym idzie miejsca papieskiej dyplomacji w niej, które wyraził w wywiadzie dla włoskiego katolickiego tygodnika „Avvenire”³¹. Według opinii Kard. P. Parolina Sekretariat Stanu, który wspomaga papieża w wypełnianiu jego najwyższej misji, musi dokonać duszpasterskiego nawrócenia w pełnej dyspozycyjności, które zaproponował papież Franciszek. W pewnym sensie zreformowany Sekretariat Stanu musi stać się modelem dla całego Kościoła. W osobach, które go tworzą oraz w ich działaniu, muszą być widoczne te cechy, o których Ojciec św. mówił już 21 XII 2013 r. Tymi cechami są: profesjonalność, służba i świętość życia.

Odnośnie papieskiej dyplomacji, Kard. P. Parolin powiedział, że nie można być ona przeciwstawiana wyznawanej wierze, tak jak nie można przeciwstawiać dialogującego realizmu wobec bezkompromisowej obrony zasad. Na przestrzeni historii Kościół uważał dyplomację za pewien instrument, który miał służyć w realizacji jego misji w odniesieniu do wolności, wolności religijnej i pokoju na świecie.

Z otwartej perspektywy papieża Franciszka, w świecie pluralistycznym, któremu zresztą grozi rozpad, dyplomacja papieska może i musi zbliżyć się do ludzi i do narodów, aby służyć im pomocą w zrozumieniu faktu, że różnice,

³⁰ *Chirografo del Santo Padre Francesco per l'istituzione di una Pontificia Commissione Referente sull'istituto per le Opere di Religione*, La Santa Sede, 24 XII 2013, www.vatican.va/holy-father/francesco/letters/2013/documents/papa-francesco_20130624_chirografo-commissione-ior_it.html (17 V 2014).

³¹ Por. S. Falasca, *La diplomazia del Vangelo. Parolin: in Segreteria di Stato con lo stile di Papa Francesco*, Avvenire 34 (2014), s. 5.

jakie między nimi istnieją są pewnym dobrem i bogactwem. Ma ona również pomóc w ukierunkowaniu tychże różnic, w sposób jak najbardziej charyzmatyczny, w celu zbudowania świata ludzkiego i braterskiego, w którym będzie miejsce dla wszystkich, a przede wszystkim dla najsłabszych. Według Kard. Sekretarza Stanu, ten apel papieża skierowany do polityków i do wszystkich ludzi dobrej woli, musi w szczególny sposób odbić się echem pośród tych, którzy w Kościele działają w środowisku ludzi odpowiedzialnych za kształtowanie polityki.

Odnosnie reformy Kurii Rzymskiej, a szczególnie sposobu jej przeprowadzenia oraz celów jej reformy, Kard. Parolin zaznaczył, że musi ona stać się szybkim i zręcznym narzędziem, mniej biurokratycznym a bardziej skutecznym w służbie jedności i misji Kościoła w dzisiejszym świecie, w którym dokonały się głębokie przemiany w stosunku do przeszłości. Musi stać narzędziem w służbie papieża, biskupów, Kościoła powszechnego i Kościołów partykularnych. W realizacji tego zadania, muszą znaleźć swoje coraz dokładniejsze zastosowanie wskazania eklesjologiczne Soboru Watykańskiego, kontynuując drogę wytyczoną przez konstytucję apostolską *Regimini Ecclesiae universae* papieża Pawła VI z 1967 r. i konstytucję PB Jana Pawła II z 1988 r. Zreformowana Kuria nie ma stać się ani centrum dowodzenia ani organem kontrolnym, ale instytucją, która służy. Kard. P. Parolin wskazał, że niebezpieczeństwo nadużycia władzy ma miejsce tam, gdzie ma się do czynienia z koncentracją władzy. Z tego też powodu może ono grozić również Kurii Rzymskiej. Dlatego, oprócz reformy samych struktur, jest czymś bardzo ważnym ciągle, osobiste nawrócenie ludzi, którzy ją tworzą.

Kardynał P. Parolin odniósł się także do ustanowionych 24 VI 2013 r. Papieskiej Komisji ds. Instytutu Dziej Religijnych oraz 18 VII 2013 r., Papieskiej Komisji referującej o organizacji struktury ekonomiczno-administracyjnej Stolicy Apostolskiej. Sekretarz Stanu stwierdził, że mają one jednakże zadanie dość ograniczone, którego celem jest dostarczenie Ojcu św. oraz Radzie ośmiu kardynałów propozycji i sugestii w ramach ich kompetencji, które zostały nakreślone w ich dokumentach fundacyjnych. Jak wyjaśnia komunikat Sekretariatu Stanu Stolicy Apostolskiej, ustanowienie pierwszej Komisji wynika z pragnienia Ojca Świętego, by lepiej poznać sytuację prawną i działalności tzw. banku watykańskiego, co pozwoli na lepsze jego zharmonizowanie z misją Kościoła powszechnego i Stolicy Apostolskiej, szczególnie w kontekście reform, które mają być uczynione w instytucjach wspierających Stolicę Apostolską. Komisja ma na celu przede wszystkim zebranie informacji na temat Instytutu i przedstawienie wyników, wraz ze swoimi obserwacjami, Ojcu Świętemu. Podczas prac komisji Instytut Dziej religijnych będzie nadal działał według zasad, jakie sformułował

w 1990 r. św. Jan Paweł II, za wyjątkiem innych rozporządzeń papieża Franciszka. Instytut Dzieł Religijnych nadal będzie nadzorowany przez Urząd Informacji Finansowej Państwa Watykańskiego, a prace Komisji nie kolidują z jego zadaniami. Natomiast druga Komisja, jak to zostało zapisane w dokumencie erekcyjnym, ma służyć specjalistyczną konsultacją. Jej zadaniem jest wypracowywanie strategicznych rozwiązań, które pozwolą na wykorzystanie bardziej efektywne środków, którymi dysponuje Stolica Apostolska, przy jednoczesnym zachowaniu przejrzystości w operacjach związanych z zakupem dóbr i zamawianiu usług, udoskonalenia administracji ruchomościami i nieruchomościami, coraz większej roztropności w sferze finansowej. Ma także zająć się kwestią opieki zdrowotnej i ubezpieczeń społecznych zatrudnionych pracowników Kurii Rzymskiej i Watykanu.

Kard. Sekretarz Stanu zaznaczył, że pierwszym działającym dyplomatą Stolicy Apostolskiej jest sam Ojciec św. Takim przykładem bezpośredniego zaangażowania stał się kryzys w Syrii. Na spotkaniu z ambasadorami akredytowanymi przy Stolicy Apostolskiej, w III 2013, papież Franciszek wskazał na zadania i cele papieskiej dyplomacji. Do tych zadań należy przede wszystkim budowanie mostów, w sensie popierania dialogu i negocjacji, jako środków w rozwiązywaniu konfliktów, rozszerzanie braterstwa, walka z ubóstwem, budowanie pokoju. Kard. P. Parolin podkreślił, że poza tymi zadaniami nie istnieją inne strategie ani interesy papieża i jego przedstawicieli, kiedy występują na arenie międzynarodowej.

Pierwszym, konkretnym owocem trwających prac nad reformą Kurii Rzymskiej, było ustanowienie nowej dykasterii 24 II br., w postaci Sekretariatu ds. Gospodarczych Stolicy Świętej. Ojciec Święty dokonał tego listem apostolskim w formie motu proprio *Fidelis dispensator et prudens*. Ustanowił tym samym nową strukturę koordynującą sprawy gospodarcze i administracyjne Stolicy Apostolskiej i Państwa Watykańskiego. Na czele tej instytucji stanął dotychczasowy arcybiskup Sydney Kard. George Pell. W komunikacie Biura Prasowego Stolicy Apostolskiej poinformowano, że krok ten jest wynikiem szczegółowej rewizji dokonanej przez Komisję ds. Struktury Ekonomiczno-Administracyjnej Stolicy Apostolskiej kierowanej przez prof. Josephę F.X. Zahrę. Jej rezultaty i wnioski zaaprobowwała Rada Kardynałów oraz komisja 15 kardynałów, czyli Komisja ds. Studium Problemów Organizacyjnych i Ekonomicznych Stolicy Apostolskiej. Komisję ds. Struktury Ekonomiczno-Administracyjnej zaleciła zmiany, które mają doprowadzić do uproszczenia i konsolidacji istniejących struktur zarządzania oraz do poprawy koordynacji i nadzoru w całej Stolicy Apostolskiej i w Państwie Watykańskim.

Zakończenie

Atmosfera medialna, jaka towarzyszyła ostatniemu konklawe, jak też komentarze dotyczące zapowiedzi reform odnośnie Kurii Rzymskiej, sprawiają wrażenie jakby miał nastąpić jakiś kopernikański przewrót w kościelnych instytucjach. Dopóki nie ukaże się nowa konstytucja o reformie Kurii Rzymskiej, można tylko snuć przypuszczenia, co do zakresu tejże reformy oraz nowości, które z sobą przyniesie. Według słów Kard. P. Parolina w przygotowanej reformie należy oczekiwać kontynuacji drogi wytyczonej przez konst. ap. PB i Regimini Ecclesiae universae, co ma się dokonywać według wskazań Soboru Watykańskiego II.

Można śmiało stwierdzić, że ubiegły wiek upłynął pod znakiem reform w Kościele. Wystarczy wspomnieć, że przed wiekiem XX, konst. ap. która dokonała reformy Kurii Rzymskiej, a w zasadzie ją utworzyła, była wydana 22 I 1588 r. konst. ap. Immensa aeterna Dei. Oczywiście po tej dacie poszczególni papieże dodawali nowe dykasterie i znosili inne, zachowując jednak strukturę nakreśloną przez Sykstusa V (1585–1590). Całościowej reformy Kurii Rzymskiej dokonał dopiero 29 VI 1908 r., św. Pius X konst. ap. Sapienti consilio. Następna konst. ap. Regimini Ecclesiae universae, reformująca Kurię Rzymską ukazała się w 1967 r., a PB w 1988 r. Można przy tym jeszcze wspomnieć, że w XX w. ukazały się dwa łacińskie kodeksy prawa kanonicznego, w tym jeden dla Kościołów Wschodnich, oraz odbył się Sobór Watykański II, wydano nowy Katechizm i dokonano reformy liturgicznej.

Wśród przyczyn leżących u podstaw realizacji reform, wskazać należy przede wszystkim zmieniający się świat, w którym Kościół pragnie wypełnić jak najlepiej swoją misję. A w wypełnianiu tej misji dyplomacja papieska jest narzędziem, które również w zależności do potrzeb podlega zmianom. Mówiąc o dyplomacji papieskiej stwierdzić należy, że jednym z jej głównych zadań są działania zmierzające do osiągnięcia kościelnej jedności. Zadanie to wypływa z faktu, że należy ona do wspólnoty, jaką jest Kościół, która jest rozproszona po całym świecie. Centrum tej jedności jest „urząd piotrowy”, wykonywany przez papieża. Chcąc odpowiedzieć na pytanie o sens istnienia papieskiej dyplomacji, można wskazać, że pierwszą racją jej istnienia jest pomoc w wykonywaniu urzędu, który został powierzony św. Piotrowi i jego następcom. Takie też zadanie, służenie pomocą papieżowi, posiada również i Kuria Rzymska, której integralną część stanowi papieska dyplomacja.

SŁOWA KLUCZOWE

Kuria Rzymska, Watykan, Stolica Apostolska, dyplomacja, pontyfikat, reforma, pontyfikat

KEYWORDS

The Roman Curia, Vatican, the Holy See, diplomacy, pontificate, reform

S u m m a r y

The role of papal diplomacy in the structures of the Roman Curia

In his article the author refers to a little-known but extremely interesting issue of papal diplomacy operation, which reflects the historical process of formation, organisational structure, functions and activities of the Roman Curia. In addition to presenting a historical outline of the Roman Curia operation, laying down legal basis for its activities and scope of functions, the author analyses contemporary dimension of the Curia's operation, with particular emphasis on changes (being in process or the target ones) in its operation under the pontificate of Pope Francis.