

WOJCIECH MATERSKI (WARSZAWA)

POLSKO-RODZIECKA KONWENCJA KONSULARNA Z 18 LIPCA 1924 ROKU

I. Po podpisaniu traktatu ryskiego; II. Gabinet Wincentego Witosa; III. Gabinet Władysława Grabskiego; IV. Zawarcie konwencji; V. Precedensy; VI. Znaczenie konwencji

I. PO PODPISANIU TRAKTATU RYSKIEGO

Traktat ryski, stanowiący podstawę stosunków polsko-radzieckich przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego, sprawę uregulowania wzajemnych stosunków konsularnych ujmował następująco: „Art. 21. Obie układające się strony zobowiązują się nie później niż w sześć tygodni od dnia ratyfikacji traktatu niniejszego przystąpić do rokowań w sprawie umowy handlowej i umowy o kompensacyjnej wymianie towarów; również przystąpić możliwie najprędzej do rokowań o zawarcie konwencji konsularnej, pocztowo-telegraficznej, kolejowej, sanitarnej i weterynaryjnej, a także konwencji co do poprawy warunków żeglugi na drogach wodnych Dniepr — Wisła i Dniepr — Dźwina”¹.

W związku z zasygnalizowaną przez traktat potrzebą uregulowania wielu spraw, m. in. konsularnych, postanowiono odbyć na początku 1922 r. konferencję, która zajęłaby się wszystkimi kwestiami łącznie. Rozmowy odbyły się, ale ograniczone zostały jedynie do problematyki gospodarczej². Niektóre problemy były zbyt trudne do uzgodnienia dla nie ufających sobie stron i rozmowy gospodarcze zakończyły się fiaskiem³. Nie stworzyło to dobrego klimatu dla podjęcia rokowań w pozostałych sprawach.

Roztoczenie opieki konsularnej było istotne dla ogromnej liczby Polaków, którzy znaleźli się na terytorium republik radzieckich, ale strona polska w pierwszym okresie po zawarciu traktatu ryskiego nie wykazywała aktywności w kierunku uregulowania stosunków konsularnych. Wynikało to z faktu, że wiele spraw leżących w kompetencjach placówek konsularnych znalazło się w gestii stworzonych dla realizacji postanowień traktatu ryskiego komisji specjalnych — repatriacyjnej i opcyjnej — funkcjonujących na terytorium republik radzieckich. Równolegle po likwidacji szeregu placówek konsularnych, które istniały w okresie wojny do-

¹ Dziennik Ustaw RP 1921, nr 49, poz. 300, art. 21.

² AAN, PRM, Protokoły, k. 104, posiedzenie 12 I 1922; J. Kumaniecki, *Po traktacie ryskim. Stosunki polsko-radzieckie 1921—1923*. Warszawa 1971, s. 74.

³ J. Tomaszewski, *Die polnisch-sowjetische Handelsbeziehungen in den Jahren 1920—1929*. „Studia Historiae Oeconomicae”, vol. 5, Poznań, 1970, s. 285 i nast.

mowej⁴, na terytorium republik radzieckich działały — mimo braku odnośnej umowy — konsulaty generalne w Charkowie i Moskwie, ten ostatni przekształcony został po 1922 r. w wydział konsularny przy przedstawicielstwie dyplomatycznym w Moskwie. Placówki te działały na zasadzie zwyczajowego prawa międzynarodowego. Ponieważ ich kompetencje w związku z działalnością komisji specjalnych nie były ściśle określone, wynikały stąd zatargi i nieporozumienia⁵. Ponadto przedstawiciele zarówno komisji, jak i konsulatów prowadzili działalność nie zawsze zgodną ze swoim statutem⁶. Duże „zasługi” np. miał konsulat charkowski w głosnej aferze szpiegowskiej tzw. grupy Zielińskiej z Odessy⁷. Taki stan spraw konsularnych trwał do momentu otrzymania przez Polskę notyfikacji powstania ZSRR — 23 lipca 1923 roku⁸.

II. GABINET WINCENTEGO WITOSA

Rząd Witosa, który w tym okresie sprawował władzę w Polsce, nie chciał początkowo przyjąć notyfikacji radzieckiej, uzależniając zmianę swego stanowiska od spełnienia szeregu warunków⁹. W związku z tym stan służb dyplomatycznej i konsularnej uległ pewnemu zawieszeniu z uwagi na dwuznaczną prawną sytuację międzynarodową. W okresie od lipca do grudnia 1923 r. Polska nadal traktowała republiki radzieckie jako cztery niezależne organizmy (RSFSR, BSSR, USSR i Zakaukaska Socjalistyczna Federacyjna Republika Radziecka), natomiast Związek Radziecki uważał się za państwo na zewnątrz jednolite¹⁰.

⁴ Na obszarach b. imperium, kontrolowanych przez rządy kontrewolucyjne, w okresie wojny domowej istniały polskie placówki konsularne w następujących miejscowościach: Noworosijsk, Odessa, Sewastopol, Taszkient, Tbilisi i Władywostok. E. Pałyga, *Stosunki konsularne Drugiej Rzeczypospolitej*. Warszawa 1970, s. 227—228.

⁵ CA KC PZPR, Akta R. Knolla, sygn. 261/II, k. 13—15 (dalej: Akta Knolla), List prywatny Knolla do J. Łukasiewicza z 18 IX 1923; AAN, AMSZ, Delegacja RP w Komisji Mieszanej do Spraw Repatriacji z Rosji, 12674, k. 255, Tajne Archiwum Wardelpolu (t. 3, cz. I), Wystąpienie Janikowskiego na konferencji międzyministerialnej 20 IX 1924.

⁶ „Polscy kurierzy dyplomatyczni prowadzą nielegalny handel korzystając z prawa eksterytorialności”. AAN, AMSZ, Departament Polityczno-Ekonomiczny, Wydział Wschodni (dalej WW), 6853; Polska służba bezpieczeństwa. Nasiłuchy radzieckich stacji radiowych, 21/III—24, Przechwycony radiogram nr 644; „Prawda” nr 80 z 21 III 1924; *Rozstrzelanie Dziubienki*. „Rul” nr 989 z 6 III 1924; *Szpiegostwo przemysłowe organizowane przez Polskę*. „Nakanunje” nr 8 z 18 IV 1924.

⁷ CA MSW, A-II, 6/3—10, Attaché wojskowy w Moskwie do ppłka Bajera, Raporty polityczne za okres październik — grudzień 1923; AAN, AMSZ, WW, P. III, w. 27, całateczka U 2—3.

⁸ *Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich*, t. IV. Warszawa 1965, s. 254—255; *Dokumenty wnieszonej polityki SSSR* (dalej DWP), t. VI. Moskwa 1962, s. 395—396.

⁹ *Dokumenty i materiały...*, s. 259—260; „Monitor Polski” z 10 IX 1923, nr 204.

¹⁰ Okres milczenia ze strony Polski po przyjęciu notyfikacji trwał nadal. Dopiero 30 V 1924 Rada Ministrów zdecydowała się zabrać w tej sprawie głos. Wcześniej, 1 III 1924, zlikwidowane zostało poselstwo RP w Charkowie, którego istnienie po przyjęciu przez Polskę notyfikacji radzieckiej (13 XII 1923) było niczym nie wytłumaczalne. AAN, PPRM, t. 26, k. 258. Wniosek w sprawie utworzenia Konsulatów Generalnych RP w Charkowie i Mińsku; „Kurier Poranny” nr 143 z 1 VI 1924.

Celem przewyciężenia kryzysu, w jakim znalazły się wzajemne stosunki po odmowie przez Polskę zwykłego kurtuazyjnego przyjęcia notyfikacji radzieckiej, na przełomie października i listopada 1923 r. bawił w Warszawie członek kolegium Ludowego Komisariatu Spraw Zagranicznych ZSRR, Wigdor Kopp¹¹. Właściwie jego misja miała inny charakter¹², ale równocześnie wrócono do ponownego rozpatrzenia postawionych przez Polskę warunków uznania. Jednym z nich było uregulowanie, zgodnie z sugestiami polskimi, sieci polskich placówek konsularnych w ZSRR i ich kompetencji.

Nacisk rządu polskiego na uregulowanie stosunków konsularnych w drugiej połowie 1923 r. wynikał z wygasającego terminu repatriacji. Bezpośrednio po otrzymaniu radzieckiej notyfikacji minister spraw zagranicznych, Marian Seyda, odbył z posłem radzieckim w Warszawie, Leonidem Oboleńskim, serię rozmów. Była to próba zorientowania się w możliwościach realizacji postawionych przez Polskę warunków uznania¹³. Tą drogą zdołano m. in. stwierdzić, że Związek Radziecki gotów jest wyrazić zgodę na utrzymywanie przez Polskę na terytorium ZSRR rozgałęzionej sieci placówek. Obok spraw czysto konsularnych powstanie sieci placówek łączono z perspektywicznymi planami wobec Rosji¹⁴, a zapewne nacisk w tym kierunku wywierał też II Oddział Sztabu Generalnego¹⁵. Według założeń Wydziału Wschodniego MSZ zorganizowanie na terytorium republik radzieckich punktów, które dostarczałyby informacji trudnych do zdobycia w inny sposób, stanowiłoby ważny czynnik przetargowy na arenie europejskiej, wzmacniając stanowisko Polski wobec mocarstw zachodnich: „rola, jaką odgrywamy w sprawach rosyjskich, jest największym naszym atutem przy zdobyciu mocarstwowego stanowiska [...] musimy starać się sprawy te [sieci placówek — W. M.] załatwić chociażby w sposób prowizoryczny”¹⁶.

Rosja radziecka do połowy 1923 r. starała się torpedować te plany, nie mając złudzeń co do ich podtekstu, Oboleński jednak wyraził nieoficjalnie zgodę na przyjęcie tego warunku przez rząd radziecki. Na podstawie tych konsultacji Seyda zrehabilitował polskie warunki uznania, które poszły jednak znacznie dalej. Zamiast przekonsultowanej z Oboleńskim sieci konsulatów, zażądał placówek w formie ekspozytur poselstwa w Moskwie¹⁷. Łączyło się to z przeświadczeniem, że godząc się na konsulaty Związek Radziecki zezwoli na ich otwarcie dopiero po sfinalizowaniu umowy kon-

¹¹ Obszerny wybór dokumentów dotyczących pobytu Wigdora Koppa w Warszawie zob. „Z dziejów stosunków polsko-radzieckich. Studia i Materiały” t. VIII, Warszawa, 1971, s. 191—218 (*Misja Wiktora Koppa w Warszawie w 1923 r.*, oprac. S. Łopatniuk).

¹² Rząd radziecki usiłował uzyskać od Polski gwarancję tranzytu zboża do Niemiec, niezależnie od sytuacji politycznej. Chodziło o możliwość przyjęcia z pomocą żywnościową ewentualnej rewolucji niemieckiej. J. Krasuski, *Stosunki polsko-niemieckie 1919—1925*. Poznań 1962, s. 107 i nast.

¹³ Kumaniecki, op. cit., s. 251.

¹⁴ Akta Knolla, k. 54, Raport do MSZ z 2 VII 1923; AAN AMSZ, WW, P. III, w. 22, t. 2, Projekt zorganizowania informacji polskiej prasowo-politycznej w SSSR.

¹⁵ Por. CA MSW, WW, t. 4, d. 27; ibidem, WW 106, t. 4, d. 30; AAN, AMSZ, WW, P. III, w. 24, t. E-I, Oddział II Sztabu Generalnego, Aide-mémoire w sprawie uznania przez rząd polski ZSRR (głównie sprawa Gruzji radz.).

¹⁶ Akta Knolla, k. 81, List prywatny Knolla do H. Strasburgera z 29 V 1923.

¹⁷ *Dokumenty i materiały...*, s. 259, pkt 2.

sularnej, czyli w czasie bliżej nieokreślonym. Było to również istotne ze względu na znacznie szersze kompetencje placówek w formie ekspozytur poselstwa¹⁸.

Także i inne wygórowane żądania sprawiły, że rząd radziecki odrzucił bez dyskusji *aide-mémoire* Seydy, zawierające warunki uznania, publikując je w dodatku w prasie¹⁹. W ostrej nocie komisarz ludowy spraw zagranicznych ZSRR, Georgij Cziczerin, odrzucił jako bezpodstawne wszystkie polskie pretensje, grożąc w wypadku ich podtrzymywania akcją represyjną²⁰. Dopiero rozwój wypadków politycznych w Niemczech, zmierzający pod koniec września 1923 r. szybkimi krokami w kierunku rewolucji proletariackiej, wpłynął na zmianę polityki radzieckiej w stosunku do Polski¹².

Prowadzone w październiku na terenie moskiewskim rozmowy na tematy konsularne utknęły na martwym punkcie w wyniku odrzucenia przez stronę radziecką propozycji otwarcia polskiego konsulatu generalnego w Tyflisie (Tbilisi)²². Do sprawy tej wrócono podczas wspomnianej warszawskiej wizyty W. Koppa, którego pełnomocnictwa obejmowały i tę kwestię, ale na zasadzie wzajemności. Za konsulat generalny w Tbilisi rząd radziecki zażądał takżeoż w Wolnym Mieście Gdańsku²³, co dla strony polskiej było trudne do przyjęcia. Wobec wykazanej przez rząd radziecki dobrej woli (inicjatywa ponownego wszczęcia rozmów) Seyda, nie chcąc zaostrzać sytuacji, zdecydował się nie traktować sprawy konsulatu w Tbilisi jako *conditio sine qua non* przyjęcia notyfikacji radzieckiej²⁴. Strony zgodziły się, że zamiast dyskutować na temat Wolnego Miasta Gdańska i Tbilisi, należy raczej położyć nacisk na przyspieszenie zawarcia konwencji konsularnej²⁵. Kopp wyraził zgodę na polską sieć placówek w formie ekspozytur poselstwa w Moskwie, ale sprawa ta miała zostać uregulowana dopiero w konwencji konsularnej. Rozmowy w sprawie zawarcia tej konwencji postanowiono rozpocząć w Moskwie jeszcze przed oficjalnym uznaniem przez Polskę federacji radzieckiej²⁶.

¹⁸ Było to wyraźne przekroczenie przez MSZ kompetencji, bowiem wniosek Seydy w sprawie warunków przyjęcia notyfikacji radzieckiej, przedstawiony i zaakceptowany na posiedzeniu Rady Ministrów, takiego kluczowego przecież postulatu nie zawierał. AAN, PPRN, t. 23, k. 581.

¹⁹ K. W. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty 1912 — I 1924*. Warszawa — Kraków 1924, s. 722—723; DWP t. VI, s. 440—441; prasa radz.: „Prawda” nr 207 z 14 IX 1923, s. 3; „Izwestia” z 14 IX 1923 (wg Archiwum Instytutu Krajów Socjalistycznych PAN, mikr. 603, k. 110).

²⁰ „Rząd Związkowy [...] jest pewien, iż żądania Rządu Polskiego są owocem nieporozumienia i że uznanie ZSRR przez Polskę nastąpi natychmiast i bez wszelkich warunków [...] Rząd Związkowy uważa za potrzebne wskazać Rządowi Polskiemu, że taka próba jednostronnej rewizji dwustronnego aktu pociągnie za sobą jako nieunikniony skutek przedłożenie określonych żądań co do meritum traktatu ryskiego również i ze strony Rządu Związkowego”. Kumaniecki, *Odbudowa...*, s. 722—723.

²¹ Krasuski, op. cit., s. 56—72, 107—108; G. Zinowjew, *Problemy gierskiej riewolucji*. „Komunistycznej Internacjonal” nr 29 z 2 XII 1923.

²² AAN, AMSZ, WW, P. III, w. 26, t. 9, Depesza Knolla do Seydy z 8 X 1923.

²³ *Dokumenty i materiały...*, s. 267, Sprawozdanie z pierwszej rozmowy Seydy z Koppem 28 X 1923.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Czyli Polska zrezygnowała z ekspozytury poselstwa w Tbilisi i w przyszłości mogła liczyć jedynie na konsulat generalny.

²⁶ DWP t. VII, s. 399—400.

Szersze uwzględnienie spraw konsularnych podczas warszawskich rozmów było wynikiem nacisku w tym kierunku polskiego MSZ. W styczniu 1924 r. upływał przewidziany traktatem ryskim²⁷ termin repatriacji. Jednym z warunków przyjęcia notyfikacji radzieckiej było przedłużenie tego terminu o dalsze osiem miesięcy (do 30 VIII), na co rząd radziecki wyraził zgodę²⁸. Te dodatkowe osiem miesięcy stanowiły szansę rozwiązania problemu repatriacji i opcji przez zawarcie konwencji konsularnej. Aby to jednak mogło nastąpić, należało uzgodnić wszystkie sprawy przedwstępne, jak m. in. status przyszłych placówek, ich liczbę i lokalizację. Gdyby się tego nie udało uzgodnić, Polacy na ogromnych terenach ZSRR, poza Charłokowem i Moskwą, mogli znaleźć się w trudnej sytuacji, nie mając możliwości zwrócenia się do odpowiednich placówek w sprawie powrotu do kraju. Drugim argumentem na rzecz prędkiego uzgodnienia wszystkich problemów spornych była obawa władz polskich, że jeśli wynegocjowana zgoda na sieć placówek w formie ekspozytur poselstwa nie przybierze prędko formy oficjalnego dokumentu (konwencja konsularna), mogą wystąpić w przyszłości trudności z jej egzekwowaniem. Ten drugi argument był prawdopodobnie zasadniczy, bowiem liczba obywateli optujących na rzecz Polski była na terytoriach objętych działaniem komisji mieszanych już niewielka. Zgłaszający chęć powrotu w przeważającej mierze już wrócili albo szykowali się, po załatwieniu odnośnych formalności, do drogi. Ponieważ republiki radzieckie zamknięte były w zasadzie dla cudzoziemców, a o rozwoju handlu też trudno było mówić w kategoriach przyjętych w państwach burżuazyjnych²⁹, konwencja konsularna była z polskiego punktu widzenia istotna ze względów raczej pozakonsularnych³⁰.

Faktycznie już w listopadzie rozmowy na temat zawarcia konwencji konsularnej zostały wznowione³¹. Wobec pewnego zdezorganizowania pracy poselstwa polskiego³² prowadził je — w zastępstwie nieobecnego Romana Knolla — pełniący funkcję chargé d'affaires Kazimierz Wyszyński. Pertraktacje szły bardzo opieszale i wkrótce stanęły na martwym punkcie. Wpływ na to miał nie najlepszy klimat w stosunkach bilateralnych i międzynarodowych³³, a prawdopodobnie też stanowisko Związku Radzieckiego, na którego korzyść grał czas (zbliżający się termin wygaśnięcia masowej repatriacji).

²⁷ Art. 9 (pozostawał w mocy art. 7 Umowy o przedwstępnych warunkach pokoju z 12 X 1920).

²⁸ Była to już kolejna zgoda rządu radzieckiego na przesunięcie terminu repatriacji. *Stosunki polsko-radzieckie w latach 1917—1945. Dokumenty i materiały*, oprac. E. Basiński. Warszawa 1967, s. 458.

²⁹ Obowiązywał państwowy monopol handlu zagranicznego, co uniemożliwiało penetrację rynku radzieckiego w celu uzyskania korzystniejszych ofert; obce misje handlowe lokalizowane były głównie w Moskwie, a każde ich posunięcie musiało uzyskać zgodę Wniesztorgu.

³⁰ Wspomniana sieć placówek o charakterze informacyjnym.

³¹ „Izwestia” z 17 XI 1923.

³² Roman Knoll, który w okresie sprawowania władzy przez gabinet W. Witosa był w ostrym konflikcie z ministrem spraw zagranicznych, M. Seydą, po rozmowach warszawskich już do Moskwy nie wrócił. Oficjalnie odwołany został jednak dopiero 31 XII („Dziennik Urzędowy MSZ RP” nr 1 z 30 I 1924), a nowy poseł L. Darowski objął placówkę w marcu 1924.

³³ Sprawa Bagińskiego i Wieczorkiewicza, proces grupy Zielińskiej, nasilenie incydentów granicznych, naciski na rząd polski emigracji gruzińskiej i rumuńskiego Sztabu Generalnego, intrygi rządu niemieckiego, możliwość wzmocnienia stanowiska strony radzieckiej dzięki zwycięstwu w wyborach w Anglii Labour Party itd.

III. GABINET WŁADYSŁAWA GRABSKIEGO

Dnia 14 grudnia 1923 podał się do dymisji rząd W. Witosa. Po krótkim kryzysie gabinetowym, 19 grudnia mianowany został gabinet, na którego czele stanął Władysław Grabski³⁴. Trudna sytuacja gospodarcza, niepewna międzynarodowa i groźba zaburzeń społecznych spowodowały, że tego typu rząd — pozaparlamentarny gabinet specjalistów — znalazł poparcie w parlamencie³⁵. Zasadniczym celem, któremu podporządkowane zostały wszystkie inne dziedziny działalności gabinetu, była naprawa skarbu i stabilizacja waluty³⁶. Tak więc i polityka zagraniczna potraktowana została przez nowego premiera przez pryzmat spraw gospodarczych. Grabski w odróżnieniu od Seydy wypracował dość prostą koncepcję stosunków polsko-radzieckich. Nie siląc się na dalekosiężne cele polityczne, postawił przede wszystkim na poprawę stosunków gospodarczych i zawarcie szeregu umów o charakterze technicznym, co — jego zdaniem — mogło zaktywizować polski handel w kierunku wschodnim, a przez to wpłynąć korzystnie na odbudowę gospodarczą kraju³⁷. Oczywiście stawianie stosunków polsko-radzieckich na takiej płaszczyźnie pozostawiało nadal w zawieszeniu wszystkie kwestie związane z wykonaniem społecznych i politycznych klauzul traktatu ryskiego. Była to jednak konkretna płaszczyzna do prowadzenia dialogu. W celu realizacji tego zadania trzeba było wakuującą placówkę moskiewską³⁸ obsadzić człowiekiem doświadczonym, dobrym politykiem i zarazem znawcą spraw ekonomicznych. Wybór padł na Ludwika Darowskiego, ministra pracy i opieki społecznej w kilku kolejnych gabinetach, uczestnika pertraktacji ryskich³⁹.

Zasadniczym zadaniem misji Darowskiego było zawarcie układu handlowego oraz konwencji kolejowej i konsularnej⁴⁰. Natychmiast po przybyciu do Moskwy (26 II) Darowski rozpoczął energiczną działalność, wchodząc w stały kontakt z Cziczerinem i Koppem⁴¹. Na pierwszym spotkaniu ustalono terminy rokowań w poszczególnych, interesujących obie strony sprawach⁴². Stosunkowo łatwo udało się dojść do porozumienia w kwestii zwołania konferencji kolejowej⁴³, natomiast uzgodnienie stanowiska w sprawach konsularnych nasuwało wiele trudności. Formalnie rokowania konsularne nie zostały zerwane i — mimo że od kilku miesięcy spotkania w tej sprawie się nie odbywały — można było łatwo bronić stanowiska, że nie istnieje potrzeba ingerencji w toczące się oficjalnie pertrak-

³⁴ A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*. Warszawa 1957, s. 180.

³⁵ Obszerny życiorys w *Polskim słowniku biograficznym* t. VIII, z. IV.

³⁶ Stenogramy Sejmowe, 20 XII 1923, Exposé premiera; zob. też W. Grabski, *Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej*. Warszawa 1927, s. 26.

³⁷ *Z komisji spraw zagranicznych*. „Kurier Warszawski” nr 47 z 16 II 1924, s. 1.

³⁸ Po wyjeździe Knolla kierował nią tymczasowo Wyszyński.

³⁹ Mianowany 1 IV 1921 ministrem pracy i opieki społecznej, funkcję tę sprawował bez przerwy w ośmiu kolejnych gabinetach, co było w ówczesnej polskiej rzeczywistości politycznej wydarzeniem bez precedensu.

⁴⁰ Darowski o stosunkach polsko-radzieckich. „Izwestia” z 1 III 1924; *Wywiad z nowym postępowym polskim L. Darowskim*. „Wiezierniaja Moskwa” z 1 III 1924.

⁴¹ „Przegląd Informacji Polska a Zagranica” t. VII, 1924, § 37 — „Polska a Rosja”.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Konferencja kolejowa polsko-radziecka rozpoczęła obrady w Warszawie już 4 IV, a już 24 IV podpisano polsko-radziecką konwencję kolejową (tekst. zob. Dziennik Ustaw RP 1925, nr 50, poz. 344).

tacje. W praktyce stosunków polsko-radzieckich utarł się zwyczaj pół-oficjalnego przygotowywania trudnych spraw na gruncie neutralnym — w Wolnym Mieście Gdańsku, a najczęściej w Berlinie⁴⁴. Również kwestia przewyciężenia impasu w rokowaniach konsularnych omówiona została w ten sposób. Pracownik poselstwa RP w Berlinie, T. Morawski, spotkał się tam z sekretarzem poselstwa radzieckiego, Jakubowiczem, i obszernie omówił możliwości dojścia do porozumienia w sprawie konwencji konsularnej i traktatu handlowego⁴⁵. Jakubowicz tłumaczył impas w rokowaniach konsularnych stanowiskiem polskiej opinii publicznej w stosunku do Związku Radzieckiego, a szczególnie prasy, „która nie szczędzi ataków na ZSRR”⁴⁶. Dał do zrozumienia, że atmosferę obrad konsularnych polepszyłoby przesądzenie form likwidacji komisji reewakuacyjnej⁴⁷. Prawdopodobnie Morawski w imieniu rządu polskiego wyraził zgodę na warunek strony radzieckiej⁴⁸.

Z punktu widzenia gabinetu Grabskiego konwencja konsularna była ważna z uwagi na korzyści, jakie mogła dać sieć placówek konsularnych w rozwoju stosunków gospodarczych, a głównie handlu. Za pomocą rozgałęzionej sieci placówek można byłoby śledzić stan rozwoju gospodarki ZSRR i przygotowywać się do czuwania nad realizacją traktatu handlowego z chwilą jego zawarcia⁴⁹. Zadaniem Darowskiego było stworzenie *iunctim* obu postulowanych konwencji z traktatem handlowym. Uważano nie bez racji, że Związek Radziecki bardziej jest zainteresowany uregulowaniem stosunków kolejowych⁵⁰ i konsularnych, natomiast Polska zawarciem ogólnej umowy gospodarczej. Tak więc Polacy mieli w czasie obrad dwa cele: doraźny — zabezpieczenia ciągłości opieki nad obywatelami polskimi i Polakami przebywającymi na terytorium ZSRR, oraz dalekosiężny — umowy gospodarczej i spraw związanych z jej realizacją. Było to zgodne z dotychczasową linią polityki konsularnej, w założeniu której placówki konsularne miały zabezpieczać nie tylko opiekę nad miejscową polonią, ale i w możliwie dużym stopniu popierać i ułatwiać rozwój polskiego eksportu⁵¹. Na takich założeniach oparte były dwie pierwsze polskie konwencje konsularne z Łotwą i Estonią⁵².

Po wyjaśnieniu podczas rozmów berlińskich pewnych punktów spornych, Darowski oficjalnie przejął prowadzenie zaczętych przez Knolla

⁴⁴ Tak było np. w związku z podróżą Koppa. AAN, AMSZ, WW, P. III, w. 26, t. R-15-A, Raport Poselstwa RP w Berlinie z 31 X 1923.

⁴⁵ Ibidem, w. 28, t. R-15, podt. R-15-A, Poselstwo RP w Berlinie do MSZ w sprawie rozmowy T. Morawskiego z Jakubowiczem. Raport Jackowskiego z 17 III 1924.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Na co Polska wyraziła zgodę. DWP t. VII. Moskwa 1963, s. 178.

⁴⁸ Ibidem, s. 636—643.

⁴⁹ AAN, PPRM, t. 17, k. 730—747, Protokół z posiedzenia 9 III 1922; AAN, AMSZ, Poselstwo RP Paryż, w. 14, t. 210; Kumaniecki, op. cit., s. 172.

⁵⁰ W związku z wieloma porozumieniami handlowymi z krajami Europy Zachodniej, głównie Czechosłowacją i Włochami (tranzyt kolejowy).

⁵¹ AAN, AMSZ, Akta K. Bertoniego, 12620, Ogólne raporty konsularne z lat 1922—1923; AAN, Ambasada RP Bukareszt, 497—498, Okólniki MSZ z lat 1923—1924 w sprawach polityki polskiej i stosunków ekonomicznych Polski z zagranicą; Pałyga, op. cit., s. 20.

⁵² J. Grzymała-Grabowiecki, *Polska w stosunkach międzynarodowych [w:] Dzieśięciolecie Polski Odrodzonej 1918—1928*. Kraków — Warszawa 1928, s. 242; Konwencję z Łotwą zawarto 3 I 1924 w Rydze (Dziennik Ustaw RP 1924, nr 5, poz. 26), z Estonią 11 I 1924 w Rewlu (Dziennik Ustaw RP 1924, nr 26, poz. 155).

i Wyszyńskiego pertraktacji⁵³. Strony postanowiły, że dalsze obrady toczyć się będą w szerszym gronie i powołały upelnomocnione delegacje⁵⁴. 21 marca w Komisariacie Ludowym Spraw Zagranicznych odbyło się posiedzenie wstępne obu delegacji⁵⁵, a 22 marca pierwsze posiedzenie robocze, na którym omówione zostały sprawy o znaczeniu formalnym⁵⁶.

IV. ZAWARCIE KONWENCJI

Prace konferencji ciągnęły się bez przerwy cztery miesiące. Z polskich archiwaliów nie udało się niestety odtworzyć przebiegu obrad, również prasa radziecka nie poświęciła konferencji konsularnej więcej miejsca. Na przeciąganie się pertraktacji niewątpliwie miał wpływ fakt, że była to pierwsza umowa konsularna Związku Radzieckiego. Wobec braku dokumentu podobnego typu strona radziecka prawdopodobnie każde najdrobniejsze ustalenie starannie analizowała. Opóźnienia mogły też wynikać z winy delegacji polskiej, która zmierzała do potraktowania łącznej kwestii zawarcia konwencji konsularnej i traktatu handlowego. Tego postulatu nie udało się stronie polskiej przeprowadzić⁵⁷. Pewne komplikacje pojawiły się zapewne pod koniec rokowań, bowiem w czerwcu Wydział Wschodni MSZ był przekonany, że sprawa podpisania tekstu finalnego jest już kwestią dwóch, trzech dni⁵⁸, tymczasem tekst uzgodniono dopiero w połowie lipca. W przededniu zawarcia konwencji nastąpił incydent, który mógł zaważyć na dalszym przeciągnięciu obrad. Przewodniczący delegacji radzieckiej, W. Kopp, wyjechał — jak mówiono — na urlop, a zastąpił go poseł radziecki na Łotwie, S. Arałow. Strona polska odczuła to jako gest lekceważenia, ale finalizowanie konwencji nie uległo zwłoce⁵⁹. Podpisano ją 18 lipca 1924. Ze strony polskiej podpisy złożyli: K. Wyszyński i K. Poznański, z radzieckiej: W. Kopp i B. Stein⁶⁰.

⁵³ Wywiad z posełem polskim Darowskim w sprawie traktatu handlowego. „Izwiestia” z 1 III 1924.

⁵⁴ Delegaci polscy: L. Darowski (przewodniczący) i dr K. Poznański, naczelnik wydziału w departamencie konsularnym MSZ; eksperci: prezes komisji repatriacyjnej w Moskwie A. Zieleziński, drugi sekretarz poselstwa polskiego w Moskwie M. Chałupczyński, delegat Min. Sprawiedliwości S. Jabłoński i delegat Min. Spraw Wewnętrznych W. Jaszczółt; sekretarz — wicekonsul polski w Moskwie T. Jankowski. Delegaci radzieccy: członek kolegium Narkomindielu W. Kopp (przewodniczący) i naczelnik wydziału polskiego i bałtyckiego Narkomindielu B. Stein; eksperci: przedstawiciele departamentu prawnno-ekonomicznego Narkomindielu N. Sokołow i Melamed, delegat Komisariatu Spraw Wewnętrznych W. Korablew; sekretarz — referent spraw polskich Narkomindielu Orłow. „Przegląd Informacji Polska a Zagranica” t. XI, 1924, § 61 — „Sprawy rosyjskie” (pkt f). W trakcie przewlekających się obrad delegacje zostały uzupełnione posem radzieckim w Rydze S. Arałowem (na miejsce Koppa) i radcą poselstwa w Moskwie K. Wyszyńskim, który zajął miejsce odwołanego w tym czasie L. Darowskiego.

⁵⁵ Rokowania polsko-sowieckie o konwencję konsularną. „Kurier Poranny” nr 82 z 23 III 1924.

⁵⁶ Ibidem oraz *Polsko-sowieckie rokowania konsularne*. „Czas” nr 69 z 23 III 1924.

⁵⁷ Podobnie jak i podczas obrad w sprawie konwencji kolejowej.

⁵⁸ AAN, AMSZ, WW, w. 32, Informacja placówek. Sprawy rosyjskie (XXIV).

⁵⁹ Ibidem, 6853, Polska służba bezpieczeństwa 26/V-24, Radiogram nr 171.

⁶⁰ Dziennik Ustaw RP 1926, nr 35, poz. 210.

Za cel główny konwencja stawiała sprecyzowanie wzajemnych praw, przywilejów i prerogatyw konsulów generalnych, konsulów i wicekonsulów oraz ich czynności i obowiązków. Było to o tyle istotne, że jak dotąd stosunki regulowane były nie tyle umowami, co utartą praktyką, nie mającą punktów odniesienia w jakimkolwiek dokumencie. Wynikało to z konsekwencji zetknięcia się na gruncie spraw konsularnych po raz pierwszy dwóch różnych systemów politycznych — a więc braku precedensów, jak też wielu rozbieżności w uregulowaniu sytuacji prawnej organów zewnętrznych. Główny, składający się z 29 artykułów, tekst konwencji zaopatrzonej został w dwa protokoły dodatkowe. Pierwszy z nich precyzował wykładnię sześciu artykułów konwencji⁶¹, drugi natomiast odnosił się do art. 12 i miał charakter czasowy⁶². Protokoły oraz wymienione z okazji podpisania konwencji listy⁶³, zgodnie z umową stron, miały charakter części składowych samej konwencji.

Wymienione 18 lipca listy (noty) stanowiły pierwsze porozumienie, normujące tymczasowo (do momentu wejścia w życie konwencji) oraz — w pewnych sprawach — w sposób stały stosunki konsularne. Listy regulowały kwestię sieci konsularnej na terytorium Polski i ZSRR oraz sprawy komunikacji kurierskiej, a także zabezpieczenia przesyłanych pism urzędowych każdej ze stron. Postanowienia w powyższych sprawach wymagały dodatkowych wyjaśnień, bowiem tekst konwencji ujmował je w sposób w dotychczasowej praktyce międzynarodowych stosunków konsularnych nie spotykany, głównie z uwagi na znaczne różnice ustawodawstwa i postępowania sądowego w obu państwach⁶⁴. Ustalenia, że przedstawicielstwo dyplomatyczne i konsulaty korzystają z prawa przewożenia przez urzędników tych placówek korespondencji urzędowej opieczętowanej pieczęcią urzędu (korespondencja tak przesyłana w żadnym wypadku nie podlegała ani zatrzymaniu, ani otwarciu), oraz cała organizacja służby kurierskiej wewnątrz obcego kraju były zupełnym novum w stosunkach konsularnych⁶⁵. Listy zawierały ponadto wykaz miejscowości, w których miały zostać otwarte nowe konsulaty⁶⁶. Zgodnie z tymi postanowieniami Polska otrzymała prawo otwarcia konsulatów w Leningradzie, Kijowie i Chabarowsku; Związek Radziecki w Łodzi i we Lwowie. W wypadku otwarcia radzieckiego konsulatu generalnego w Wolnym Mieście Gdańsku Polska miała prawo otworzyć podobny w Tbilisi. Ta ostatnia sprawa

⁶¹ Ibidem, s. 405—407, Protokół Dodatkowy do art. 4, 7, 15, 20, 22 i 24.

⁶² Tracił on moc obowiązującą z chwilą, kiedy rządy stron stwierdzą, że akcja ocyjna została na obydwu terytoriach zakończona. Osoby, które optowały i dotąd nie opuściły terytorium drugiej strony, otrzymać mogły paszport jedynie w porozumieniu z właściwymi władzami miejscowymi. Dziennik Ustaw RP 1926, nr 35, s. 407—408, Protokół Dodatkowy do art. 12.

⁶³ Ibidem, poz. 316, List W. Koppa do K. Wyszyńskiego z 18 VI w sprawie sposobów łączności, ruchu kurierskiego itd.; ibidem, poz. 317, List W. Koppa do K. Wyszyńskiego w sprawie rejonizacji konsulatów polskich; zob. też AAN, KPRM 1/4, 259; ibidem 1/4, 258; *Konsulaty rosyjskie w Polsce*. „Wyzwolenie Ludu” z 5 X 1924, s. 6.

⁶⁴ J. Makowski, *Zobowiązania międzynarodowe Polski 1919—1929*. Warszawa 1929, s. 123; Grzymała-Grabowiecki, op. cit., s. 241; Palyga, op. cit., s. 22.

⁶⁵ K. Poznański, *Polskie konwencje konsularne*. Warszawa 1932, s. 27.

⁶⁶ Działające dotąd pozostawały bez zmian (Polska — konsul generalny w Charkowie i wydział konsularny w Moskwie; ZSRR — wydział konsularny w Warszawie).

właściwie już podczas konferencji moskiewskiej została pozytywnie załatwiona. Ponadto listy stanowiły, że w wypadku gdy Polska zdecyduje się na otwarcie konsulatu w Nowomikołajewsku, ZSRR otworzyłyby w zamian konsulaty w Krakowie.

Z wyszczególnienia wynika, że Polska liczbowo uzyskała więcej. Jak tłumaczyła to strona radziecka: „rząd polski otrzymał jeden konsulaty więcej w związku z rozległością terytorium Związku Radzieckiego i rozrzuceniem punktów, które winna ogarnąć polska działalność konsularna”⁶⁷. Uzgodniono, że w przyszłości konsulaty otwierane będą na zasadzie wzajemności. Pod względem technicznym było to jednak skomplikowane. Art. I konwencji przewidywał bowiem, że siedziby nowych konsulatów ustalane będą w drodze specjalnego porozumienia się stron w każdym indywidualnym wypadku. Była to zasadnicza różnica w stosunku do wszelkich znanych umów tego typu, w których w zasadzie zapewniano sobie prawo tworzenia konsulatów we wszystkich miastach i portach. Pewne miejscowości mogłyby być, według zwyczajowego prawa konsularnego, zamknięte dla konsulatów innych państw, ale pod warunkiem równego traktowania wszystkich państw⁶⁸.

„Przewidziana jest na wstępie art. I, że każda z układających się stron ma prawo mianować swoich konsulów w miastach i portach drugiego państwa. W innych konwencjach konsularnych jest zwykle powiedziane w sposób negatywny, że państwa zastrzegają sobie wyjęcie pewnych miejscowości, w których nie życzą sobie konsulatu. W tej konwencji jest to określone pozytywnie, mianowicie że wyznaczenie siedziby i okręgu terytorialnego każdego konsulatu będzie przedmiotem specjalnej *ad hoc* umowy układających się stron”⁶⁹.

Lokalizacja przyszłych konsulatów miała duże znaczenie głównie dla strony radzieckiej. Lwów był wówczas centrum handlowym Europy Wschodniej i Środkowej, przez które szedł aktywny handel radziecki z krajami europejskimi, głównie Czechosłowacją, Jugosławią i Włochami⁷⁰. Łódź stanowiła centrum przemysłu włókienniczego, który szczególnie interesował radzieckich przedstawicieli handlowych⁷¹. Tak samo istotny dla ekonomicznych interesów Związku Radzieckiego był Gdańsk, naturalne zabezpieczenie i przeciwwaga portów łotewskich i estońskich⁷². Sieć polska miała natomiast raczej charakter taktyczny, względy bezpośrednio gospodarcze grały tu mniejszą rolę. Starano się tak umieścić placówki polskie, aby mogły one stanowić sieć w miarę kompetentnych punktów informacyjnych.

⁶⁷ Informacja „Prawdy” w sprawie podpisania konwencji konsularnej między ZSRR a Republiką Polską. DWP t. VII, s. 399; *Dokumenty i materiały...*, s. 336—338.

⁶⁸ Poznański, op. cit., s. 8—9.

⁶⁹ Stenogramy Posiedzeń Senatu, 18 II 1926, Wystąpienie sen. Bartoszewicza (l. 6).

⁷⁰ *Obroty handlu zagranicznego ZSRR*. „Wnieszniaja torgowlja” nr 8 (86) z 1924; DWP t. V. Moskwa 1962, s. 599.

⁷¹ Wywiad przedstawiciela handlowego ZSRR w Warszawie K. Miaskowa w sprawie polsko-radzieckich stosunków handlowych. „Prawda” nr 3 z 4 I 1924; *Dokumenty i materiały...*, s. 275—277; *Delegacja przemysłu łódzkiego w Moskwie*. „Robotnik” z 12 XII 1923; *Stosunki gospodarcze polsko-rosyjskie*. „Rzeczpospolita” z 6 I 1924; *Radziecka delegacja handlowa w Polsce*. „Kurier Poranny” z 11 II 1924; *Polityka i handel z Rosją*. „Republika” z 15 III 1924.

⁷² Gdańsk — ZSRR — Polska. „Kurier Poranny” z 24 I 1924.

V. PRECEDENSY

Jak zaznaczyłem, konwencja była nietypowa dla międzynarodowych stosunków konsularnych, przede wszystkim ze względu na znaczne różnice między prawodawstwem cywilnym i karnym obu krajów oraz na sposoby postępowania sądowego w republikach radzieckich i w Polsce⁷³. Szereg istotnych odchyżeń od istniejącego wówczas wzorca konwencji konsularnej zawierały ustępy traktujące o przywilejach konsulów i ich nietykalności osobistej. Stworzony został po raz pierwszy nowy typ immunitetu, pośredni między dyplomatycznym i konsularnym⁷⁴, konieczny ze względu na różnice praktyczne.

Ogólnie obowiązującą zasadą było, że konsul nie korzystał z prawa eksterytorialności i poza swoimi czynnościami urzędowymi podlegał orzecznictwu sądów miejscowych. Mógł więc być aresztowany w razie popełnienia przestępstwa, zakwalifikowanego jako zbrodnia przez ustawodawstwo danego państwa, lub też zatrzymany na mocy wyroku sądowego. Natomiast w konwencji polsko-radzieckiej przyjęto „system pośredni pomiędzy eksterytorialnością dyplomatyczną a zasadą względnej nietykalności”⁷⁵. Niektóre czyny, klasyfikowane jako przestępcze przez kodeks radziecki i podlegające nawet karze śmierci, nie figurowały w kodeksach państw burżuazyjnych. Odmienna była zupełnie organizacja władz administracyjnych. Adaptując porozumienie konsularne do tej sytuacji, wypracowano nowy system przywilejów, stanowiący precedens w tej dziedzinie w praktyce międzynarodowej. I tak konwencja wymieniała zaledwie parę przestępstw, w razie popełnienia których wolno było aresztować konsula i to tylko przy złapaniu go na gorącym uczynku i nie dłużej niż na jeden rok⁷⁶. Natomiast w innych wypadkach, nawet po wydaniu wyroku sądowego, nie wolno było pozbawiać konsula wolności, a nałożono jedynie obowiązek natychmiastowego odwołania go (tzw. zasada eliminacji). Wyrok nie zostawał wykonywany na terenie państwa, w którym popełnione zostało przestępstwo, można go było ewentualnie egzekwować w państwie wysyłającym, ale konwencja nic o tym nie wspominała.

Zgodnie z warunkami postawionymi przez M. Seydę w 1923 r. kierownicy konsulatów generalnych RP w Charkowie i Mińsku otrzymali status zbliżony do dyplomatycznego. Przy pełnomocnikach Narkomindiełu w stolicach republik zachodnich (a wkrótce i w Tbilisi) utworzono ekspozytury poselstwa polskiego w Moskwie. Ekspozyturu tym, ich kierownikom i zastępcom przysługiwać miały wszelkie przywileje dyplomatyczne⁷⁷. Delegacja polska przeprowadziła te postanowienia, powołując się na oficjalny dokument proveniencji rządowej, w którym G. Cziczerin w odpowiedzi na notę R. Dmowskiego⁷⁸, wyrażającą oficjalne przyjęcie przez Polskę notyfikacji radzieckiej, stwierdził: „Rząd Związkowy udziela Rządowi Polskiemu, niezależnie od mającej być zawartej konwencji kon-

⁷³ Grzymała-Grabowiecki, *Polityka zagraniczna Polski w roku 1924*. Warszawa 1925, s. 12.

⁷⁴ Przyjęty jako precedens w późniejszych radzieckich konwencjach konsularnych.

⁷⁵ Poznański, op. cit., s. 17.

⁷⁶ W tym tylko za jedno przestępstwo polityczne, a mianowicie szpiegostwo na rzecz państwa trzeciego, art. 4 oraz jego wykładnia w Protokole Dodatkowym.

⁷⁷ „Monitor Polski” nr 204 z 9 X 1923; Pałyga, op. cit., s. 98.

⁷⁸ „Monitor Polski” nr 288 z 19 XII 1923; *Dokumenty i materiały...*, s. 273—274.

sularnej, prawo niezwłocznego otwarcia konsulatów polskich w Charkowie i Mińsku, przy czym wyraża swą zgodę na to, aby na czele tych konsulatów stały osoby będące formalnie członkami Poselstwa Polskiego w Moskwie”⁷⁹.

Zgodnie z tym konsulowie ci zapisani zostali na liście korpusu dyplomatycznego jako członkowie poselstwa polskiego, pomimo że otrzymali odrębny *exequatur* jako konsulowie. Pod względem osobistym i immunitetów rzeczowych (nietykalność lokalu, prawo szyfru itp.) korzystali z pełni praw eksterytorialności, pod względem zaś swych kompetencji i pod względem funkcyjnym korzystali mieli od wejścia w życie konwencji konsularnej z uprawnień przewidzianych w tej konwencji. Był to — jak nadmieniałem — wypadek nie spotykany w prawie międzynarodowym⁸⁰.

W istniejących konwencjach konsularnych występował artykuł, stanowiący, że w wypadku ciężkiego przestępstwa władze mają prawo wejść na teren konsulatu i sporządzić rewizję (nie wolno było jedynie przeglądać papierów urzędowych). Konwencja polsko-radziecka poszła dalej, mówiąc, że biuro konsulatu, archiwum i korespondencja urzędowa są nietykalne⁸¹. Również ogólnie przyjęte było zaopatrzenie tekstu konwencji w artykuł na temat klauzuli największego uprzywilejowania⁸². Takiej klauzuli konwencja polsko-radziecka nie posiadała. Było to wynikiem specyfiki radzieckich przepisów prawnych, zgodnie z którymi postanowienia konwencji miały normować ściśle i ostatecznie wzajemne stosunki. Konwencja nie przewidywała zastosowania klauzuli największego uprzywilejowania, „by tym sposobem nie stwarzać wyłomu od raz przyjętej zasady”⁸³. Niektóre inne ustalenia były również nie spotykane dotąd w międzynarodowych stosunkach konsularnych⁸⁴.

VI. ZNACZENIE KONWENCJI

Konwencja obowiązywać miała do czasu upłynięcia półrocznego terminu od dnia wypowiedzenia jej przez jedną z układających się stron⁸⁵. Była to po traktacie ryskim pierwsza umowa polityczna o tak dużym zna-

⁷⁹ DWP t. VI, s. 542; *Dokumenty i materiały...*, s. 274—275.

⁸⁰ Choć w XIX w. wytworzyła się instytucja tzw. konsula generalnego — *chargé d'affaires*, który łączył funkcje konsularne i dyplomatyczne. Konsul taki musiał jednocześnie otrzymać *exequatur* jako konsul i być akredytowany jako dyplomata. Instytucja takiego konsula występowała głównie w stosunkach z krajami, które nie osiągnęły niepodległości, a korzystały jedynie z pewnej autonomii. M. Gąsiorowski, *Dyplomaci i konsulowie*. Warszawa 1966, s. 73—74.

⁸¹ Art. 10.

⁸² Posiadały ją wszystkie wcześniejsze i późniejsze konwencje konsularne Polski międzywojennej, choć nie zawsze o jednolitym zakresie. Przykładowo w konwencji z Łotwą ustalono, iż dotyczyć ona będzie całej dziedziny stosunków konsularnych (art. 20), natomiast w konwencji z Francją przyjęto, iż klauzula największego uprzywilejowania odnosić się będzie jedynie do przywilejów konsularnych (art. 29). Pałyga, op. cit., s. 27.

⁸³ Z. Sarna, *Zarys prawa konsularnego ze szczególnym uwzględnieniem stosunków polskich*. Kraków 1928, s. 64.

⁸⁴ Np. konwencja nie przewidywała konsulatów i konsulów honorowych. Wszyscy konsulowie stron musieli być wysłannikami *de carrière*, tj. obywatelami państwa wysyłającego i mianowanymi przez rząd. Art. 3 przewidywał, że cały personel konsulatu musi być określony z góry w specjalnej umowie i przedstawiony imiennie drugiej stronie do akceptacji (zob. też art. 12 — kompetencje konsula jako władzy administracyjnej; art. 13 — konsulowie a władza miejscowa i in.).

⁸⁵ Art. 29.

czeniu⁸⁶. Jej zawarcie wykazało obustronną dobrą wolę w sprawie uregulowania stosunków wzajemnych i przez obie układające się strony przyjęte zostało z ulgą. Zarówno prasa radziecka, jak i część prasy polskiej powitały konwencję konsularną jako następny (po protokole o uregulowaniu sprawy granic i konwencji kolejowej) poważny krok w kierunku pełnej normalizacji: „Ta umowa niewątpliwie przyczyni się do polepszenia i rozwoju przyjaznych i dobrosąsiedzkich stosunków między obu państwami”⁸⁷. Podpisanie konwencji konsularnej „posiada doniosłe znaczenie dla obu stron, bowiem prowadzi do normalizacji i ożywienia stosunków między Polską a Rosją Sowiecką. Należy życzyć sobie, aby odpowiedzialne za naszą politykę czynniki uznały to za pierwszy krok na drodze do całkowitej normalizacji stosunków”⁸⁸.

Podpisanie konwencji miało szerszy kontekst polityczny. Polska, uważana za klienta Francji i atakowana przez propagandę niemiecką jako stałe źródło napięć w Europie, regulując stosunki konsularne ze Związkiem Radzieckim wykazała swą dobrą wolę w dążeniu do ogólnego odprężenia. Zapoczątkowana tym faktem całkowita normalizacja stosunków stanowić mogła silny atut w Lidze Narodów (oskarżenia o łamanie tzw. małego traktatu wersalskiego), dzięki któremu Polska mogłaby: „odpierać ciągle zarzuty, którymi się nas szkaluje, dowodząc, iż Polska jest centrum niepokoju na Wschodzie Europy, że Polsce grozi w każdej chwili jakiś zatarg zbrojny albo że Polska występuje agresywnie przeciw swoim sąsiadom”⁸⁹. Był to równocześnie gest w kierunku pacyfistycznych kół francuskich (w maju 1924 r. doszedł do władzy tzw. kartel lewicy E. Herriota), którym rząd polski dawał do zrozumienia, że trzeba się we flirtach angielsko-francusko-niemieckich liczyć również z jego stanowiskiem.

Zawarcie konwencji konsularnej było dla gabinetu Grabskiego ważne z punktu widzenia reformy skarbu, a mianowicie szeroko już wówczas prowadzonych pertraktacji o pożyczkę zagraniczną⁹⁰. Trudności w jej zdobyciu wynikały m. in. z nie najlepszych stosunków Polski z krajami ościennymi (Litwa, Czechosłowacja, Niemcy, a także ZSRR). Konwencja konsularna z ZSRR, jak też pewna poprawa stosunków z Czechosłowacją były — również na gruncie ekonomicznym — dobrymi argumentami na rzecz wykazania stabilności państwa, wzmocnienia zaufania do jego gospodarki, podjęcia ryzyka, jakim zawsze jest udzielanie pożyczek państwom słabszym.

Najistotniejszym argumentem na użytek wewnętrzny była chęć zbudowania tą drogą podstaw pod rozwój stosunków gospodarczych. Jak wykazała późniejsza debata ratyfikacyjna, w odczuciu opinii publicznej konwencję łączono z zdecydowaniem z układem handlowym. Na posiedzeniu sejmowej komisji spraw zagranicznych padła wówczas następująca uwa-

⁸⁶ P. N. Olszański, *Sowietsko-polskie otnoszenija w 1918—1924 gg.* Moskwa 1972, s. 53 (autoreferat dysertacji doktorskiej).

⁸⁷ „Izwestia” z 19 VII 1924 (AIKS PAN, mikr. 603, k. 72); *Dokumenty i materiały...*, s. 337.

⁸⁸ *Znaczenie konwencji konsularnej polsko-sowieckiej.* „Kurier Poranny” z 28 VII 1924.

⁸⁹ Stenogramy Posiedzeń Senatu; zob. też Stenogramy Sejmowe, 268/ł. 9.

⁹⁰ J. Tomaszewski, *Stabilizacja waluty w Polsce 1924—1925.* Warszawa 1961; Z. Landau, *Władysław Grabski a pożyczki zagraniczne.* „Kwartalnik Historyczny” 1959, nr 4.

ga: „gdyby nadzieje na ożywienie handlu polsko-rosyjskiego okazały się złudne, nie widzielibyśmy właściwie powodu, dla którego Sejm miałyby ratyfikować konwencję i ustalać placówki konsularne na terenie Rosji”⁹¹. Jest to stanowisko charakterystyczne dla całości stosunków polsko-radzieckich w 1924 r., kiedy to problem traktatu handlowego przewijał się nieustannie w kontaktach wzajemnych — był leitmotivem całej polskiej polityki wschodniej⁹².

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt zagadnienia. Bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości Polska postawiła sobie program zawarcia konwencji konsularnych z „większością państw cywilizowanych świata”⁹³. Z programu tego do 1924 r. nic nie zdołano zrealizować. Dlatego też zawarcie w ciągu kilku miesięcy sprawowania władzy przez gabinet Grabskiego tego typu konwencji z Estonią, Łotwą i Związkiem Radzieckim było sprawą prestiżową, stawiało w korzystnym świetle rząd, który jako pierwszy ruszył sprawy konsularne z martwego punktu. Była to również kolejna możliwość wzmocnienia pozycji międzynarodowej Polski. Mianowicie rząd mógł liczyć na zacieśnienie stosunków z tymi państwami europejskimi, które zabiegałyby u niego o opiekę konsularną nad znajdującymi się na terytorium republik radzieckich swoimi obywatelami (co było powszechnie przyjęte w praktyce stosunków konsularnych). W grę wchodziły oczywiście głównie te państwa, które nie utrzymywały ze Związkiem Radzieckim stosunków dyplomatycznych, choć — jak wykazała przeszłość — nie było to regułą (np. Włochy, które uznały ZSRR w lutym 1924 r.)⁹⁴.

Dla Związku Radzieckiego zawarcie właśnie z Polską umowy tej rangi, co konwencja konsularna, stanowiło dalszy krok naprzód w prowadzonej konsekwentnie polityce pokoju⁹⁵. Po zapewnieniu sobie przez aktywną politykę przyjaźni i współpracy bezpieczeństwa granic azjatyckich⁹⁶, teraz — dzięki porozumieniom o charakterze gospodarczym z państwami skandynawskimi⁹⁷ i postępom w stosunkach z Polską — zaczęto odnosić sukcesy w akcji pacyfikowania swoich granic europejskich. Ponieważ możliwość porozumienia się z Rumunią zmalała po fiasku konfe-

⁹¹ Stenogramy Sejmowe, 268/ł. 9; ibidem, ł. 10: „wówczas [gdym traktat handlowy dojdzie do skutku — W. M.] powinny już istnieć nasze placówki konsularne w tych punktach, gdzie nasza działalność handlowa będzie się rozwijać”.

⁹² Olszański, op. cit., s. 51 i nast.

⁹³ AAN, AMSZ, Ambasada Waszyngton, w. 72, t. 6, Uzasadnienie i motywy projektu konwencji konsularnej między RP a USA. Pałyga, op. cit., s. 16—17.

⁹⁴ AAN, AMSZ, Departament konsularny, w. 46, k. 13, Materiały do III zjazdu konsulów polskich w ZSRR.

⁹⁵ W. I. Lenin, *O wewnętrznej i zagranicznej polityce republiki* [w:] *Dzieła*, t. 33. Warszawa 1957, s. 142—143; *Istoria wnieszniej polityki SSSR*, cz. I (1917—1945), pod red. B. Ponomariewa, A. Gromyki i W. Chwostowa. Moskwa 1966, s. 151—154 (zadania radzieckiej polityki zagranicznej); W. Daszkiewicz, *Walka państwa radzieckiego o pokój i bezpieczeństwo (lata 1917—1925)*. „Sprawy Międzynarodowe” nr 11 z 1962, s. 10—33.

⁹⁶ *Istoria międzynarodowych odnoszenij i wnieszniej politiki SSSR*, t. I (1917—1939), pod red. A. A. Achtamzjana. Moskwa 1967, s. 126—148; S. J. Wygodskij, *Wnieszniaja politika SSSR 1924—1929*. Moskwa 1963, s. 260 i nast.; K. Joukoff-Eudin, R. North, *Soviet Russia and the East 1920—1927*. Stanford 1957, s. 24—25.

⁹⁷ DWP t. VI, s. 592—593 (Norwegia); ibidem, s. 375—378 (Dania); ibidem, t. V, s. 208—209, 221—222 (Szwecja).

rencji wiedeńskiej⁹⁸, nawiązanie stosunków z Polską stanowiło ważny moment w neutralizacji antyradzieckiego ostrza polsko-rumuńskiego sojuszu wojskowego⁹⁹. Żadna interwencja zbrojna przeciwko Związkowi Radzieckiemu nie wydawała się możliwa bez udziału Polski i przekonanie to rząd radziecki w pełni podzielał¹⁰⁰.

Konwencja konsularna wzmocniała stanowisko obu stron w stosunku do Niemiec. Było to o tyle istotne, że obrady komisji ekspertów i ogłoszenie Planu Dawesa¹⁰¹ nie pozostawiały złudzeń co do kierunku grawitacji polityki europejskiej.

Obok względów politycznych i ekonomicznych konwencja konsularna z Polską pozwoliła władzom radzieckim uporządkować całość stosunków konsularnych państwa, jak też dopracować się tekstu modelowego, w oparciu o który w okresie późniejszym prowadzono pertraktacje konsularne z innymi państwami¹⁰².

Ratyfikacja konwencji przez CKW Rad ZSRR nastąpiła 19 marca 1926. W tydzień później, 27 marca, ratyfikował konwencję na wniosek Sejmu prezydent S. Wojciechowski. Wymiana dokumentów ratyfikacyjnych odbyła się w Warszawie 1 kwietnia 1926¹⁰³.

⁹⁸ Radziecko-rumuńska konferencja w sprawie uregulowania stosunków wzajemnych (27 III—2 IV 1924).

⁹⁹ *Ostatnie słowo*. „Nakanunje” nr 80 z 5 IV 1924.

¹⁰⁰ *Chmury wiosenne*. „Izwestia” z 8 IV 1924.

¹⁰¹ 9 IV (A. Toynbee, *Survey of International Affairs 1924*. London 1936, s. 348—349).

¹⁰² Np. z Niemcami w 1925 r.

¹⁰³ „Słowo” z 2 IV 1926; *Konwencja konsularna z Rosją sowiecką*. „Kurier Warszawski” z 15 IV 1926.