

Łukasz Duleba*

DESKRYPTYWNE I NORMATYWNE KONCEPCJE IDEOLOGII

DESCRIPTIVE AND NORMATIVE CONCEPTS OF IDEOLOGY

Abstract

The paper discusses the problem of categorizing the concept of ideology, which in contemporary political theory is returning as a concept with a heavily descriptive meaning. This perspective is the retreat from the more common, but pejorative sense of the ideology as false consciousness. The paper attempts to distinguish the descriptiveness or normativity of meanings of historical concepts of ideology. This critical review is to sensitize researchers in the field of social sciences that the applicability of the concept of ideology relates to the conceptual burden. Analyzing these approaches, the author tries to verify the cognitive meaning of the concept.

Key words: ideology, critical theory, history of ideas, Karl Mannheim, Karl Marx

Ideologia jest jednym z takich pojęć, którego wieloznaczność i wielokontekstowość, nawarstwiona poprzez historyczne i kulturowe konotacje, stwarza pole szerokiego sporu, ograniczając jego epistemologiczny sens (Sartori 1969: 398)¹. Pomimo tej wieloznaczności w dyskursie publicznym pojęcie ideologia używane jest praktycznie jedynie w pejoratywnym znaczeniu, przedstawiając ideologię jako zamącony i zniekształcony rodzaj myślenia. Co więcej, część rozpraw naukowych narzuca pejoratywne znaczenie ideologii, widząc w niej tożsamość poję-

* Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ul. Uniwersytetu Poznańskiego 5, 61-614 Poznań, adres e-mail: lukasz.duleba@amu.edu.pl, ORCID ID: 0000-0003-3390-5853

¹ Publikacja powstała w wyniku realizacji projektu badawczego pt. „Wpływ ideologii na kierunki badań humanistycznych w kontekście przemian nauki w Polsce na przykładzie nauki o polityce w latach 1999–2015”, nr 15012783, finansowanego w ramach konkursu „Rozwój” 2.a Narodowego Programu Rozwoju Humanistyki ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Autor dziękuje dwóm anonimowym recenzentkom/tom za cenne uwagi i komentarze.

ciową z aksjologiczną konstrukcją reżimów totalitarnych². Poniższy tekst ma na celu przedstawić historyczny kontekst znaczeniowej zmiany pojęcia ideologii i zależność jego zdefiniowania od funkcji, jakiej przypisana zostaje teoria polityczna. W efekcie weryfikacji ulegnie poznawcza wartość tego terminu, który we współczesnej politologii wraca jako kategoria deskryptywna wobec zjawisk o charakterze politycznym (Bevir 1996: 108). Dzięki temu wyjaśniony zostanie kontekst znaczeń stojących za użyciem tego terminu we współczesnych naukach społecznych, co może pozytywnie wpłynąć na świadomość badawczą w stosowaniu tego pojęcia (Szacki 1991: 219–220).

Problem ideologii

Podział na deskryptywne i normatywne ujęcia pojęcia ideologii ma na celu wprowadzić pewien porządek, pozwalając na przedstawienie różnych perspektyw rozumienia tego terminu (Bevir 1996: 107). Ideologia w ujęciu deskryptywnym wynika z przyjęcia założenia o inwariantnej obecności ideologii w systemie społeczno-kulturowym człowieka (Geuss 1981: 5). Niezależnie bowiem od sytuacji społeczno-politycznej jednostki muszą mieć system wartości i przekonań, bez względu na jego treść. Ideologia służy wówczas jako przydatne narzędzie do analizy politycznej (Freeden 2006), choć może także oznaczać przekonanie o wszechobecności ideologii w życiu społecznym. Normatywna perspektywa narzuca pojęciu ideologii jej pejoratywne bądź pozytywne konotacje, które stanowią o jej prognostycznym charakterze. Ta cecha oznacza, że treść ideologii narzuca pewną wizję świata, niezależnie czy jest ona wynikiem realizacji odgórnej doktryny politycznej, czy też próbą przełamania politycznej dominacji³. Ideologia w tej perspektywie zawsze musi zawierać pewne ukryte zniekształcenia, które wpływają na świa-

² Takie nawiązania pojawiają się w przypisaniu danym jednostkom charakteru ideologicznego (m.in. Hitler, Stalin, Mao), czyli zachowań opartych na kwestionowaniu kompromisu i wymuszających posłuszeństwo (Knight 2006: 624). Wielu autorów, m.in. Hannah Arendt, Ralf Dahrendorf czy Karl R. Popper, definiowali ideologię poprzez jej totalizujący charakter (Vincent 1999: 404).

³ W niniejszym podziale nawiązuję do koncepcji Raymonda Geussa, który rozdziela ideologie na ideologie definiowane pejoratywnie i ideologie definiowane pozytywnie. Pejoratywność pojęcia ideologii oznacza, że jednostki znajdują się pod wpływem fałszywych przekonań o rzeczywistości społecznej i całości stosunków społecznych. Ideologia w tej wersji stanowi fałszywą świadomość. Pozytywność pojęcia ideologii zasadza się na przekonaniu, że jej wyrazicielami są jednostki ludzkie, a sama ideologia stanowi jedynie zbiorczy przejaw potrzeb i pragnień społecznych (Geuss 1981: 12–26).

domość ludzkiego myślenia (Bevir 1996: 107–108). Taki podział w klarowny sposób przedstawi kontekstualne elementy przemian pojęcia ideologii. Dzięki konceptualnemu podejściu do zagadnienia, przejawiającemu się w badaniu znaczeń, możliwe będzie uszeregowanie „klasycznych” koncepcji ideologii w stosunku do wyjaśniającej wartości procesów politycznych, jakie opisywały. Podstawowe pytanie badawcze stawiane w pracy dotyczy konsekwencji konstruowania teorii ideologii oraz możliwości zaistnienia czystego opisu deskryptywnego w historycznych teoriach ideologii. Waga poruszonych problemów wynika ze współczesnego powrotu do próby zastosowania pojęcia ideologia jedynie w czysto deskryptywnym charakterze (Freeden 1996, 2006; Hamilton 1987). Poniższy tekst ma także na celu zwrócenie uwagi na konsekwencje, jakie wiążą się z używaniem kategorii ideologii we współczesnych naukach politycznych.

Ideologia jako nauka o ideach

Pierwszy historyczny kontekst, w jakim pojawia się refleksja nad ideologią, stanowi konsekwentne odrzucenie przednowożytnych rozważań dotyczących podrzędności życia politycznego. Na znaczeniu przybrał praktyczny wymiar życia ludzkiego. Hobbesowskie spostrzeżenie, wedle którego „zadaniem filozofii jest, byśmy przewidywane skutki mogli wykorzystywać na nasz pożytek”, kierowało się przekonaniem, że prawno-naturalne koncepcje rzeczywistości społecznej to za mało, by możliwe było zachowanie pokoju (Hobbes 1956a: 16–17, 1956b: 271–80). Towarzyszyło temu narastające przekonanie, obecne u Francisca Bacona, o umocowaniu się możliwości badania przyrody w systematyczny sposób. Nie bez przyczyny rosło wówczas znaczenie idei głoszących wiarę w światłego i wolnego obywatela, stanowiących *credo* humanizmu obywatelskiego. Tym samym pierwsi autorzy posługujący się terminem ideologia traktowali go jako pojęcie deskryptywne. Jak pisze polski badacz: „nikt spośród tych, którzy posłużyli się terminem »ideologia«, nie wiązał z nim ujemnych znaczeń” (Żyro 2002: 57). Antoine Louis Claude Destutt de Tracy, który pierwszy użył tego terminu, myślał o ideologii jako o nowej nauce badającej idee. Zajmowanie się ideami w sposób podlegający normom ówczesnej nauki nie miało wówczas określenia (Head 1985: 31–32). Znajdując się pod wpływem pism najpoczytniejszych empirystów epoki przedrewolucyjnej: Etienne de Condilaca oraz straconego na gilotynie Antoine’a Lavoisiera, wychodził z założenia o możliwości naukowego ujęcia wszelkich zjawisk, na co pozwala równoważność epistemologicznych i ontologicznych stanowisk

(Roberts 1992: 252). W ideologii de Tracy widział przede wszystkim fundament dla innych nauk, gdyż wszystkie nauki opierają się na operowaniu ideami (Head 1985: 33). Trudno pozbyć się wrażenia, że wypracowana przez niego koncepcja ideologii mieści się w formowanym wówczas paradygmacie pozytywistycznym. Odrzucając jednakże takie ahisteryczne przeświadczenie, warto zwrócić uwagę, że de Tracy, opisując fenomen ideologii, zbliża się do stanowiska fenomenalizmu. Jeśli bowiem jeszcze u Bacona pierwszą nauką była teologia, to dla de Tracy'ego podstawowym elementem ontologii, powołując się na genealogię nauk, jest ideologia. To bowiem nauka o ideach jako *prima philosophia* jest początkiem badań ludzkiego poznania (Head 1985: 34). De Tracy dowodził, że ideologia jako nauka jest w stanie odpowiedzieć na pytania dotyczące ludzkiego zachowania, tak jak na pytania w swojej dziedzinie odpowiada fizyka czy chemia (Head 1985: 205).

Historyczność tego odczytywania rzeczywistości, zawartą w programie de Tracy'ego, można postrzegać w perspektywie szerokiej deformacji intelektualnych struktur ówczesnego myślenia. Według Karla Mannheim'a ówczesne przemiany stanowią konsekwencję odejścia „tradycyjnej, gwarantowanej przez Kościół historii stworzenia” (Mannheim 2008: 45). Według Maxa Webera przemiany te były skutkiem ukształtowania się „zmysłu historycznego”, co kwestionowało formalny charakter norm etycznych (Weber 2011: 133). Filozofia oświecenia skwapliwie wypełniała odrzucaną przez tradycję narrację polityczną. Ten – jakby się zdawało – czysto deskryptywny opis ideologii przerwał sam Napoleon, korzystający przecież z politycznego i ideowego wsparcia grupy intelektualistów określanych jako *Idéologues* (franc. „Ideolodzy”), którą tworzył m.in. de Tracy. Napoleon Bonaparte bowiem, odwracając się od liberalnych salonów ówczesnego Paryża, uderzył w polityczną argumentację swoich dawnych ideowych sojuszników⁴. Termin ideologia kierował wobec grupy oświeceniowych intelektualistów, których krytyczny głos w sprawie religii kwestionował działania francuskiego władcy. W odwecie za działania wzrastającej opozycji Napoleon nazywał dawnych towarzyszy ideologami, nadając temu pojęciu pejoratywne znaczenie (Stráth 2013: 5). Innym źródłem krytyki była chęć umacniania związku z Kościołem katolickim, co pozwoliło Napoleonowi na kampanię uderzającą w środowiska otwarcie ateistyczne. Napoleon oskarżył

⁴ Zdaniem Briana Head'a, autora pracy poświęconej myśli politycznej de Tracy'ego, to nie sam Napoleon przyłożył się do odrzucenia koncepcji deskryptywnej ideologii. Brak późniejszych nawiązań do tej koncepcji wynika przede wszystkim z przemian paradygmatycznych w myśli politycznej okresu porewolucyjnego (Head 1985: 2).

swoich dawnych towarzyszy o próbę „metafizycznego” wyjaśnienia rzeczy, co oczywiście stanowiło obelgę dla próbujących opisać doświadczenie społeczne czcicieli empiryzmu.

Ideologia u Marksa i Engelsa

Pojawiająca się w XIX w. nowa perspektywa całkowicie odrzuciła przemyślenia dotyczące istniejących relacji społecznych. Nie porzuciła jednak całkowicie definicji, w której ideologia oznaczałaby zbiór poglądów i idei. Według nowej wizji ludzka świadomość uwarunkowana jest statusem społecznym, gdyż człowiek uwięziony w historii pozostaje od niej uzależniony. Jak pisał na marginesie *Ideologii niemieckiej* Karol Marks, dotychczasowa „tak zwana »obiektywna« historiografia polegała właśnie na rozpatrywaniu stosunków historycznych w oderwaniu od działalności” (Marks, Engels 1961: 49). W konsekwencji, odwołując się do heglowskiej koncepcji fałszywej świadomości, widoczne jest, iż ludzie ulegają fałszywym wyobrażeniom o sobie i rzeczywistości, którą są otoczeni (Szczegół 1999: 262). Marks rozpatrywał termin ideologia w kontekście idealizmu niemieckiego, z którym wiązał poglądy grupy młodoheglistów: Ludwiga Feuerbacha, Bruno Bauera czy Maxa Stirnera. Atak na młodoheglistów stanowił asumpt do zweryfikowania założeń całej tradycji filozoficznej dającej uzasadnienie dla ówczesnych stosunków społecznych. W krytycznym wyobrażeniu dotyczącym idealistów można dostrzec pęknięcie oświeceniowego przekonania leżącego u podstaw kartezjańskiego *cogito*. To Hegel, mając na względzie potknięcia racjonalności, wprowadził do filozofii nowożytnej rozpoznanie świadomości w jej historycznym aspekcie (Taylor 1979: 17–20). Ani bowiem „idealistyczne brednie”, ani spoglądanie na rzeczywistość martwymi oczami empiryków nie jest w stanie oddać sensu, jaki kryje się za społecznym wpływem nierównych efektów wynikających z podziału pracy (Marks, Engels 1961: 28, 51).

Stosowany w *Ideologii niemieckiej* termin ideologia odnosi się do idealistycznej wizji świadomości, transcendentalnej i niezależnej od ludzkiego poznania. Gdy Marks z Engelsem piszą, iż „wytwarzanie idei, wyobrażeń, świadomości splata się zrazu bezpośrednio z materialną działalnością ludzi i ich materialnymi stosunkami wzajemnymi [materieller Verkehr der Menschen], stanowi język rzeczywistego świata”, odrzucają przede wszystkim filozoficzną dominację idealistycznej narracji własnych czasów (Marks and Engels 1961: 27). Gdy Marks pisze o prawie, moralności czy religii jako ideologiach, to ma na względzie ich determinującą rolę dla świadomości. Zdaniem Marksa grzechem idealii-

zmu jest odczłowieczenie, jakiego dokonał w rzeczywistości społecznej. W konsekwencji w perspektywie idealistycznej badanie idei, teorii, przekonań i innych wytworów człowieka pozostaje możliwe jedynie poza kontekstem społecznym (Parekh 1982: 3). Jak to ujął Isaiah Berlin, „Marks uważał, że normy nie mogą być rozważane w oderwaniu od faktów, ponieważ ściśle zależą od sposobu, w jakim fakty są postrzegane” (Berlin 1999: 11). Mając na uwadze niemieckich idealistów, Marks nazywa ich ideologami ze względu na abstrakcyjność ujęcia problemu idei. To zdaniem Parekha zrównuje młodoheglistów z empirystami pokroju de Tracy’ego, których poszukiwania sprowadzają się do ograniczenia treści ludzkiej świadomości (Parekh 1982: 7).

Z przekonania o deterministycznej roli postrzegania stosunków produkcji powstaje perspektywa, w której ideologia staje się narzędziem władzy w rękach „klasy panującej”: *Sie wissen das nicht, aber sie tun es* (niem. „nie wiedzą o tym, ale czynią to”) (Marks 1956: 79). W pracach Marksa i Engelsa widoczne jest przekonanie o odwróconym czy też zniekształconym obrazie rzeczywistości społecznej, którą autorzy przyrównują do idei ciemni optycznej dającej obraz odwrócony do góry nogami (Marks, Engels 1961: 27). Idealistyczne ujęcie rzeczywistości wypełniło świat ideami i pojęciami, które ze względu na oderwanie od historyczności i praktyczności jej zastosowania pełne były definicji uniwersalizujących te idee. Jak stwierdza komentator Marksa, znaczenie idealistycznych pojęć miało także apologetyczny charakter względem istniejącej rzeczywistości społecznej kształtującej wyobraźnię o świecie (Parekh 1982: 10). To w konsekwencji spowodowało, że definicje idealistyczne broniły istniejącego wówczas porządku społecznego. Klasa panująca, posiadająca środki produkcji, nie musi wcale dążyć do podporządkowania świadomości, zmierza ona bowiem do „przedstawienia swojego interesu jako interesu wspólnego wszystkim członkom społeczeństwa” (Marks, Engels 1961: 52).

Spoleczne źródła ideologii

Marksowskie konotacje rzuciły się cieniem na pojęcie ideologii. Uznając bowiem, iż „życie określa świadomość” (Marks, Engels 1961: 28)⁵, ideologia staje się narzędziem oddzielającym „realne życie”. To, co

⁵ Przywołana deterministyczna formuła „życie określa świadomość” pojawiła się po raz pierwszy w *Ideologii niemieckiej*, którą Marks z Engelsem ukończyli w 1846 r. W późniejszych powtórzeniach zmieniono jej treść i już u samego Marksa w przedmowie do *Przyczynku do krytyki ekonomii politycznej* wygląda inaczej: „nie świadomość ludzi określa ich byt, lecz przeciwnie, ich byt społeczny określa ich świadomość” (Marks

u Marksa traktowane jest jako iluzja ideologicznego myślenia, dla Karla Mannheim'a, niemieckiego socjologa, stanowi funkcję i cechę każdej rzeczywistości społecznej. Dla autora *Ideologii i utopii* ideologia nie była jedynie narzędziem kontroli i manipulacji, ale stanowi także fundament ludzkiej wiedzy. To bowiem ideologia tworzy narrację, która odłączyła się od tradycyjnego opisu świata (Mannheim 2008: 45). Tym samym pojawienie się pojęcia ideologii nie oznacza opisu nowych faktów społecznych, lecz „aktualizację zasadniczo nowego tematu” oznaczającą przeżywanie „treści ideowych” (Mannheim 2008: 89). Jednakże ideologia według Mannheim'a nie daje człowiekowi, tak jak robi to religia, „spójnego systemu sensów” (Mannheim 2008: 54). Fakt pluralizmu, ze wzrastającą świadomością tego zjawiska, powodował, że za punkt wyjścia obierano indywidualistyczną psychologię, której perspektywa polegała na myśleniu o odosobnionej jednostce. Wedle Mannheim'a wszelkie działania i sama praca kolektywna nie może być interpretowana przez pryzmat indywidualizmu metodologicznego. Podział pracy bazuje bowiem na społecznym charakterze danego działania. Wiedza jest produktem kolektywnym, a samo jej istnienie uzależnione jest od przekonania o wspólnotowości jej założeń (Mannheim 2008: 60–61). Mannheim idzie dalej w swoich rozważaniach z pogranicza socjologii i psychologii, postrzegając samo myślenie jako aspekt społeczny.

Mannheim rozróżnia dwa znaczenia pojęcia ideologia: partykularne oraz totalne. Znaczenie partykularne dotyczy braku wiary w poszczególne „idee« i »wyobrażenia« przeciwnika”, gdyż stan faktyczny pozostaje ukryty czy też jest maskowany, bowiem celem nie jest „rzeczywiste poznanie” (Mannheim 2008: 90). Definicja totalna pojęcia ideologii dotyczy całościowego ujęcia danej „struktury świadomości” (Mannheim 2008: 91). Tym, co łączy oba koncepty, jest próba opisanie treści poprzez zrozumienie zbiorczego czy indywidualnego podmiotu i nadanie mu interpretacji. Według Mannheim'a obie definicje więcej dzieli niż łączy. Partykularna wersja ideologii opiera się na przeświadczeniu, że główną sferą, w jakiej zachodzi relacja, jest sfera psychologii (Mannheim 2008: 92). Wizja totalna stara się odgraniczyć sferę nieprawdy od sfery faktu m.in. poprzez przyjęcie założenia o społecznej funkcji ideologii, która absorbuje płaszczyznę noologiczną. Podmiot nie musi być świadomy, że maskuje rzeczywistość. Zachodzi tu bowiem „funkcjonalizacja płaszczyzny noologicznej”, czyli umocowanie podmiotu w danym systemie myślowym (Mannheim 2008: 92). To, co dla Marksa jest sferą ideologicznej iluzji, dla Mannheim'a jest cechą każdego środo-

1966: 9). Powtórzona przez Engelsa w jednym z komentarzy, została powielona i funkcjonuje we współczesnym obiegu.

wiska społecznego (Freeden 2003: 12). Ten podział uległ jednak znaczącemu zniekształceniu, gdy w toku ujawnienia przez Marksa i Engelsa istnienia świadomości nadającej pejoratywne znaczenie temu pojęciu, jego użycie zyskało nowe właściwości (Mannheim 2008: 109). Ideologia może być wówczas rozpatrywana z perspektywy swej totalności, bowiem argumentacja (ideologiczna) będzie się wiązała z całościowym systemem myślenia, a nie poszczególnymi elementami wypowiedzi. Mannheim przywraca ideologii jej deskryptywny sens, kwestionując ściśle wiązanie ideologii z „fałszywą świadomością”. Ludzkie myślenie staje się więc permanentnie ideologiczne w sensie, w którym ideologia oznacza ramy myślenia wierne określone paradygmatowi (niem. *Weltanschauung*). Próba deskryptywnego ujęcia ideologii według Mannheim’a jest ciągle możliwa i dotyczy takiego badania problemu, w którym „rezygnuje się z pytania o «słuszność» badanych «idei» i ogranicza raczej do wykazywania powiązań pomiędzy konkretnymi strukturami świadomości a położeniem bytowym” (Mannheim 2008: 113).

Z koncepcji Mannheim’a rodzi się pewien paradoks (Geertz 2005: 226), jeśli bowiem przyjmijemy totalność ideologii, wówczas próba obiektywizacji nauk społecznych jest całkowicie niemożliwa (Mullins 1979: 143). Obiektywizacja ideologii ma na celu przede wszystkim pokazanie momentu historycznego, nie próbując w żaden sposób wyjaśniać prawdziwości politycznych procesów. Starając się odrzucić łątkę relatywizacji, Mannheim pisze o relacyjności idei, która polega na badaniu powiązań pomiędzy nimi. W efekcie uzyska się informację nie tylko o tym, jak ludzie działali, lecz jak postrzegali nowe normy (Mannheim 2008: 114). Wielu komentatorów kwestionowało rezultaty dociekań współautora socjologii wiedzy, widząc w niej próbę połączenia dwóch funkcji ideologii: analitycznej oraz krytycznej (Freeden 2003: 18–19).

Pomarkowska perspektywa

W tym czasie na znaczeniu przybrały studia, w których ideologia rozpatrywana z marksistowskiej perspektywy wiązała się z pojęciem hegemonii (W. Lenin, G. Lukács). Jednak największy wkład dla pomarkowskiej koncepcji ideologii mieli włoski marksista Antoni Gramsci oraz francuski strukturalista Louis Althusser (Leopold 2013: 28). Według włoskiego teoretyka i działacza marksistowskiego hegemonia narzucona przez dominującą kulturowo i ekonomicznie grupę społeczną jest w społeczeństwie kapitalistycznym konsumowana przez nieświadomą klasę pracującą, akceptującą w ten sposób istniejący porządek społeczny. Hegemonia jest narzędziem objawiającym się przede wszyst-

kim w dwóch formach: panowania (wł. *dominio*) oraz kierowania (wł. *direzione*), które odpowiadają dwóm poziomom instytucjonalnym: społeczeństwu politycznemu opartemu na władzy państwowej oraz społeczeństwu obywatelskiemu, w którym kreująca rola przypadała ideologii (Krzemień-Ojak 1983: 158). Hegemoniczny charakter ideologii objawia się w tym, że jest ona obecna wszędzie: „w sztuce, prawie, działalności gospodarczej, we wszystkich dziedzinach życia indywidualnego i zbiorowego” (Gramsci 1991: 218). Tym samym dąży ona, by tak jak każdy światopogląd stanowić jedność i cementować wszystkie aspekty życia ludzkiego. Pozycja klasy rządzącej narzuca rozwiązania, którymi kierują się klasy podległe. Pojęcie hegemonii stanowi esencję interpretacji marksowskiej u Gramsciego. Na przykładzie walki o zjednoczenie Włoch pokazuje, jak bardzo myślenie w kategoriach ideologicznych stwarza warunki do braku krytycznej analizy i służy jedynie temu, by pozostawić porządek społeczny w nienaruszonym stanie (Gramsci 1991: 483).

Gramsci, jako w gruncie rzeczy nieakademicki teoretyk marksizmu, przedstawiał ideologię w różnorodnych konfiguracjach. Przede wszystkim jednak ideologia jest strukturą totalną, co oznacza, że ludzie nie mogą funkcjonować poza ideologią. Wynika to z przyjętej koncepcji nadbudowy, która pełni rolę „rozumu”, istniejących „praw społecznych”, jest bowiem konsekwencją społecznego funkcjonowania ludzi (Śpiewak 1977: 54). Dla filozofii praktyki, którą postuluje Gramsci, ideologie nie stanowią rezultatu kultury materialistycznej, którą należy zwalczać, lecz przynależą do rzeczywistości społecznej. W tej kwestii Gramsci znacząco przekształca marksistowskie dogmaty, uderzając w „prymitywny infantylizm” związany z postrzeganiem skrajnie deterministycznej roli przypisanej „mechanistycznemu materializmowi historycznemu” (Gramsci 1961: 77–79). Gramsci próbuje podkreślić rolę politycznego elementu życia społecznego (Hobsbawm 2013: 350). W tym miejscu ideologia stanowi nieusuwalny „fakt społeczny” realizujący hegemoniczną pozycję rządzonych, będący także „narzędziem panowania”. Dla celu walki politycznej należy zdemaskować ideologie i skonstruować nowe, które dla filozofii praktyki, czyli perspektywy odrzucającej ahistoryczne rozważania dotyczące rzeczywistości, oznaczają „świadomość własnego bytu społecznego” (Gramsci 1991: 145). Pojęcie ideologii zawiera w sobie całość opisu relacji ludzkich polegającego na racjonalizacji argumentacji politycznej. W świetle propozycji filozofii praktyki należy zwrócić uwagę na praktyczny charakter ideologii. Filozofia uprawiana w wąskim gronie myślicieli musi zostać sprowadzona do roli „filozofii folkloru” wypełniającej rolę świadomości mas (Bauman

2010: 72). Ideologia jest więc totalna, ale zarazem umożliwia odnalezienie przez klasy podległe świadomości własnej sytuacji społecznej (Gramsci 1961).

Nieco odmienną interpretację teorii społecznej poprzez własną koncepcję ideologii przedstawił francuski „strukturalista marksistowski”, Louis Althusser, który inaczej niż Marks widział w ideologii rzeczywistość obejmującą wszystkie sfery działania i myślenia człowieka (Althusser 2009: 267). Althusser, przyjmując za punkt wyjścia deterministyczną rolę ekonomii, uważa, że ideologia ma fundamentalny wpływ na strukturę produkcji i nie jest możliwa bez zabezpieczenia materialnych warunków pracy. Fundamentalną rolę odgrywa tutaj reprodukcja siły roboczej, czyli dostarczanie pracownikom materialnych środków ich reprodukcji, która podporządkowana jest regułom istniejącego porządku, a więc porządku przodującej ideologii (oprócz materialnych środków reprodukcja potrzebuje także kwalifikacji dostarczanych przez kapitalistyczny system szkolnictwa i system idei) (Althusser 2006). Punktem wyjścia dla badania relacji społecznych jest uznanie reprodukcji warunków produkcji. W wypadku klasy podległej dochodzi do reprodukowania podporządkowania panującej ideologii, a w wypadku kapitalistów umiejętności zarządzania i posługiwania się ideologią. Według Althussera do klasycznej, marksowskiej wizji państwa jako aparatu represyjnego odróżniającej aparat państwowy od władzy państwowej, należy dodać kolejną realność, czyli ideologiczne aparaty państwowe. Ideologicznymi aparatami państwowymi Althusser nazywa „niektóre realności, jawiące się bezpośrednio obserwatorowi w formie wyodrębnionych i wyspecjalizowanych instytucji” (Althusser 2006). Są nimi m.in. szkoła, rodzina, kościoły, środki społecznego przekładu, jest ich wiele i większa ich część należy do sfery prywatnej⁶. W odróżnieniu od aparatu państwowego, który funkcjonuje na podstawie przemocy, ideologiczne aparaty państwowe działają, posługując się ideologią⁷. Tak więc klasa panująca utrzymująca władzę dysponuje środkami represji, a także realizuje ideologię panującą (Althusser 2006).

Według Althussera żadna klasa nie może trwale utrzymać władzy państwowej, jeżeli w tym samym czasie nie sprawuje hegemonii nad

⁶ Althusser uznaje podział prywatne – publiczne za „wewnętrzne odróżnienie prawa burżuazyjnego”, doszukując się w tej logice części ideologicznej hegemonii klasy rządzącej (Althusser 2006).

⁷ Choć oba mogą opierać się zarówno na elementach represji oraz ideologii, Althusser traktuje to rozróżnienie jako umowne, ponieważ dla aparatu państwowego elementem nadrzędnym jest represja, a dla ideologicznych aparatów państwowych jest nim ideologia. Nie istnieje bowiem taki ideologiczny aparat państwowy, który nie opierałby się na sankcjach.

ideologicznymi aparatami państwowymi i w nich. Jako opracowany wzór takiej roli ideologii Althusser przedstawiał przekonania Lenina, który był świadomy kształtowania ideologicznej hegemonii proletariatu (Althusser 2006)⁸. To oznacza, że nawet społeczeństwo komunistyczne nie może być wolne od ideologii, która stanowi „strukturę z konieczności towarzyszącą historycznemu życiu wszelkich społeczeństw” (Althusser 2009: 268).

Teoria krytyczna

Istotny, a często pomijany wpływ w badaniach nad ideologiami miała perspektywa badawcza przyjęta przez naukowców z kręgu szkoły frankfurckiej (Benton, Craib 2003: 130). Wydaje się także, iż to właśnie nurt teorii krytycznej w istotny sposób ukierunkował współczesną debatę dotyczącą badań nad ideologiami. Wywodząca się z marksizmu, ale niebędąca *stricte* jego kontynuacją, teoria krytyczna⁹ miała stanowić odrębność w stosunku do istniejących orientacji filozoficznych. Wychoząc od przekonania o braku neutralności nauki, porzucała obojętność wobec badanego przedmiotu. Co więcej, teoria krytyczna niesie za sobą postulat emancypacyjnego charakteru polityki działającej na rzecz równości (Szahaj 2008: 21, 39). Teoria krytyczna dążyła do całkowitego zakwestionowania idealistycznych przesłanek „teorii tradycyjnej” wyjaśniającej zagadnienia naukowe. Dotychczasowe teorie, wywodzące się z przewrotu myślowego nowożytności, próbowały zdefiniować materialne aspekty świata w sposób skończony. W konsekwencji społeczeństwo nie stanowiło ostatecznego celu badaczy dążących do poszerzenia własnej wiedzy. Teoria krytyczna czyni inaczej – to społeczeństwo stanowi jej przedmiot zainteresowania (Horkheimer 1983: 47).

W swoich tekstach członkowie szkoły frankfurckiej kwestionowali sens idealistycznego podejścia do kwestii światopoglądowych, odrzucając możliwość opisowego traktowania problemów społecznych. Max Horkheimer, krytykując Diltheyowską próbę ustalenia perspektywy podziału światopoglądów, kwestionował jej słusność, wskazując przede wszystkim na rozpatrywanie systemów wiedzy jako podległych absolutystycznym przesłankom. Zdaniem Horkheimera nie można polegać na

⁸ „Zasadnicze znaczenie praktyki” leninowskiej miało determinującą rolę dla kształtowania się koncepcji ideologii zarówno dla Gramsciego, jak i Althussera. Obaj teoretycy marksizmu doceniali zwrot ku permanentnej roli ideologii w kształtowaniu społecznej świadomości (Althusser 2009: 195–204).

⁹ Leszek Kołakowski określał teorię krytyczną szkoły frankfurckiej jako „półmarksizm” (Kołakowski 2009: 357).

danych kategoriach, którym przypisane są wyraźne wartości warunkujące dokonany podział. „Systemy ujęto jako niesamodzielne nie dzięki zrozumieniu społecznych uwarunkowań ich powstania czy ich społecznych funkcji, lecz przy pomocy pojęć człowieka, życia, osobowości, twórczego rozwoju, które same są ze swej strony hipostazowane” (Horkheimer 1985a: 196). W podobnym duchu badacze z kręgu szkoły frankfurckiej kwestionowali weberowską argumentację na rzecz przekonania o racjonalności ludzkich działań i wynikającą z tego faktu możliwość oparcia wywodu naukowego na „wolnych od wartościowania” przesłankach. Jak zauważa Jürgen Habermas, filozof ukształtowany przez styl myślenia szkoły frankfurckiej, racjonalność u Webera nie oznacza jedynie przemiany w strukturze społecznej, lecz wiąże się także z aspektem panowania (Habermas 1977: 346). Habermas, przyglądając się krytyce Webera, jaką przyjął Herbert Marcuse, zwraca uwagę, że elementy współczesnej nauki i techniki, przedstawiane jako jedynie nieodzowne i niewinne „projekty” ludzkiego postępu, tak naprawdę dokonują przemiany całokształtu stosunków społecznych (Habermas 1977: 352)¹⁰. Ideologii społeczeństw późnokapitalistycznych nie można już definiować poprzez stosunek społeczno-ekonomiczny, którego szczyt pojawił się w okresie „wolnokonkurencyjnego kapitalizmu”. Ideologia nowych czasów uzależniona jest od siły wytwórczej kierowanej w nowych warunkach przez postęp naukowo-techniczny. Zdaniem Habermasa tym, co wyróżnia nową ideologię, jest po pierwsze, brak złudzenia dotyczącego reprezentacji interesów, co kształtowało ideologię mieszczańską. Z drugiej strony, większy zasięg i siła nowej ideologii powodują, że obecność ideologii rośnie, gdyż jest obecna we wszystkich aspektach życia. Jej totalność nie sprowadza się jedynie do operowania wizją „dobrego życia”. Perspektywa celowo-racjonalnych działań polega przede wszystkim na sprawowaniu kontroli (Habermas 1977: 343).

Autorzy z kręgu szkoły frankfurckiej kwestionowali taką argumentację, która nie miałaby społecznej refleksji wynikającej z totalności koncepcji ideologii (jaką można spotkać m.in. u Mannheim’a) (Horkheimer 1985b: 397)¹¹. Biorąc marksowskie skojarzenia fałszywej świadomości, przenieśli jej znaczenie, przedstawiając ideologię w kontekście jej zawartości: „gdyby lew miał świadomość, jego wściekłość na antylopę, którą chce pożreć, byłaby ideologią” (Adorno 1986: 490).

¹⁰ W podobny sposób na temat techniki wypowiadał się Marcuse, według którego, wydajność „neutralnej” technologii stanowi stabilizacyjny element stosunków międzyludzkich, co w konsekwencji powoduje, że „technologiczna racjonalność staje się racjonalnością polityczną” (Marcuse 1991: 13).

¹¹ Horkheimer pisze nawet o „bezstronności aksjologicznej” zastosowanej u Mannheim’a (Horkheimer 1985b: 399).

Przedmiotem ich badań nie stało się samo pojęcie i jego znaczenie, lecz ideologiczność współczesności i to, co za nią się kryje. Twórcy szkoły frankfurckiej wychodzą z założenia, że ideologia jest całkowicie wpisana w naturę człowieka (Adorno 1986: 490). Percepcja totalności ideologii jest odległa od perspektywy socjologii wiedzy, gdzie totalność starano się wpleść w „idealistyczne wyobrażenia” będące jedynie ulotnymi stwierdzeniami (Horkheimer 1985b: 415). Dla Adorno ideologia stanowi istotę świadomości myślenia, jej „praformą” jest tożsamość (Adorno 1986: 205). W konsekwencji ideologia jest ślepą zapowiedzią racjonalizacji percepcji, jaka towarzyszy kwestiom społecznym. Zdaniem Terry’ego Eagletona, perspektywa Adorno sprawia, że na przeciwnym brzegu ideologii nie znajduje się wcale prawda czy teoria, lecz różnorodność. „Ideologia ujednocila świat” – pisze Eagleton, mając na myśli projekcję współautora *Dialektyki negatywnej* (Eagleton 1991: 126).

Ideologia dla twórców teorii krytycznej zostaje sprowadzona do krytyki ideologii (niem. *Ideologienkritik*) oznaczającej próbę odkrycia tego, co pozostaje zakryte. Wszak od czasów Marksa i jego próby zinterpretowania wydarzeń rewolucji roku 1848 stanowisko determinizmu materialistycznego uzyskało argumentację empiryczną zaświadcządzającą o relacyjności ekonomii i polityki (Habermas 1983: 321–22). W sferze kultury popularnej, która stanowi nową przestrzeń poznania, negatywność ideologii zostaje spotęgowana. Komentując sferę kultury, Adorno i Horkheimer dostrzegali elementy politycznej przewagi nad klasą uciśnionych. Przywoływana w tym kontekście postać Kaczora Donalda funkcjonuje w przemyśle kultury po to, by „wizowie przywykli do razów, które spadają na nich samych” (Horkheimer, Adorno 2010: 140). Ta figura nieświadomości obecna już w pierwszej części *Kapitału* zostaje obudowana o perspektywę kurczącej się możliwości sprzeciwu.

Zakończenie

Przyglądając się znaczeniu, jakie pojęcie ideologii nabiera na przełomie kolejnych dekad, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na paradygmatyczne otoczenie, w jakim pojawia się jego definicja. W okresie odkrycia wagi ludzkiego doświadczenia ideologia miała być nauką porządkującą całość zebranej wiedzy, w ten sposób czyniono z niej źródło krystalicznej wiedzy. Później, gdy zaczęto identyfikować całość relacji ludzkich z systemem materialnym, ideologia była elementem, który miał deformować rzeczywistość społeczną. W końcu zaczęto ideologię traktować jako fundament społecznego charakteru człowieka, będący nieodzownym ludzkiemu poznaniu. W zależności jednak od przyjętego

paradygmatycznego podejścia z rozpoznania elementów ludzkiego działania wizja ideologii staje się odmienna.

Korzystając więc z pojęcia ideologii w opisie doktryn i wartości politycznych, należy uwzględnić jej aksjologiczną zawartość. Konstrukcja pojęcia stanowi bowiem zawsze odpowiedź na zastane warunki polityczne. Koncepcje próbujące zachować deskryptywne znaczenie tego pojęcia polegały bądź na aksjologicznej nieświadomości, bądź na przekonaniu o totalności ich znaczenia: od ideologii nie ma ucieczki. Z drugiej strony, autorzy negatywnych koncepcji mieli świadomość, że podstawowym celem ideologii jest autoprezentacja głosząca neutralność i obiektywność własnych treści (Daly 1999: 219–20). W tym kontekście, mimo iż nie istnieje aideologiczna przestrzeń w świecie społecznym, rozwiązań należy szukać właśnie na poziomie ideologicznych argumentów. Pomarkowskie próby aktualizacji teorii społecznej akceptowały opisowy charakter ideologii, zaznaczając, że stanowią one budulec relacji społecznych i dążą do ich podporządkowania (McKenzie 2003: 6).

Powstające pytanie o możliwość zaistnienia czysto poznawczego badania ideologii stanowi podstawowe zagadnienie dominujące wśród współczesnych badaczy idei zgłębiających problematykę ideologii. Próby naukowego uszeregowania ideologii mające źródła w oświeceniowych peregrynacjach ku racjonalnej nauce społecznej rodziły się w braku świadomości o ukrytych zamiarach klasy panującej. Dzisiejsze zamiary potraktowania ideologii jako ram politycznej komunikacji także wiążą się z oskarżeniami o daleko idący normatywizm (Bevir 1996). Tym razem jednak autorzy i obrońcy czysto poznawczych koncepcji badawczych mają świadomość permutacyjnych funkcji języka, dlatego swoje wysiłki opierają na badaniu znaczenia pojęć (Humphrey 2005: 237).

Bibliografia

- Adorno T.W. 1986, *Dialektyka negatywna*, Warszawa.
- Althusser L. 2006, *Ideologie i aparaty ideologiczne państwa*, „Recykling Idei”, <http://recyklingidei.pl/althusser-ideologie-aparaty-ideologiczne-panstwa> (30.12.2018).
- Althusser L. 2009, *W imię Marksa*, Warszawa.
- Bauman Z. 2010, *Socjalizm. Utopia w działaniu*, Warszawa.
- Benton T., Craib I. 2003, *Filozofia nauk społecznych. Od pozytywizmu do postmodernizmu*, Wrocław.
- Berlin I. 1999, *Karol Marks. Jego życie i środowisko*, Warszawa.
- Bevir M. 1996, *Ideology as Distorted Belief*, „Journal of Political Ideologies”, nr 1(2).
- Daly G. 1999, *Ideology and Its Paradoxes: Dimensions of Fantasy and Enjoyment*, „Journal of Political Ideologies”, nr 4(2).
- Eagleton T. 1991, *Ideology. An Introduction*, London – New York.
- Freedon M. 1996, *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*, Oxford.

- Freeden M. 2003, *Ideology: A Very Short Introduction*. Oxford.
- Freeden M. 2006, *Ideology and Political Theory*, „Journal of Political Ideologies”, nr 11(1).
- Geertz C. 2005, *Interpretacja kultur. Wybrane eseje*, Kraków.
- Geuss R. 1981, *The Idea of a Critical Theory: Habermas and the Frankfurt School*, Cambridge.
- Gramsci A. 1961, *Pisma wybrane*, vol. I, Warszawa.
- Gramsci A. 1991, *Zeszyty filozoficzne*, Warszawa.
- Habermas J. 1977, *Technika i nauka jako „ideologia”* [w:] *Czy kryzys socjologii?*, red. J. Szacki, Warszawa.
- Habermas J. 1983, *Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Hamilton M.B. 1987, *The Elements of the Concept of Ideology*, „Political Studies” 35(1).
- Head B.W. 1985, *Ideology and Social Science. Destutt de Tracy and French Liberalism*, Dordrecht.
- Hobbes T. 1956a, *Elementy filozofii*, vol. I, Warszawa.
- Hobbes T. 1956b, *Elementy filozofii*, vol. II, Warszawa.
- Hobsbawm E. 2013, *Jak zmienić świat. Marks i marksizm 1840–2011*, Warszawa.
- Horkheimer M. 1983, *Teoria tradycyjna a teoria krytyczna*, „Colloquia Communia”, nr 7(2).
- Horkheimer M. 1985a, *Materializm i metafizyka* [w:] *Szkola frankfurcka*, red. J. Łoziński, t. I, vol. I, Warszawa.
- Horkheimer M. 1985b, *Nowe pojęcie ideologii?* [w:] *Problemy socjologii wiedzy*, red. A. Chmielecki, S. Czerniak, J. Niżnik, S. Rainko, Warszawa.
- Horkheimer M., Adorno T.W. 2010, *Dialektyka oświecenia. Fragmenty filozoficzne*, Warszawa.
- Humphrey M. 2005, *(De)contesting Ideology: The Struggle over the Meaning of the Struggle over Meaning*, „Critical Review of International Social and Political Philosophy”, nr 8(2).
- Knight K. 2006, *Transformations of the Concept of Ideology in the Twentieth Century*, „The American Political Science Review”, nr 100(4).
- Kołakowski L. 2009, *Główne nurty marksizmu*, vol. 3, Warszawa.
- Krzemień-Ojak S. 1983, *Antonio Gramsci. Filozofia, teoria kultury, estetyka*, Warszawa.
- Leopold D. 2013, *Marxism and Ideology: From Marx to Althusser* [w:] *The Oxford Handbook of Political Ideologies*, red. M. Freeden, L.T. Sargent, M. Stears, Oxford.
- Mannheim K. 2008, *Ideologia i utopia*, Warszawa.
- Marcuse H. 1991, *Człowiek jednowymiarowy. Badania nad ideologią rozwiniętego społeczeństwa przemysłowego*, Warszawa.
- Marks K. 1956, *Kapitał. Krytyka ekonomii politycznej*, vol. I, Warszawa.
- Marks K. 1966, *Przyczynek do krytyki ekonomii politycznej* [w:] K. Marks, F. Engels, *Dziela*, vol. 13, Warszawa.
- Marks K., Engels F. 1961, *Ideologia niemiecka* [w:] K. Marks, F. Engels, *Dziela*, vol. 3, Warszawa.
- McKenzie I. 2003, *The Idea of Ideology* [w:] *Political Ideologies. An Introduction*, red. R. Eccleshall i in., London – New York.
- Mullins W.A. 1979, *Truth and Ideology: Reflections on Mannheim's Paradox*, „History and Theory”, nr 18(2).
- Parekh B. 1982, *Marx's Theory of Ideology*, Baltimore–London.
- Roberts L. 1992, *Condillac, Lavoisier, and The Instrumentalization of Science*, „The Eighteenth Century”, nr 33(3).

- Sartori G. 1969, *Politics, Ideology, and Belief Systems*, „The American Political Science Review”, nr 63(2).
- Stráth B. 2013, *Ideology and Conceptual History* [w:] *The Oxford Handbook of Political Ideologies*, red. M. Freeden, L.T. Sargent, M. Stears, Oxford.
- Szacki J. 1991, *Dylematy historiografii idei oraz inne szkice i studia*, Warszawa.
- Szahaj A. 2008, *Teoria krytyczna szkoły frankfurckiej*, Warszawa.
- Szczegóła L. 1999, *Między mistyfikacją a nieświadomością. O pojęciu świadomości fałszywej*, Poznań.
- Śpiwak P. 1977, *Gramsci*, Warszawa.
- Taylor Ch. 1979, *Hegel and Modern Society*, Cambridge.
- Vincent A. 1999, *Ideology and the Community of Politics*, „Journal of Political Ideologies”, nr 4(3).
- Weber M. 2011, „Obiektywność” poznania społeczno-naukowego i społeczno-politycznego [w:] *Racjonalność, władza, odczarowanie*, red. M. Weber, Poznań.
- Żyro T. 2002, *Ideologia Americana. U źródeł przekonań politycznych*, Warszawa.

Joanna Ciemińska*

**O ROLI PISARZA ROZWAŻANEJ W POWIĄZANIU
Z INSTYTUCJAMI REPUBLIKAŃSKIMI,
CZYLI GERMAINE DE STAËL
I POLITYCZNOŚĆ LITERATURY**

**ON THE WRITER'S ROLE AS IT RELATES
TO REPUBLICAN INSTITUTIONS, OR GERMAINE DE STAËL
AND THE POLITICS OF LITERATURE**

Abstract

This study aims to examine the civilizing impact that a writer should possess under a republican government, as expressed in Germaine de Staël's works of literary and political theory. The redefinition of the art of writing carried out by Staël is analyzed in the context of French history at the turn of the 18th and 19th centuries, as it was an attempt to overcome the intellectual crisis caused by the political and cultural changes of that period. The classical opposition between a writer, a philosopher and an orator appears unproductive, as the free and „philosophical” word specific to the republican regime is engaged in the same emancipative and enlightening transfer of energy through the enthusiasm shared both by its addresser and receiver. Philosophy and liberty form one and find their fullest expression in literary production, which is considered as a *parole*, a vibrant, active word. Literature gains thus the status of an existential experience that shapes the human consciousness. Therefore the writer-philosopher is both the guarantee and the ‘work’ of a republican regime, the vector of a socio-political change, of liberation and *lumières*.

Key words: Germaine de Staël, political philosophy, literary theory

**Pytanie o przyszłość środków i form literackich
w obliczu Wielkiej Rewolucji Francuskiej**

Na przełomie XVIII i XIX w., po doświadczeniach Wielkiej Rewolucji Francuskiej, literatura francuska przeżywała poważny kryzys tożsamości. Instytucje polityczne, w ciągu zaledwie dziesięciu lat, zmieniły

* Instytut Romanistyki Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Dobra 55, 00-312 Warszawa, adres e-mail: joanna.t.cieminska@gmail.com ORCID ID: 0000-0003-3859-7976

się tak szybko i znacząco, że powszechne było poczucie bezsilności wobec biegu historii i utraty oparcia intelektualnego (Benoît 1988), przez co twórcy, skonfrontowani z niezrozumiałą rzeczywistością, stanęli w obliczu niemożliwości jej opisanie (Lotterie 2007). Pokolenie urodzone około 1770 r. (m.in. Germaine de Staël, François-René de Chateaubriand, Benjamin Constant), wychowane pod rządami absolutyzmu i wchodzące w dorosłość w 1789 r., znalazło się w sytuacji wcześniej nieznannej: musiało niejako „na nowo nauczyć się pisać”¹ (Gengembre i Goldzink 1991: 15) i konceptualizować społeczeństwo, ponieważ instytucje oraz repertuar form i tematów literackich, które poznali w młodości, już nie były aktualne. Oczywiście niemożliwością był powrót do świata, który bezpowrotnie minął. Wypracowanie nowego języka, nadanie sensu i wyjaśnienie znaczeń stały się więc nagle świadomym przedsięwzięciem intelektualnym kosztującym ogromny, ale konieczny wysiłek umysłowy. Niezbędny, aby zrozumieć i uporządkować nową rzeczywistość społeczną oraz by poradzić sobie ze świeżym doświadczeniem rewolucyjnego terroru. Pisarze zostali zmuszeni do przemyślenia środków, jakimi się posługują, ponieważ po raz pierwszy zaistniała sytuacja, gdy każda forma publicznego zabrania głosu była swego rodzaju wypowiedzią polityczną.

Literatura w sposób bardziej zauważalny niż kiedykolwiek wcześniej utraciła niezależność w stosunku do polityki; pisarze nie mogli i nie potrafiliby od niej abstrahować, ponieważ samo ignorowanie polityczności byłoby ówczesnie deklaracją ideologiczną. Działalność pisarza straciła budowane od stuleci ramy instytucjonalne, pewien zestaw zwyczajów, opartych na kompromisie z władzą, które określały jego pracę. Co więcej, twórca musiał odpowiedzieć sobie na szereg fundamentalnych pytań o językowe środki obrazowania (np. w jaki sposób przedstawić lud? Jakiego języka używać, zważając na to, że słowa – jak o tym mówi Germaine de Staël – straciły swoje znaczenie, przeinaczone przez propagandę terroru?) i o aktualność dotychczasowych konwencji gatunkowych (np. jaki rodzaj literatury jest odpowiedni dla nowego społeczeństwa?²). Rok 1800 był momentem, kiedy literatura musiała stworzyć swój program i wziąć na siebie „odpowiedzialność moralną i polityczną za własne formy” (Lotterie 2000a: 259). W pismach Staël stale pobrzmiewa diagnoza kryzysu intelektualnego związanego z panującym w narodzie

¹ Wszystkie cytaty w tłumaczeniu własnym.

² Zob. szerzej w temacie nowych form literackich na przełomie XVIII i XIX w., np.: Sade, *Retif de la Bretonne et les formes du roman pendant la Révolution française: Actes du 3e colloque international des Paralittératures de Chaudfontaine*, red. M. Delon, Liège 1989 oraz B. Didier, *Écrire la Révolution (1789–1799)*, Paryż 1989.

francuskim przekonaniem o „kompromitacji” filozofów oraz z obserwowaną deprawacją idei, będącą konsekwencją zdeprawowania sensu słów (Gengembre i Goldzink 1991: 17). Ona również szuka odpowiedzi na pytanie o postać, którą w nowych warunkach społeczno-politycznych przybierze literatura, oraz o jej rolę moralną – a więc również polityczną – w zreformowanym państwie. W sposobie, w jaki Staël postrzega rolę pisarza w nowym systemie politycznym, skupia się więc jak w soczewce jej filozofia polityczna.

Filozoficzna rola pisarza w społeczeństwie republikańskim

Głos Germaine de Staël w kwestii tego, jaki kształt polityczny i intelektualny powinno przyjąć państwo francuskie po Rewolucji, był jedną z najdonioślejszych interwencji w debacie około 1800 r. Warto przypomnieć, że de Staël³ była znaczącą postacią we francuskim życiu publicznym przełomu XVIII i XIX w., chociażby za sprawą swych rodziców: Jacques’a Neckera, jednego z najpotężniejszych ówczesnych polityków francuskich, genewskiego bankiera i ministra finansów Ludwika XVI,

³ Anne-Louise-Germaine Necker, baronowa de Staël-Holstein (1766–1817) – szwajcarsko-francuska eseistka, powieściopisarka i filozofka; protestantka, za życia jedna z najsłynniejszych kobiet Europy, propagatorka na gruncie francuskim XVIII-wiecznej i wczesnoromantycznej filozofii i literatury niemieckiej (w jej wielkim, zakazanym przez Napoleona, metafizycznym dziele *O Niemczech*, 1813), a także, wraz z przyjacielem Benjaminem Constantem, idei wolności (liberalizmu) w polityce, religii, debacie publicznej i życiu prywatnym. W 1786 r. wyszła za mąż za szwedzkiego ambasadora we Francji, z którym żyła w separacji. Admiratorka Rousseau, zadebiutowała w wieku 22 lat, publikując krytyczną lekturę jego dzieła, która odbiła się szerokim echem. Przywitała wybuch Wielkiej Rewolucji Francuskiej z entuzjazmem, ale sprzeciwiała się „nadużyciom” rewolucji i terrorowi. W eseju *De l’influence des passions* (1796) diagnozowała źródło nieszczęść politycznych w niekontrolowanym wpływie namiętności na ludzkie postępowanie. Jest autorką pierwszej kompletnej analizy historycznej na temat Rewolucji Francuskiej, którą pisała już od 1795 r. i która pozostała jej największym dziełem politycznym: *Considérations sur les principaux événements de la Révolution française, depuis son origine jusques et compris le 8 juillet 1815* (1818). W swej posiadłości w Coppet nad Jeziorem Genewskim stworzyła nieformalną grupę literacką, zwaną Grupą z Coppet, której członkami byli m.in. A.W. Schlegel i B. Constant. Mimo że jest dziś znana ze swych dzieł analitycznych, była również autorką dwóch popularnych i kanonicznych dla literatury francuskiej przełomu wieków powieści: zakazanej przez Napoleona *Delphine* (1802) oraz *Korynna, czyli Włochy* (1807). Była wielokrotnie skazywana na wygnanie za Rewolucji, Konsulatu i I Cesarstwa (Napoleonowi przypisuje się zdanie: „mam czterech wrogów: Prusy, Rosję, Anglię i Madame de Staël”); spędziła w sumie 12 lat na wygnaniu w Niemczech, Italii, Anglii, Rosji, Szwecji, Szwajcarii; powróciła do Francji dopiero w 1814 r., po Restauracji Burbonów.

oraz Suzanne Curchod, właścicielki prestiżowego salonu literacko-politycznego, w którym mała Germaine stawiała pierwsze kroki i zabłysła jako genialne dziecko, wygłaszające mowy przed najślynniejszymi osobistościami swych czasów (m.in. Buffon, D'Alembert, Grimm, Gibbon). Wybitnie nietypowa jak na kobietę tych czasów edukacja, którą odebrała dzięki matce, sprawiła, że Staël do końca życia czuła się najbardziej w swoim żywiole, gdy mogła zabierać głos. Wkrótce też dała się poznać jej odwaga, ekstrawertyzm i głębokie poważanie, z jakim traktowała zasady skromności i dyskrecji narzucane kobietom. Ceniąc wolność osobistą, intelektualną i polityczną, w 1791 r. otworzyła własny salon, w którym debatowano o polityce tych pierwszych, ekscytujących i pełnych intelektualnego fermentu lat Rewolucji. Pomimo że Staël pragnęła realizować swe ambicje intelektualne i wpływać na bieg wydarzeń, stale towarzyszyła jej obawa przed publikowaniem pod własnym nazwiskiem (artykuły w prasie zamieszczała anonimowo), ponieważ, jako kobieta, szybko stała się celem przepelnionych wrogością i atakujących jej prywatność pamfletów i satyr. Jednocześnie, jako osoba umiarkowana i liberalna, była również celem krytyki ideologicznej z obu stron sceny politycznej – kontrewolucjonistów i jakobinów (Lilti 2015). Rozważania o roli pisarza w państwie republikańskim należałoby zatem zacząć od punktu wyjścia Staël, to znaczy od pytania o sytuację piszących kobiet w 1800 r. we Francji. Otóż ówczesny kształt opinii publicznej był wyjątkowo wrogi pisarkom, które „za monarchii musiały obawiać się śmieszności, za republiki nienawiści” (Staël 1991: 333). Zdaniem Staël ich myśl nie zdobywa poparcia, ponieważ nie stoi za nią żadna siła czy stronnictwo – jest jedynie czystą ideą lub wzniosłym uczuciem. Zmiany kulturowe i polityczne, które zaszły w ostatnim dziesięcioleciu XVIII w., odcięły kobietom istniejące wcześniej drogi wywierania wpływu na opinię publiczną, co zdaniem Staël jeszcze głębiej umocniło upadek kultury i smaku. Kobieta ma status obcego w literaturze – niedotykalnego, będącego obiektem litości i ciekawości – któremu paradoksalnie przypisuje się skrytą, i dlatego groźną, siłę polityczną.

W pismach Staël widać jednak stale powracające pragnienie odnalezienia brakującej pełni, energii i intensywności myśli oraz egzystencji – doświadczenia możliwego jedynie w państwie, którego instytucje społeczne są wolne i republikańskie. W eseju *O literaturze rozważanej w powiązaniu z instytucjami społecznymi*⁴ z 1800 r., przez historyków

⁴ Tytuł oryginalny (*De la littérature considérée dans ses rapports avec les institutions sociales*) w przekładzie Anny Jakubiszyn-Tatarkiewicz, zob.: Anna Luiza Herminia de Staël Holstein, *Wybór pism krytycznych*, Wrocław 1954. *O literaturze...* spotkało się z głośną krytyką z pozycji katolickiej i probonaparystowskiej Louisa de Fontanes

francuskich uważanym za jedno z pierwszych dzieł teoretyczno-literackich, analizuje związki literatury z polityką, kulturą i obyczajowością, począwszy od starożytnej Grecji, a skończywszy na współczesnej Francji. Staël wybiega w przyszłość i próbuje wyobrazić sobie, jaki kształt przybierze literatura w społeczeństwie republikańskim. W jej wizji zdolności ducha ludzkiego do nieograniczonego doskonalenia się (fr. *la perfectibilité*⁵), ustrój republikański jest najwyższym, w pełni filozoficznym dążeniem politycznym człowieka. Termin „filozofia” u Staël ma inne znaczenie niż to, które powszechnie funkcjonuje w XVIII w. „Rozwojem filozoficznym” nazywa ona nieuchronne i stopniowo postępujące na przestrzeni wieków odkrycia życia wewnętrznego i narodziny świadomości jednostki, które rzucają nowe światło na jej postępowanie i wyjaśniają nieznanne aspekty natury ludzkiej. Doskonalenie się ducha ludzkiego jest sukcesywnym odsłanianiem prawdy o człowieku: akumuluje on encyklopedyczną wiedzę z dziedzin nauk ścisłych, co idzie w parze z odkryciami o charakterze społecznym i moralnym (Staël 1991: 62, 364), które prowadzą go do coraz to większego zrozumienia siebie i bliźniego, do współodczuwania i identyfikacji z nim, a także do przeciwstawiania się dążeniom despotycznym w życiu społecznym, politycznym i religijnym. Jest to wizja jedności i jednolitości ducha ludzkiego, którego wszystkie zdolności są zespolone w tym samym poznawczym procesie dziejowym i którego wyrazem jest zatem literatura „filozoficzna”, uczestnicząca w dziele doskonalenia się ducha ludzkiego i zbudowana na jedności domeny rozumu i wrażliwości, odzwierciedlająca jednorodność rozwoju ducha ludzkiego (Staël 1991: 69; por. Lotterie 2000b: 12). W rozumieniu Staël nie jest możliwe odgraniczenie uczucia od myśli, jako że uczucia odkrywają nowe idee, a nowe myśli rodzą nowe uczucia.

Jej wiara w zdolność ducha ludzkiego do nieograniczonego rozwoju, która jest główną tezą *O literaturze...*, ma w 1800 r. jednoznaczne kono-

i Chateaubrianda (który jednakże wyraźnie zainspirował się esejem Staël w wydany w 1802 r. *Geniuszu chrześcijaństwa*) zamieszczoną w „*Mercure de France*” (VI–VII 1800 i 22 XII 1800). Zasadniczym powodem ich sprzeciwu było nadanie przez Staël dziejowego i „cywilizacyjnego” znaczenia zdolności ducha ludzkiego do nieograniczonego doskonalenia się oraz jego pominięcie kosztem roli chrześcijaństwa w procesie rozwoju ducha; chrześcijaństwa rozumianego jako religia objawiona, a nie, tak jak w ówczesnym ujęciu Staël, jako jedna z „instytucji” wpływających na kształt społeczeństwa i literatury. Warto przypomnieć, że Francja pierwszego konsula Napoleona Bonaparte podpisała konkordat w 1802 r.

⁵ Termin wprowadzony w 1755 r. przez Jean-Jacques’a Rousseau w *Discours sur les origines et les fondements de l’inégalité parmi les hommes*, wyd. pol.: *Rozprawa o pochodzeniu i podstawach nierówności*, tłum. Henryk Elzenberg [w:] *Trzy rozprawy z filozofii społecznej*, Warszawa 1956.

tacje polityczne, co stawia ją z miejsca w pozycji obrończyni filozofii XVIII w., bez względu na fakt, że wielu jej reprezentantów było przede wszystkim wyznawcami cyklicznej teorii rozkwitu i upadku cywilizacji (Lotterie 2000b: 9). Jej esej został w sposób nieunikniony odebrany jako deklaracja polityczna, opozycyjna jednocześnie względem kontrrewolucjonistów i radykalnych zwolenników Rewolucji. Niebawem zresztą zacznie być promowana „napoleońska” koncepcja pisarza, sprowadzająca społeczną rolę literatury do uczestniczenia w propagandzie władzy (Balayé 1979: 93). Natomiast dla Staël literatura jest ze swojej definicji zaangażowana politycznie, jako że jest zakorzeniona w debacie, prawie, zwyczaju i religii danego miejsca i czasu, będąc zatem twórczym przetworzeniem danej cywilizacji i ustroju. Należy zatem podkreślić odpowiedzialność, którą obarczony jest pisarz w republice, czyli w kraju, gdzie wolność cywilna i publiczna edukacja są powszechne. W takich warunkach zewnętrznych jego myśl może dążyć w sposób nieograniczony do prawdy, zatem spoczywa na nim odpowiedzialność za to, jaki czyni użytek z zasady nieograniczonego doskonalenia się ducha ludzkiego. Jako że nie podlega ona ani żadnemu determinizmowi, ani przypadkowi, a wynika z wolności właściwej człowiekowi, staje się źródłem największego pocieszenia cierpiącej duszy (de Staël 1991: 89). Pisarz, filozof, myśliciel, mówca – w republice jest to w istocie ta sama osoba – jest pocieszycielem cierpiących (Staël 1991: 84–86), uwzniośla i nadaje im nową siłę, toteż pełni w wolnym społeczeństwie aktywną rolę polityczną.

W ówczesnym porządku politycznym i społecznym, cierpiącym na brak wolnych instytucji (co zdaniem Staël jest pierwszym powodem kryzysu ówczesnej literatury), zadaniem pisarza powinno być ponowne nadanie sensu i zdefiniowanie pojęć, odnowienie języka oraz wyleczenie palącego problemu, jakim jest powszechne zniechęcenie i oskarżanie filozofii oświecenia o zainspirowanie terroru. Kryzys literatury miałby de facto odzwierciedlać panujący w społeczeństwie kryzys moralny (a więc zarazem w dziedzinie intelektu i emocjonalności, twórczości i relacji międzyludzkich). Załamanie się rewolucyjnego ducha roku 1789 (odzwierciedlone w radykalizmie terroru) jest jednoznaczne z załamaniem się podstawowych prawd moralnych, ponieważ moralność i zdobycze filozoficzne „pomagają sobie wzajemnie”, „są nierozłącznymi właściwościami” i „najwspanialszym połączeniem”, a „źródło rozwoju filozofii znajduje się w naturze moralnej” (Staël 1991: 412–413). Filozofowie, pisarze, myśliciele muszą więc podjąć się wielkiego przedsięwzięcia odseparowania zasad filozoficznych od ich własnej karykatury, tj. od tego, w jaki sposób zostały zdeformowane. Ocalenie ideałów filo-

zofii oświecenia jest równoznaczne z pokonaniem pesymizmu kontrrewolucjonistów, jak i unaocznieniem nadużyć autorów terroru. Tym samym, „statutową” misją pisarza jest zakończenie dzieła, które rozpoczęła Rewolucja („Filozofowie wywołali Rewolucję i filozofowie ją zakończyli” [Staël 1979: 273]).

Jego działalność zasadza się na temperowaniu postawy egoistycznej i równoważeniu tendencji jednostki do izolowania się. Odseparowanie się człowieka od świata jest w 1800 r. uwarunkowane kryzysem postrewolucyjnym (Staël 1991: 72–73) oraz wpływem filozofii materialistycznej, ale jest również w nieunikniony sposób wyrazem nowoczesnego pojęcia wolności, tj. wolności negatywnej, prywatnej, cywilnej, pozostającej w opozycji do wolności aktywnej, publicznej i politycznej, która to definiowała charakter demokracji ateńskiej. Opozycję tę Staël zarysowała już w 1795 r. w *Réflexions sur la paix intérieure* (*Refleksjach o pokoju wewnętrznym*), pokazując, że „czysta” wolność polityczna, na której rzecz poświęca się wolność cywilną, jest obecnie fatalnym anachronizmem, który doprowadził do katastrofy terroru (Claiborne Isbell 1996: 439; por. Staël 1820: 153–154). Wolność cywilna będąca udziałem nowoczesnego człowieka wiąże się z bogatszym życiem prywatnym, przekonaniem o wartości życia w pokoju oraz z pogłębieniem partykularyzacji. Pisarz powinien zatem równoważyć tę tendencję, być głównym autorem komunii między jednostkami oraz między obecnymi pokoleniami i ich przodkami, inspirować porozumienie narodowe, przebaczenie i zjednoczenie na przekór frakcjom. To on, po traumie terroru, oczyści społeczne namiętności, uciekając się do precyzji i jasności swojej „metody analitycznej” opartej na rachunku prawdopodobieństwa podporządkowanym zasadom moralnym (Staël 1991: rozdz. VI; 1979: 281).

Synteza rozumu i uczucia w literaturze oraz twierdzenie o współzależności wyobraźni, uczucia i rozumu w wybitnym dziele literackim to oddanie głosu temu, co Staël określiła jako „namiętność rozmyślająca” (*passion réfléchissante*), „oceniająca i znająca samą siebie, ale nie potrafiąca nad sobą zapanować” (Staël 1991: 259); namiętność świadoma własnej obcości w świecie ma być kwintesencją współczesnego pojęcia tragizmu. Przyszłość powieści, której Staël nadaje nazwę „fikcji naturalnej” (*fiction naturelle*), tkwi w obrazowaniu nieprzystawalności i skonfliktowania jednostki ze światem, który jest wrogi jej namiętnościom i pragnieniom. Rolą pisarza jest opowiedzenie o tym doświadczeniu indywidualnym jako o powszechnym doświadczeniu egzystencjalnym. Porzuca on wizję egotyczną, literaturę, która mówi o jednostce odizolowanej od historii, pozostającej bez związku z bliźnim czy z losem społeczeństwa – taka literatura jest już niemożliwa, ponieważ doświadczenia

osobiste definiujące aktualnie jednostkę (takie jak wygnanie, terror czy prześladowanie) są doświadczeniami zbiorowymi. W jej eseju z 1800 r. pisarz jest głosem zbiorowości, ale w późniejszym piśmownictwie Staël rośnie on do rangi tego, który przywróci zbiorowość jako podmiot historii w geście demystyfikującym *hybris* Napoleona, objawiającą się w dążeniach do zagarnięcia całej sceny dziejowej na poczet tworzenia własnej legendy (Lotterie 2000a: 259).

Podział na fikcję (przede wszystkim powieść, która jest według Staël tym rodzajem literackim, jaki wyrazi przyszłość) i „zaangażowaną” literaturę idei jest anachroniczny, ponieważ obie wyrażają ten sam wymiar polityczny i filozoficzny rzeczywistości („Ci, których niegdyś nazywano ludźmi pióra, nie istnieją już we Francji: nie ma żadnej odrębnej klasy ani profesji. Republikanin pisze, walczy i rządzi w zależności od okoliczności i zagrożeń, które czyhają na jego ojczyznę” [Staël 1979: 274]). Dla Staël „każde przedstawienie literackie nosi w swej strukturze ślad, wyrażony środkami, które są mu właściwe, filozoficznego spojrzenia na świat” (Lotterie 2004: 20).

Jednostkowe przeżycie cierpienia, od którego wychodzi pisarz, jest przeżyciem modelowym, ponad które wznosi się i dochodzi do wizji cierpienia w samotności jako uniwersalnego losu człowieka (Lotterie 2004: 27), stając się tym samym trybunem ludzkości. Staël dochodzi inną drogą do Tocquevillovskiego modelu literatury w społeczeństwie egalitarnym (Tocqueville 2005), tj. mogącej zainteresować czytelnika jedynie tym, co jest wznioślejsze od niego samego, od jednostki – innymi słowy, człowieka demokratycznego jest w stanie poruszyć tylko wizja całej ludzkości. Przy czym ideałem filozoficznym przyświecającym nowoczesnemu spojrzeniu na człowieka jest dla Staël melancholia, stan ducha „najbardziej zgodny z filozofią” (Staël 1991: 205), postawa akceptacji straty i niemożności osiągnięcia szczęścia, poświęcenie siebie i własnych roszczeń prowadzące do wyzwolenia (Lotterie 2004: 27).

Dla Staël pisanie jest rodzajem sztuki oratorskiej, w sposób jasny i konieczny słowo mówione niesie za sobą słowo pisane. Nie ma podziału na literata i mówcę, ponieważ elokwencja jest językiem społeczeństwa o wolnych instytucjach. Język ten, będący narzędziem filozoficznej regeneracji społeczeństwa w duchu republikańskim, stanowi wyraz „entuzjazmu” pisarza. W XVIII w. pojęcie entuzjazmu było utożsamiane z fanatyzmem politycznym i religijnym, szaleństwem lub emocjonalnością kobiet, a także, w tradycji platońskiej, z szalem poetyckim o boskiej inspiracji. Natomiast dla Staël (Lokke 2006) entuzjazm jest dokładnym przeciwieństwem fanatyzmu – „namiętności wykluczającej, obierającej sobie za obiekt jedną opinię” (Staël 1968: II, 301), posługu-

jącej się idiolektem (przez Staël nazywanej także *l'esprit de parti*; Staël 2000: 143–161). Entuzjazm to dla niej doświadczenie pełni myśli, z pogranicza duchowości i estetyki – oznacza umiejętność obejmowania swoją refleksją ogółu możliwości; jest szczodrością i tolerancją w domenie intelektu, „dlatego, że pokazuje nam wartość i piękno każdej rzeczy” (Staël 1968: II, 306); jest wznoszeniem się na „uniwersalny poziom rozważań” (Staël 1968: II, 305) i „łączy się z uniwersalną harmonią” (Staël 1968: II, 301), kiedy to mówca zwraca się do samej natury ludzkiej, a ta mu odpowiada, gdyż „to, co jest z natury dobre, zdobywa w końcu przemożny wpływ” (Staël 1991: 400; 1968: II, 308). W *Essai sur les fictions* (*Eseju o fikcjach*) z 1795 r. Staël przypisywała geniusz wielkiej jednostki nie tyle sile jej inwencji twórczej, co zdolności bycia łącznikiem między ideami, odkrywcą źródeł porozumienia uprzednio istniejących i wydobywania ich na światło dzienne (Staël 1838: 133) – genialna jednostka pełni zatem rolę czynnika jednoczącego i emancypującego społeczeństwo, a nawet cały rodzaj ludzki (nie działa w imię *własnego* doskonalenia się, a na rzecz doskonalenia się rodzaju ludzkiego [Staël 1991: 59]).

Pisarz przepełniony świadomością moralną wywiera wpływ poprzez niezależne słowo, przede wszystkim na uczucia słuchacza, pobudzając jego odwagę i cnotę. Od pisarza do odbiorcy i z powrotem przepływa energia życiowa – rozumiana jako intensywność, siła, wyzwolenie, walka z poczuciem beznadziei i pesymizmem – który to transfer energii stanowi cel moralny i filozoficzny literatury. Ów cel moralny jest sprzeczny z chęcią moralizatorstwa, a cel filozoficzny z konwencją powieści z tezą. Motywacja ma niejako „wydobywać się” z utworu literackiego, a nie stanowić jego punkt wyjścia (Staël 1838: 144–145). Efekt moralny powstaje w procesie identyfikacji odbiorcy z myślą lub uczuciem pisarza, gdzie wzruszenie działa na rzecz odstąpienia odbiorcy od wrażenia swojej jednostkowości i osamotnienia.

Entuzjazm, którym charakteryzuje się ten filozoficzny język, jest ekspresją do pewnego stopnia zeświecczonej świadomości nieskończoności, „pozytywnego i kreatywnego” poczucia braku jakichkolwiek granic wewnątrz jednostki (Staël 1968: II, 238). Pisarza, który jest przepełniony entuzjazmem, cechuje jednakże wewnętrzny spokój, pełnia kontroli nad własnymi władzami umysłowymi i pewna filozoficzna obojętność, ponieważ nie szuka aprobaty i potwierdzenia w drugim człowieku – jest wyzbyty *personnalité*⁶ (częste słowo u Staël – zawsze jednoznacznie negatywne, oznaczające egocentryzm [Staël 2000: 211]). Entuzjazm jest uczuciem jedności i harmonii zdolności twórczych i po-

⁶ Z fr. dosłownie „osobowość”.

znawczych człowieka, w tym rozumu, uczucia i wyobraźni (Staël 1991: 381), jest więc esencją zdrowia psychicznego i szczęścia tak jednostki, jak i narodu, którym daje siłę moralną, tj. wsparcie i spokój w cierpieniu, bez popadania w pułapkę antyludzkiego, zimnego stoicyzmu. Inspiruje do przekraczania własnych możliwości i poświęcania siebie w imię zlaicyzowanej idei miłosierdzia („Wszystko, co sprawia, że poświęcamy własny dobrobyt lub własne życie, jest niemal zawsze entuzjazmem” [Staël 1968: II, 301]), działającej na rzecz wolności i interesu powszechnego; to współodczuwanie jest spoiwem w społeczeństwie niezależnych jednostek. Za sprawą entuzjazmu mówca łączy się z tym, co jest ponad nim, czyli innymi słowy – wyzbywa się postawy egocentrycznej, na której wspiera się ustrój despotyczny i z której Staël wywodzi terror. Ową zdolność do wyzbycia się interesu osobistego mają, mówi Staël, poza filozofami i poetami także kobiety: mężczyźni żyją przede wszystkim dla siebie, a kobiety, dzięki charakteryzującemu ich egzystencję poświęceniu, przede wszystkim dla innych, co „nadaje duszy stałe uczucie wzniosłości” (Staël 1968: I, 65).

Pisarz jest jednakże podatny na przeciwności losu i historii, której biegu sam nie może zmienić. Bywa skazany na samotność, ponieważ jedynie zbiorowość może sprowokować nadejście momentu dziejowego sprzyjającego jego myśli: „Genialny człowiek może zapuścić się na nieznaną ścieżkę jedynie na kilka kroków, ale by utorować wielkie drogi, konieczny jest wspólny wysiłek wieków i narodów” (Staël 1991: 246; 1968: II, 308). Źródłem entuzjazmu republikańskiego, czyli filozoficznego continuum uczucia i rozumu, jest odkrycie świadomości i życia wewnętrznego, które to doświadczenie, właściwe nowoczesnej wrażliwości, jest odczuwane jako kryzys (Lotterie 2004: 21). Zatem melancholia – rozumiana jako „poczucie pustki egzystencji”, „zmęczenie życiem”, „medytacja nad śmiercią” i „cierpienie duchowe” (Staël 1991: 203), a także znużenie ograniczeniami ludzkiej egzystencji – wywołuje pragnienie przekroczenia własnej natury i szukania prawdy poza horyzontem możliwości człowieka (Bénichou 1985: 232–233). Melancholia pisarza jest ambiwalentna – z jednej strony zbliża go do wspólnoty poprzez swój wymiar filozoficzny, z drugiej izoluje go jako jednostkę o wybitnej wrażliwości: „Najwybitniejsze dzieła człowieka rodzą się z bolesnego odczucia braku w obrębie własnego losu” (Staël 1991: 83, 208).

Warunkiem koniecznym do zainspirowania języka i literatury przepełnionych entuzjazmem w rozumieniu Staël są wolne instytucje społeczne. Jednocześnie jedynie swoboda myśli pisarza i ekspresji słowa w przestrzeni publicznej oraz swoboda intelektualna odbiorcy mogą stworzyć środowisko, w którym dane będzie narodzić się prawdzie mającej

moc angażowania umysłów, prawdzie moralnej odpowiadającej wspólnotocie uczuć mówcy i odbiorców, czyli „jednemu z pierwszych instrumentów władzy w wolnym rządzie” (Staël 1991: 390). Lud wolny od jarzma despotyzmu powinien przyłączyć się w sposób konieczny do prawdy filozoficznej, której nośnikiem jest uczucie, ponieważ wolny umysł nie może błędzić w ocenie świadectwa słowa; słowa, które w sposób nieomylny dowodzi cech jednostki z większą pewnością niż jej czyny (Staël 1991: 389). Człowiek odciska na swych słowach własne piętno, tj. prawdę, która poświadcza o mówcy niezależnie od niego samego. Słowo, jakie pozostawia obojętnym, świadczy więc, że pisarz jest złym „moralistą”, czyli złym znawcą natury człowieka – filozofem (Staël 1991: 387). Z tego względu rozumowanie otwarcie lekceważące prawdę filozoficzną – czyli to, którym posługiwali się twórcy terroru – mogło poruszyć tłum jedynie wzbudzeniem u słuchacza strachu przed śmiercią, jako że ignorowało perswazyjną siłę prawdy. Źródłem ich opinii były pewne idee moralne, zdeprawowane fałszywym rozumowaniem i dyktowane interesem partykularnym, które zachowywały pozory surowości intelektualnej. W efekcie podstawowe pojęcia moralne pozbawiono treści, podając w wątpliwość i zużywając sens słów. Natomiast mówca w wolnym społeczeństwie będzie posługiwał się językiem idącym na przekór wulgarności wyobrażeń i ekspresji, językiem cechującym się powagą i stylistycznym pięknem, jako że dla Staël styl utworu „nie jest prostą formą”, „jest jak charakter człowieka, zmienia całą jego istotę” (Staël 1991: 381). Dobro jest zatem również mądre i piękne, a entuzjazm niesie za sobą zarówno piękną formę i idealny smak – jako że sam jest „umiłowaniem piękna” – ale też egzaltację moralności, gdyż „wszelkim źródłem entuzjazmu jest prawda moralna” (Staël 1991: 411). Literatura w pełni filozoficzna stanie się adwokatem niewinności i demaskatorem zbrodni, a także gwarantem i nośnikiem wolności oraz oświecenia publicznego; ale by się narodzić, wymaga również wolnych instytucji i zaufania: nie rozwinięte się w atmosferze kpiny, ironii i paraliżującego strachu przed śmiesznością, charakteryzujących „wrogie entuzjazmowi” społeczeństwo *ancien régime*’u (Staël 1991: 305), jak również w atmosferze zniechęcenia, pogardy wobec zaangażowania i braku przekonania ideowego, którą Staël diagnozowała na przełomie wieków (Staël 1968: II, 306–308).

Wnioski

Na przykładzie powyższej analizy konceptu pisarza i jego filozoficznego znaczenia w społeczeństwie republikańskim w myśli Germaine de Staël można dostrzec, sygnalizowane przez Stéphanie Genand, zmie-

rzanie teorii politycznej Staël w stronę refleksji antropologicznej (Genand 2015). Rozważa ona związki polityki z twórczością literacką i życiem moralnym jednostek i wspólnot, ponieważ zakłada, że reżim polityczny wszechstronnie angażuje całość natury, duszy i działalności człowieka. W państwie republikańskim duch ludzki, nieograniczany w swym rozwoju przez zewnętrzne siły polityczne, koniecznie dąży do prawdy i uwzniośla się w kontakcie z nią. To dzięki wolności instytucji społecznych literatura otrzymuje podmiotowość polityczną, ponieważ jest w stanie kształtować postawę moralną człowieka, w głębokim rozumieniu filozoficzną. Staël interesuje się namiętnościami wyzwalanymi przez instytucje systemu politycznego zarówno w sferze prywatnej, jak i w życiu publicznym. Przedstawiony przez nią projekt odnowy języka, ducha ludzkiego i więzi międzyludzkich zasadza się na kontakcie ze słowem będącym nośnikiem „entuzjazmu”, namiętności definiującej cel twórczości pisarskiej w wolnym państwie.

Bibliografia

- Balayé S. 1979, *Madame de Staël. Lumières et liberté*, Paryż.
- Bénichou P. 1985, *Le sacre de l'écrivain 1750–1830. Essai sur l'avènement d'un pouvoir spirituel laïque dans la France moderne*, Paryż.
- Benoît J. 1988, *Temps historique et temps artistique durant la Révolution* [w:] *Les images de la Révolution française*, red. M. Vovelle, Paryż.
- Claiborne Isbell J. 1996, *Le contrat social selon Benjamin Constant et Mme de Staël, ou la liberté a-t-elle un sexe?*, „Cahiers de l'Association internationale des études françaises”, nr 48.
- Delon M. 1988, *L'idée d'énergie au tournant des Lumières 1770–1820*, Paryż.
- Delon M. 1989, *Sade, Retif de la Bretonne et les formes du roman pendant la Révolution française: Actes du 3e colloque international des Paralittératures de Chaudfontaine*, Liège.
- Didier B. 1989, *Écrire la Révolution (1789–1799)*, Paryż.
- Genand S. 2015, *La femme eunuque: Germaine de Staël et la pensée négative du despotisme*, „Cahiers staëliens”, nr 65.
- Gengembre G., Goldzink J. 1991, *Introduction* [w:] Staël G. de, *De la littérature*, Paryż.
- Lilti A. 2017, *Germaine de Staël et la célébrité* [w:] *Germaine de Staël et Benjamin Constant. L'esprit de liberté*, red. L. Burnand, S. Genand, C. Seth, Paryż.
- Lokke K. 2006, *L'enthousiasme, l'éternité et les armes du temps chez Madame de Staël*, „Cahiers staëliens”, nr 57.
- Lotterie F. 2000a, *De la littérature comme une chose sérieuse: Chateaubriand, Madame de Staël et Napoléon*, „Bulletin de l'Association Guillaume Budé”, nr 3.
- Lotterie F. 2000b, *L'année 1800 – Perfectibilité, progrès et révolution dans De la littérature de Mme de Staël*, „Romantisme”, nr 108.
- Lotterie F. 2004, *Madame de Staël. La littérature comme « philosophie sensible »*, „Romantisme”, nr 124.

- Lotterie F. 2007, *Un « temps incommensurable » ? La littérature du tournant de siècle face au défi révolutionnaire* [w:] *Les Formes du temps. Rythme, histoire, temporalité*, Strasbourg.
- Staël-Holstein G. de (1795) 1820, *Réflexions sur la paix intérieure* [w:] *Œuvres complètes*, Paryż.
- Staël-Holstein G. de (1795) 1838, *Essai sur les fictions* [w:] *Oeuvres de madame la baronne de Staël-Holstein*, I, Paryż.
- Staël-Holstein G. de (1798) 2000, *De l'influence des passions sur le bonheur des individus et des nations*, Paryż.
- Staël-Holstein G. de (1800) 1991, *De la littérature considérée dans ses rapports avec les institutions sociales*, Paryż.
- Staël-Holstein G. de (1813) 1968, *De l'Allemagne*, t. I–II, Paryż.
- Staël-Holstein G. de (1906) 1979, *Des circonstances actuelles qui peuvent terminer la révolution et des principes qui doivent fonder la république en France*, Paryż–Genewa.
- Tocqueville A. de (1835) 2005, *O demokracji w Ameryce*, tłum. B. Janicka, M. Król, Warszawa.

Paulina Depczyńska*

**DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA, FEDERALIZM
I NEUTRALNOŚĆ JAKO WYBRANE
UWARUNKOWANIA SYSTEMOWE
KSZTAŁCENIA POLITYCZNEGO W SZWAJCARII**

**DIRECT DEMOCRACY, FEDERALISM AND NEUTRALITY
AS SELECTED CONDITIONS OF SYSTEMIC POLITICAL
EDUCATION IN SWITZERLAND**

Abstract

The article presents selected political determinants such as neutrality or federalism of political education in Switzerland, specifically taking into consideration their role in building democracy as well as identity and the development of civic competences. This paper also outlines the terminological problems in civic education from the Polish and German language perspective and the institutional and legal determinants used in political education. The conclusions drawn from the analysis can be useful in social studies or in the implementation of innovative system solutions in civic education.

Key words: civic society, Switzerland, civic education

Wprowadzenie, założenia metodologiczne

Pojęcie i fenomen edukacji obywatelskiej oraz kształcenia politycznego obecne są zarówno w nauce, jak i w dyskursie publicznym. Edukacja obywatelska realizowana jest w wielu państwach demokratycznych za pomocą zróżnicowanych metod, środków i rozwiązań. Jako działanie systemowe państw zakłada, że świadomy i dojrzały obywatel będzie przygotowany do aktywnego życia w państwie i społeczeństwie. Celem

* Instytut Historii i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Filia w Piotrkowie Trybunalskim, ul. J. Słowackiego 114/118, 97-300 Piotrków Trybunalski, adres e-mail: 3411@wp.pl, ORCID ID: 0000-0002-5803-2035

artykułu jest zatem analiza wybranych uwarunkowań systemowych edukacji obywatelskiej w Szwajcarii oraz wskazanie tych, które bezpośrednio wpływają na efektywność realizowanej polityki oświatowej, w tym edukacji obywatelskiej. W pierwszej części artykułu zostaną wskazane główne problemy terminologiczne i definicyjne, które wynikają ze złożoności analizowanej materii oraz z zastosowania interdyscyplinarnej perspektywy obejmującej polsko- i niemieckojęzyczną literaturę przedmiotu. W dalszej kolejności będzie omówiona struktura szwajcarskiej edukacji obywatelskiej, warunki brzegowe dla jej realizacji oraz ich wpływ na jakość kształcenia politycznego w Confederatio Helvetica. We wnioskach na zakończenie tekstu zostaną wyłożone kwestie dotyczące zależności wewnątrzsystemowych i ich roli w kształtowaniu edukacji obywatelskiej.

Przystępując do rozwiązania wskazanego problemu badawczego, autorka przyjęła następujące założenia: po pierwsze, istnieje określony, zastany stan wiedzy i badań na temat kształcenia politycznego, który pozwala określić jego główne cele, treści i metody. Po drugie, istnieje związek między elementami, cechami systemu politycznego państwa a jakością realizowanych przez nie polityk. Po trzecie, istnieje przekonanie, że edukacja obywatelska wiąże się jedynie z przekazywaniem określonego kwantum wiedzy.

Analiza zagadnienia kształcenia politycznego przez pryzmat badania uwarunkowań wymaga zastosowania przede wszystkim interdyscyplinarnego podejścia. Autorka poddała analizie i krytyce dostępne publikacje naukowe w polsko- i niemieckojęzycznej literaturze przedmiotu. Metoda systemowa umożliwiła natomiast analizę wybranych uwarunkowań systemu politycznego Szwajcarii jako determinantów dla systemu edukacji obywatelskiej.

Należy zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu nie ma pełnej jasności ani wyznaczonych granic i zasad w odniesieniu do stosowania pojęć: edukacji obywatelskiej i kształcenia politycznego. Bo to, co jedni badacze nazywają edukacją obywatelską, dla innych jest już edukacją polityczną czy wiedzą o społeczeństwie, a dla jeszcze innych kształceniem politycznym czy polityką historyczną. Z pewnością należy nadmienić, że istnieje wyraźny podział w opisie z zakresu rozwiązań systemowych edukacji obywatelskiej: w polskiej literaturze przedmiotu stosowane jest pojęcie edukacji obywatelskiej, natomiast w publikacjach niemieckojęzycznych konsekwentnie dla oddania fenomenu edukacji obywatelskiej używa się określenia *politische Bildung* (kształcenie polityczne). Powyższe rozróżnienie na potrzeby niniejszej analizy zostaje zachowane.

Edukacja obywatelska versus kształcenie polityczne – dylematy definicyjne

Kształcenie polityczne jest pojęciem interdyscyplinarnym, ma związek z czasem historycznym, w którym realizuje się dane założenia i koncepcje dydaktyczne, polityczne czy społeczne, z sytuacją polityczną czy np. wytycznymi w nauczaniu. Kształcenie polityczne odnosi się do tradycji, historii i kultury oraz mentalności danego społeczeństwa, do doświadczenia historycznego zbiorowości, nie może być więc oderwane od ram historycznych z jednej strony, z drugiej zaś jest równie silnie zakorzenione w danym systemie politycznym, gospodarczym czy społecznym.

Na przestrzeni czasu pojęcie kształcenia politycznego ewoluuje i poszerza swój zakres znaczeniowy, podlega procesom, które charakterystyczne są dla kierunków zmian i tendencji rozwoju współczesnego świata. W edukacji obywatelskiej musi zmierzyć się z globalizującą się rzeczywistością, ze społeczeństwem informacyjnym, ze zmieniającymi się paradygmatami społeczeństwa obywatelskiego, z wyzwaniem edukacyjnymi, z problemami polityczno-społecznymi, jak np. napływ migrantów do Europy, czy z deficytami wewnątrzsystemowymi w poszczególnych krajach.

Rozważając zakres znaczeniowy pojęcia kształcenie polityczne, gdzie kształcenie jest zdobywaniem określonego kwantum wiedzy i umiejętności, uczeniem, w tym również uczeniem się, należy zagłębić się w pojęcie *Bildung* wyprowadzone z języka niemieckiego, w którym zawiera się nie tylko sam element kształcenia. Jest to pojęcie składające się z trzech przecinających się i wzajemnie uzupełniających płaszczyzn. A należą do nich: płaszczyzna kognitywna, będąca płaszczyzną poznania; sfera normatywna, obejmująca wartości, sądy, zapatrywania czy nachylenie ideologiczne, potwierdzająca subiektywny wymiar pojęcia; i płaszczyzna emotywności. W teoretycznych rozważaniach nad pojęciem warto zwrócić uwagę na sferę działania, czyli przełożenie zdobytych wcześniej umiejętności, wiedzy na określone działania, postawy, zachowania. Wydaje się zatem konieczne, aby dodać jeszcze jedną, dodatkową przestrzeń, która zostanie wypełniona właśnie działaniem obywateli.

To klarowne rozgraniczenie i w pełni świadome zarysowanie granicy, także językowej, pozwala na wyeksponowanie pojęcia *Bildung* (kształcenie), które obejmuje nie tylko składniki wiedzy potrzebnej do wykonywania zawodu aktora politycznego, ale również wiedzy dotyczącej całego ideowego i aksjologicznego stanu umysłu. *Bildung* jako kształcenie nie może być więc stosowane jako pojęcie równoznaczne do wykształcenia (*Ausbildung*), gdyż nie zawsze zdobyte wykształcenie jest miarodajnym odzwierciedleniem stanu wiedzy i umysłu obywatela.

Bildung jest więc pojęciem wielopłaszczyznowym, właściwym dla niemieckiego obszaru językowego, ponieważ każdorazowe tłumaczenie pojęcia będzie skutkowało przesunięciem znaczenia w obrębie tekstu, będzie również zależne od kontekstów, indywidualnych decyzji translatorskich. Można nawet zaryzykować tezę, że w pewnym sensie jest to pojęcie nieprzetłumaczalne, gdyż nawet jeśli ekwiwalentem pojęcia *Bildung* stanie się edukacja, wówczas z zakresu znaczeniowego zostaje pominięta warstwa emotywności. *Bildung* nie jest też aktywnością mającą na celu zdobywanie wiedzy, jest swego rodzaju procesem permanentnym „działającym się” nieprzerwanie, w którym to procesie podmiot edukacji jest jej sprawcą. *Bildung* może być rozumiane zatem nie tylko jako proces, ale również jako rezultat, efekt. W ekspertyzie opracowanej przez Związek Gospodarki Bawarskiej opublikowanej w Münster 2015 r. zatytułowanej *Bildung. Mehr als Fachlichkeit* jest mowa o jeszcze jednej perspektywie rozumienia pojęcia *Bildung*, a mianowicie w nawiązaniu do Wilhelma von Humboldta kształcenie nie prowadzi li tylko do doskonałości człowieka, ale doskonałość człowieka uzyskana w procesie kształcenia wnosi istotny wkład w rozwój ludzkości (Vereinigung 2015: 20–22). Wkład ten to również pytanie o miejsce jednostki, obywatela w społeczeństwie, to pytanie o warunki ramowe działalności edukacyjnej w systemie politycznym państwa, to pytanie o rolę państwa w edukacji obywatelskiej. Kształcenie jest zatem ściśle osadzone w sytuacji historyczno-społecznej, zależne od relacji i struktur władzy w państwie. Tak rozumując, można dalej wnioskować, że istnieje pewien paradoks związany z procesem kształcenia uwzględniającym podmiotowość zarówno obywatela (jednostki), jak i władzy, ponieważ z jednej strony w procesie kształcenia rozumianego jako *Bildung* człowiek dąży do zachowania jak największej wolności i uniezależniania się od relacji władzy, z drugiej strony natomiast, proces kształcenia będący częścią innych procesów społecznych, politycznych, kulturowych wpada niejako samoistnie w zależność wynikającą ze sprawowania władzy, natomiast sprawowanie władzy z kolei nie istnieje bez podmiotu zależnego – obywateli.

Pojęcie *Bildung* rozumiane jest również jako „samoświecenie”, samodzielny rozwój, samookreślenie będące ukierunkowanym rozwojem umiejętności składających się na proces, którego siłą napędzającą są własne zasoby i potencjał; proces ten natomiast dokonuje się w świadomej relacji podmiotu ze światem zewnętrznym. Główną podstawą tego procesu jest przekazywanie wiedzy, przy czym punktem wyjścia jest uzmysłowienie sobie faktu, że nie mamy wiedzy, co jest wyrazem pokory wobec wiedzy i jednocześnie umiłowaniem mądrości. Generowanie wiedzy jest komplementarnie związane z odkrywaniem niewiedzy, zdo-

bycie określonego kwantum wiadomości i umiejętności za każdym razem uświadamia nam, że istnieją jeszcze przecież przestrzenie nowe, które dotychczas nie zostały odkryte, poznane, zdefiniowane czy opisane. Dopiero w drugiej kolejności mowa jest o kształtowaniu postaw i wpływanie na zachowanie.

Analizując zależność między świadomym obywatelem, zaopatrzonym w wiedzę i kompetencje, a środowiskiem i państwem, w którym ów obywatel żyje, warto zwrócić uwagę na fakt, że w powyższej relacji obowiązuje zasada ścisłej wzajemności, co znaczy, że demokracja tworzy obywatela, stwarzając uwarunkowania do działania, ale i obywatel tworzy i konstruuje demokrację, która nie może istnieć tylko i wyłącznie jako idea czy wyobrażenie. Między sferą idealnego wyobrażenia o funkcjonowaniu państwa demokratycznego a rzeczywistością istnieje przecież przestrzeń, rodzaj przepaści, luki, pustej przestrzeni, a zadaniem kształcenia politycznego jest jej niwelowanie. Można również stwierdzić, że ta zależność między świadomym obywatelem a demokracją jest swego rodzaju transakcją wymienną, z której korzystają obie strony, ale i obie strony są za jej powodzenie współodpowiedzialne.

Determinanty systemowe kształcenia politycznego w Szwajcarii

Edukacja obywatelska w Polsce czy kształcenie polityczne w krajach niemieckiego obszaru językowego realizowane są w określonych uwarunkowaniach wewnętrznych i zewnętrznych. Poszukiwanie i analiza zależności między systemem politycznym, państwem, społeczeństwem a systemem edukacyjnym (wpływ makrosystemu na mikrosystemy) jest ważnym obszarem badawczym, którego interdyscyplinarny paradygmat stanowi wspólny punkt dla rozważań pedagogów, politologów, socjologów, kulturoznawców, antropologów czy prawników. Badania z zakresu edukacji obywatelskiej wnoszą również istotną wartość do komparatystyki rozwiązań w obszarze systemów politycznych, edukacyjnych oraz przyczyniają się do procesu internacjonalizacji nauki. Z powyższego wynika, że nie można badać edukacji obywatelskiej w oderwaniu od determinantów, które na nią wpływają i które ją tworzą.

Oznacza to, że edukacja obywatelska w Szwajcarii mieści się w trzech systemach warunkujących jej realizację. Należą tu system polityczny, którego właściwości czynią edukacją obywatelską w Szwajcarii swoistym fenomenem europejskim, w dalszej kolejności system gospodarczy i system społeczny. Ponieważ edukacja obywatelska jest silnie zakorzeniona i powiązana z mikrosystemami w zakresie systemu poli-

tycznego, na pierwszy plan przedmiotowej analizy zostaną wysunięte wątki polityczne.

Podstawową wartością umożliwiającą ewoluowanie edukacji obywatelskiej i kształcenia politycznego jest demokracja. Demokracja tworzy państwo prawa, ale też państwo prawa, tworząc demokrację, daje podstawę do formowania się społeczeństwa obywatelskiego, w odróżnieniu od systemów totalitarnych czy autorytarnych, w których funkcjonują mechanizmy indoktrynacji ideologicznej czy aparat propagandy.

Nie ulega wątpliwości, że edukacja obywatelska w państwach demokratycznych odgrywa niezwykle istotną rolę, jest pomostem między państwem a społeczeństwem i „pasem transmisyjnym” do przenoszenia wartości i postaw, np. zaangażowania, dojrzałości obywatelskiej, kompetencji społecznych. Edukacja obywatelska wzmacnia filary państwa demokratycznego, przyczyniając się tym samym do jego stabilizacji i legitymizacji, stwarza płaszczyznę do działania i aktywności, rozumianą jako forum wymiany myśli, doświadczeń oraz miejsce do podejmowania przez grupy społeczne, jednostki konkretnych działań, projektów, przedsięwzięć.

Giovanni Sartori twierdził, że demokracja może żyć tylko wtedy, kiedy jest rozumiana i tworzona przez obywateli (Sartori 1998: 20). Nie tylko istotne jest zatem zdobywanie kolejnych kompetencji, ale nabycie świadomości i wiedzy, że każdy obywatel może mieć wpływ na otaczającą go rzeczywistość. Pomostem łączącym działanie obywatela z funkcjonowaniem państwa jest instytucja demokracji bezpośredniej. Instrument ten kształtował się już od roku 1831, jednak w swej początkowej fazie utrzymywał się jedynie na poziomie kantonalnym, kiedy to liberalne kantony, takie jak Berno, Lucerna, Aargau, Bazylea czy Schaffhausen, jako pierwsze zaczęły przywiązywać wartość do pojęcia suwerenności narodu i stosować ją w praktyce w postaci wyboru członków parlamentu i rządu kantonálnego w głosowaniu bezpośrednim (Lindner 2012: 263). Przejawy funkcjonowania wczesnej fazy demokracji bezpośredniej, jeśli można ją na tym etapie w ten sposób nazwać, to na płaszczyźnie krajowej m.in. zapis z konstytucji z roku 1848, który stanowi, że jednym z instrumentów demokracji bezpośredniej jest referendum. Wprawdzie i tak większość decyzji zapada na poziomie parlamentu i rządu, bardzo ważny staje się jednak moment ukazujący wpływ obywatela na funkcjonowanie państwa.

Pojęcie demokracji bezpośredniej wymaga dokładniejszej analizy. Po pierwsze, składają się na nie wszelkie, wiążące i indywidualne prawa obywateli do współdecydowania o ważnych kwestiach politycznych wynikające z porządku prawnego, ale i z ról, które obywatel w państwie

na siebie przyjmuje. Po drugie, niezwykle ważne są warunki ramowe demokracji bezpośredniej w postaci aktów prawnych, ustaw, postanowień i umów, które wyznaczają granice wpływów, po trzecie, instrumenty demokracji bezpośredniej, takie jak referendum czy inicjatywa ludowa, po czwarte, demokracja bezpośrednia jest również elementem całego systemu politycznego.

Wolf Lindner zmierza w definiowaniu demokracji bezpośredniej do następującego podziału pojęć: oprócz demokracji bezpośredniej, w której naród korzysta ze swych praw w głosowaniach i referendach, badacz wprowadza pojęcie demokracji półbepośredniej i rozumie pod nim całokształt działania systemu decyzyjnego, na który składa się działanie zarówno rządu, parlamentu, jak i narodu (Lindner 2015: 264–265). W polskojęzycznej literaturze przedmiotu Barbara Wiśniewska-Paź zauważa, że „w praktyce na terenie Szwajcarii dominuje typ demokracji na pół bezpośredniej w kantonach Lucerna Zug, Bazylea-okręg, Sankt Gallen, Gryzonia czy Valais” (Wiśniewska-Paź 2009: 169). Można również zauważyć zależność, że stopień obywatelskiego udziału w życiu państwa rośnie wraz z obniżaniem się płaszczyzny działania, co oznacza, że można odnotować o wiele większą aktywność obywatela na polu kantonów, a aktywność ta maleje w kierunku poziomu federacyjnego. Z tego względu niezwykle istotne jest wprowadzenie precyzyjnego rozgraniczenia, jakie kwestie są przedmiotem dyskusji i rozstrzygnięcia na płaszczyźnie kantonu, które problemy wymagają rozwiązań federacyjnych.

Naród spełnia tutaj również funkcje kontrolne, co oznacza, że dwa podstawowe instrumenty demokracji bezpośredniej, to znaczy referendum obligatoryjne, referendum fakultatywne, referendum rezolutywne (znoszące) czy inicjatywa ludowa stanowią o społecznej kontroli decyzji politycznych, a po wtóre, w większości przypadków służą potwierdzeniu ich słuszności. Naród ma zatem legitymację polityczną do działania, stanowiącą z kolei centralną oś kultury politycznej, w której wyżej wymienione instrumenty mają dużo większą wartość niż np. udział w wyborach (Lindner 2015: 273–274). I tak jak referendum dąży do utrzymania określonego status quo, tak w przypadku inicjatywy ludowej chodzi o zmianę, czyli naruszenie dotychczasowego status quo. Dlatego instrumenty te nie są tylko mechanizmami instytucjonalnymi, ale również „konstrukcją mentalną”, w której jednoczą się pod danym hasłem obywatele, którzy pragną zachować swą tożsamość, zrealizować swoje cele polityczne, gospodarcze, społeczne, kulturowe czy ideologiczne w przekonaniu, że mają realny wpływ na politykę.

Nie ulega wątpliwości, że wyżej wymienione instrumenty demokracji bezpośredniej mają wartość i są wiążące tylko wówczas, gdy istnieje

wysoki wskaźnik partycypacji politycznej w kręgu wyborców (Tomczyk 2013: 51).

Istotną determinantą wpływającą na jakość realizowanego w Szwajcarii kształcenia politycznego jest federalizm. Najprościej istotę federalizmu można sformułować wokół pojęć jedność i autonomia, przy czym natężenie obu cech jest wobec siebie komplementarne, to znaczy dąży się do utrzymania możliwie dużej jedności państwa przy możliwie dużej prawnej i politycznej autonomii jego części. Obie cechy w odmiennych formach federalizmu występują w różnym natężeniu, dlatego bardzo trudno jest sformułować jednoznaczną i powszechnie obowiązującą definicję federalizmu.

Szwajcarska forma federalizmu, jak konstatuje W. Lindner, nie jest klasycznym federalizmem *per se*, ale buduje swoją istotę na podstawie innych wartości, które stanowią cechy charakterystyczne federalizmu szwajcarskiego. Mowa tu o niecentralizacji, które to pojęcie oznacza, że wszystkie kwestie niebędące w kompetencji federalnej należą do zadań kantonów i gmin. Przeniesienie zadań w górę, to znaczy na płaszczyznę państwową, możliwe jest, wymaga jednak zmiany konstytucji, a co za tym idzie, zgody narodu (Lindner 2012: 155–158). Z delegowaniem zadań, w tym również z federalizmem, wiąże się nierozzerwalnie zasada subsydiarności, która podobnie jak w UE, zakłada przejmowanie zadań i funkcji na możliwie najniższym poziomie kompetencyjnym, na którym są odpowiednie środki i zasoby do rozwiązania kwestii. Zasada subsydiarności uzupełnia zatem zasadę niecentralizacji w życiu politycznym. Szwajcarski federalizm naznaczony jest jeszcze jedną ważną cechą, mianowicie kantony zobowiązane są do współpracy, ale nie do konkurencji czy współzawodnictwa, co wnosi wkład w realizację idei współpracy i integracji.

Sam fakt niecentralizacji ma również wpływ na realizację edukacji obywatelskiej, ponieważ zgodnie z podziałem kompetencji w państwie kwestie oświaty i wychowania leżą w gestii poszczególnych kantonów. Wprawdzie wytyczne w polityce oświatowej pochodzą z założeń ministerialnych podejmowanych na poziomie państwa, jednak ich wdrożenie w życie, sposób realizacji należy już do kompetencji poszczególnych kantonów. Powyższa zależność stanowi również odpowiedź na pytanie, dlaczego istnieją znaczące różnice w kształceniu młodych ludzi w zakresie edukacji obywatelskiej, co przekłada się na przekrój postaw obywatelskich reprezentowanych wśród młodzieży.

Edukacja obywatelska obecna i realizowana jest w szwajcarskim państwie na trzech poziomach percepcji i ich funkcjonowania. Po pierwsze, ma ona miejsce na płaszczyźnie państwowej (płaszczyzna makro),

to znaczy w sferze, za którą odpowiada państwo, rząd, ministerstwo – jest to płaszczyzna centralna, federacyjna, jednolita dla całej konfederacji. Po drugie, sferą działania jest przestrzeń na poziomie kantonalnym (płaszczyzna mezo), gdzie każdy z urzędów kantonalnych, realizując politykę państwa i zachowując domenę własnej autonomii, ma określony zakres odpowiedzialności, oraz po trzecie, mowa o sferze niesformalizowanej, zwanej inaczej oddolną, w której skupiają się działania poszczególnych obywateli, projekty, przedsięwzięcia, inicjatywy obywatelskie z obszaru mikroregionu, czyli rodziny, grupy rówieśniczej, stowarzyszeń, grup zawodowych etc. (płaszczyzna mikro).

Z teoretycznego punktu widzenia, jak zauważa również Barbara Wiśniewska-Paź, autonomia wpisana jest w każdy system szkolnictwa, jest jego immanentną cechą, można zatem określać jej wymiar i zasięg. I tak mowa o autonomii, kiedy poszczególne instytucje dydaktyczne dążą do autonomii pedagogicznej, dydaktycznej czy organizacyjnej, jednak każdy rodzaj takiego dążenia ma nierozzerwalny związek z prezencją wewnątrz struktury państwa. W obrębie instytucji edukacyjnych, w tym również z obszaru edukacji obywatelskiej, zauważa się dążność do autonomii na linii nauczyciel – uczeń czy też autonomii można poszukiwać w określeniu autonomii nauk – np. pedagogicznych, społecznych czy politycznych (Wiśniewska-Paź 2009: 130–131).

Szwajcarski federalizm naznaczony jest jeszcze jedną ważną cechą, a mianowicie kantony zobowiązane są do współpracy, natomiast nie do konkurencji czy współzawodnictwa, która np. w federalizmie amerykańskim ma tworzyć tzw. zdrowe warunki np. do konkurowania na płaszczyźnie gospodarczej. Można dalej wnioskować, że tego rodzaju federalizm będzie pociągał za sobą pewną dążność do wyrównywania różnic i do wzajemnej pomocy. Ta dążność jest jedną z krótszych dróg prowadzącą od federalizmu, poprzez politykę wyrównywania, do dobrobytu. Tak zarysowana teoretyczna koncepcja współpracy federalistycznej nie zmienia jednak faktu, że małe kantony pozostają zawsze w pewnej zależności od większych, zdają się w pewnym sensie na ich działalność i usługi, co wprawdzie mieści się w pojęciu zdrowej współpracy, ale jednak ustawia również hierarchię zależności.

Kolejną wartością systemu politycznego Szwajcarii jest jej neutralność. Wartość ta znajduje się dziś w przestrzeni procesów globalizacji i internacjonalizacji wymagających współcześnie od uczestników stosunków międzynarodowych ciągłych zmian, dostosowań oraz redefinicji pojęć i działań. Przed podobnymi wyzwaniem staje również Konfederacja Szwajcarska, dla której reagowanie na trendy w polityce jest tym trudniejsze, że Szwajcaria, jako niewielkie pod względem terytorialnym

państwo, wnosi do debaty na temat kierunków działań na arenie międzynarodowej wyróżnik neutralności.

Początków neutralności szwajcarskiej należy poszukiwać w momencie symbolicznym i historycznym, to jest w roku 1291, kiedy trzy kantony: Uri, Schwytz i Unterwalden zjednoczyły się, dając załóżek państwowości. W następnym czasie przyłączały się kolejne kantony, tworząc silniejszą strukturę i związek, który jednym głosem przemawiał na zewnątrz. Neutralność ta, mimo swojej niedoskonałości i burz dziejowych, przetrwała, a jej ostateczne potwierdzenie nastąpiło w 1815 r. Z zapisów szwajcarskiej konstytucji wynika również, że neutralność jest immanentną cechą polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa i jest realizowana w warunkach wolności, autonomii, pluralizmu.

Neutralność jest zatem środkiem do celu, a celem jest ochrona państwa i ludności. Upadek dwubiegunowego świata w stosunkach międzynarodowych skutkowałam zmniejszeniem roli państw neutralnych, w tym Szwajcarii. Nie oznaczało to wówczas, że pojęcie i wartość neutralności uległy dezaktualizacji, że neutralność może być rozumiana jako obojętność czy egocentryczne realizowanie własnych interesów, ale był to również moment, który wymógł redefinicję pojęcia, jego przeformułowanie i uzupełnienie. Ta praktyczna konieczność pozwala na wyprowadzenie wniosków w sferze teoretycznej, ponieważ ukazuje, że neutralność nie stanowi swoistego *sacrum*, jest również faktycznym działaniem w obszarze polityki bezpieczeństwa i staje się cechą stopniowalną, gdyż coraz częściej mowa o wymiarach, zakresie czy zasięgu neutralności, co skutkuje bogatym spektrum definicyjnym samego pojęcia (Depczyńska 2014: 113–120).

Neutralność ma również wymiar gospodarczy. Wolfgang von Wartburg w publikacji niemieckojęzycznej zatytułowanej *Die Neutralität der Schweiz und ihre Zukunft* twierdzi jednak, że Szwajcaria jest już państwem bardzo mocno zintegrowanym z Europą (nie z Unią Europejską), jest również częścią gospodarki światowej i zachowuje dużą samodzielność we własnych instytucjach politycznych. Te argumenty przesądają, zdaniem autora, o zachowaniu dużej dozy autonomii gospodarczej i potwierdzają decyzję o pozostaniu poza strukturami unijnymi (Wartburg 1992: 15). Szwajcaria formułuje stanowisko, że istnieją zagadnienia, które należy rozwiązywać poza jądrem neutralności, a do których zaliczyć można np. kwestie zanieczyszczenia środowiska, pomocy dla krajów rozwijających się czy zagadnienia współpracy gospodarczej.

Wolfgang von Wartburg w *Die Neutralität der Schweiz und ihre Zukunft* wskazuje na trzy główne funkcje neutralności szwajcarskiej, do

których zalicza w pierwszej kolejności możliwość unikania konfliktów wewnętrznych podczas realizowania polityki neutralności na zewnątrz, kolejną funkcją jest zachowanie niezależności względem państw o dużym potencjale i powstrzymanie się od udziału w konfliktach, w których stronami są inne państwa czy podmioty stosunków międzynarodowych. W końcu neutralność pozwala prowadzić konsekwentną strategię dbałości i utrzymania pokoju na świecie. Ten ostatni zestaw działań nazywany jest „dobrymi praktykami” (Wartburg 1992: 12–14). Funkcja ta pozwala zachować Szwajcarii autorytet w relacjach międzynarodowych, a wykonywana jest poprzez działalność Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, poprzez reprezentowanie państw po zerwaniu przez nie stosunków dyplomatycznych czy prowadzenie negocjacji w przypadku trudnych do rozwiązania sporów międzynarodowych.

We współczesnych rozwiązaniach definicyjnych bardzo często stosuje się w literaturze przedmiotu pojęcie postneutralności, czyli takie rozumienie neutralności, które w obliczu współczesnych wyzwań zakłada możliwość uczestnictwa państwa neutralnego w konflikcie zbrojnym, co staje w opozycji do klasycznego interpretowania pojęcia neutralności. Ten rodzaj sprzeczności staje się cechą neutralności państw tę neutralność deklarujących.

Neutralność jest również elementem tożsamości narodowej. Szwajcarzy czują się bardzo silnie związani ze swoim państwem, identyfikują się z nim i z jego symbolami, co wynika z kultywowanych wartości historycznych, chęci maksymalizacji zysku społeczno-ekonomicznego, być może czasem z obawy przed „innością”, czy też jest poszukiwaniem miejsca w strukturach państwa w obliczu zjawisk i zagrożeń współczesnego świata (globalizacja, terroryzm, zanieczyszczenie środowiska, przestępczość). Często jednak w powszechnej opinii społecznej neutralność bywa utożsamiana z dobrobytem, który przecież nie wynika bezpośrednio z przymiotu neutralności, ale jest wypadkową wielu czynników, takich jak plan Marshalla, integracja europejska czy wysiłek i trud narodu szwajcarskiego. W Szwajcarii prowadzona polityka neutralności cieszy się dużym poparciem społecznym, jednak nadal nie milknie dyskusja dotycząca zmian zakresu neutralności, a wydarzenia międzynarodowe zmieniają percepcję wobec państw neutralnych. Neutralność jawi się z jednej strony z pewnością jako gwarant stabilności i bezpieczeństwa, z drugiej jednak coraz częściej podnosi się zarzuty, że to właśnie neutralność stanowi o pasywności polityki zagranicznej i utrudnia jej realizację (Brunner 1989: 195). Jak mocno środowisko badaczy jest podzielone, pokazuje stanowisko Jacquesa Pileta, który uważa neutralność za kompletny anachronizm i wielką przeszkodę do integracji z Europą

(Wartburg 1992: 49). Powstaje zatem pytanie, na ile możliwe jest prowadzenie suwerennej i samodzielnej polityki zagranicznej w sąsiedztwie mocarstw.

W strukturze definicyjnej szwajcarskiego przypadku (*Sonderfall*) można wyróżnić dwie płaszczyzny. Pierwszą z nich będzie płaszczyzna aktywności, czyli podejmowanie aktywnych działań zmierzających do utrzymania stabilności i pokoju oraz dobrobytu w państwie; w płaszczyźnie pasywności zawierać się będą zagadnienia nieuczestniczenia w konfliktach zbrojnych, odrzucenia wojny jako środka w polityce zagranicznej czy niewykorzystywanie broni i siły w relacjach międzynarodowych. Neutralność nie jest zatem tylko i wyłącznie obowiązkiem państwa, które do neutralności się zobowiązało. Neutralność jest swoistą konstrukcją odpowiedzialności właściwego podmiotu, ale również środowiska międzynarodowego uznającego, respektującego i przestrzegającego neutralności deklarowanej przez inne państwa.

Na podstawie przytoczonej analizy zostaje sformułowany następujący wniosek: pojęcie neutralności w konstrukcji teoretycznej charakteryzuje się dużym rozwarstwieniem i szerokim spektrum rozumienia. I tak jak można wnikać w szczegóły dotyczące zakresu definicji, tak neutralność jako pojęcie nie może być interpretowane na potrzeby określonych koncepcji, stanowisk czy interesów.

Zarys struktury kształcenia politycznego w Szwajcarii

Szwajcaria jest pluralistycznym, wielokulturowym i wielojęzycznym krajem, na którego terytorium zachodzą na siebie wpływy niemieckie, francuskie i włoskie. Wielokulturowość oznacza w wydaniu szwajcarskim również wielojęzyczność, gdyż w wielu kantonach za języki urzędowe uznawany jest zarówno język niemiecki, francuski, jak i włoski. Z jednej strony Szwajcaria jawi się jako państwo wzorcowe dla rozwiązań, jak umiejętnie godzić w państwie wielokulturowe wątki z poszanowaniem praw obywateli i dbałością o *bonum communa*, z drugiej strony natomiast państwo to jest dla wielu synonimem dużej różnorodności, którą trudno pojąć obywatelom państw homogenicznych kulturowo i politycznie. Warto w tym miejscu przywołać również fakt, iż pod względem rozwiązań politycznych w Szwajcarii, jak w soczewce, skupiają się te wartości polityczne, które wiele krajów pragnie urzeczywistnić, zachować czy chronić; należą do nich neutralność, demokracja bezpośrednia czy wysoki stopień partycypacji społecznej.

Koncepcje kształcenia politycznego wywodzą się z idei tolerancji i opierają się na niej, idei wzajemnego poszanowania i uznania. Nierzad-

ko podczas realizacji projektów oraz zajęć dydaktycznych stosuje się metodę unikania kwestii trudnych, np. dyskusyjnych problemów historycznych, które mają określone skutki w teraźniejszości, dyskusji o stereotypach, oferując osobom zainteresowanym kompilacje treści reprezentatywnych dla danego narodu, religii, kultury, problemu.

Od strony strukturalnych podziałów administracyjno-kompetencyjnych funkcjonuje kształcenie szkolne (*schulische politische Bildung*) oraz kształcenie pozaszkolne (*außerschulische politische Bildung*). Wprawdzie w szkołach w planach nauczania widnieje taki przedmiot, jak wiedza o polityce (*politischer Unterricht*), a liczne instytucje poza szkołą starają się brać aktywny udział w procesie kształtowania świadomych i dojrzałych obywateli, to jednak można wystąpić z tezą o swoistym paradoksie szwajcarskim, gdyż właśnie w państwie o wysokim udziale obywateli w życiu państwa i regionu oraz małej ojczyzny, w państwie o dużym poziomie suwerenności, państwie neutralnym edukacja obywatelska ogranicza się przede wszystkim do wyżej wspomnianego kształcenia szkolnego. Przez dłuższy czas właśnie w szkołach reprezentowano pogląd, iż celem edukacji obywatelskiej jest wykształcenie aktywnych obywateli i wyposażenie w zestaw umiejętności i kompetencji, które będą ich predestynowały do wykonywania wyżej wymienionej roli, dlatego realizuje się je jako międzyprzedmiotowe założenie dydaktyczne (*Unterrichtsprinzip*). Należy również zaznaczyć, że w materii edukacji bardzo wiele zależy od indywidualnej pracy każdego nauczyciela, jego inwencji twórczych, kreatywności i zaangażowania i nie można przenosić deficytów wynikających z pojedynczych postaw na rozwiązania ogólnopaństwowe. Jednym z wielu wyzwań, z którymi edukacja obywatelska będzie musiała się zmierzyć w najbliższym czasie, jest reforma systemu kształcenia nauczycieli wiedzy o polityce i wiedzy o społeczeństwie, ponieważ środowisko szwajcarskie formułuje wiele zarzutów względem edukacji nauczycieli (plany studiów, przypadkowość trafiania do zawodu, niewielka liczba nauczycieli).

Środowisko pozaszkolnej edukacji obywatelskiej jest dość rozbudowane, istnieje bardzo wiele inicjatyw społeczno-samorządowych, instytucji takich, jak Centrum Demokracji w Aarau, które realizują edukację obywatelską. Przykładem projektów może być ogólnoszwajcarski konkurs „Młodzież debatuje”, w którym młodzi uczniowie uczą się argumentowania, erystyki, prowadzenia negocjacji. Powodzeniem cieszył się również projekt „Szkoły do Berna”, zakładający wizytę szkolnych klas w stolicy kraju połączoną z wizytą w parlamencie, gdzie uczniowie mieli możliwość przeprowadzenia symulacji inicjatywy ustawodawczej oraz spotkania z politykami. Do dyspozycji nie tylko młodych wybor-

ców został udostępniony portal www.smartvote.pl, który pomaga w podjęciu decyzji, przybliżając sylwetki kandydatów, oraz służy podpowiedziami młodym wyborcom w określeniu własnego profilu i upodobań politycznych.

Z uwagi na uwarunkowania systemowe wobec demokracji bezpośredniej w Szwajcarii i jej systemu edukacji obywatelskiej stawiane są dość wysokie wymagania. Jednak implementacja edukacji obywatelskiej do systemu szkolnictwa czy pozaszkolnego systemu kształcenia nie zawsze była udana ze względu na autonomię kantonalną w zakresie edukacji czy pozostawienie decyzyjności w sprawie wyboru tematyki, metod i technik nauczania kadrze nauczycielskiej. Im wyraźniejszy stawał się spadek udziału obywateli w tradycyjnych formach życia politycznego, tym głośniejsze były postulaty o wdrożenie rozwiązań systemowych. Prof. Franz Oser z Uniwersytetu w Freiburgu postulował wielokrotnie np. wprowadzenie do szkół obowiązkowego przedmiotu z zakresu edukacji obywatelskiej, którego program powinien być na bieżąco aktualizowany i opracowany w oparciu o przesłanki naukowe. Chodzi o utrzymanie równowagi między kształceniem politycznym a wychowaniem do wartości, a jednocześnie położenie akcentu na edukację obywatelską jako permanentny proces edukacyjny przez całe życie, powiązanie idei edukacji obywatelskiej z rzeczywistym udziałem w życiu politycznym, postrzeganiem i rozumieniem współczesnych problemów oraz konfliktów w państwie i społeczeństwie (Gollob, Graf 2007: 21–22).

W debacie publicznej na temat miejsca i roli edukacji obywatelskiej w systemie politycznym państwa istnieje jednak pewien dysonans. Z jednej strony na podstawie licznych postulatów dotyczących form, metod i treści kształcenia obywatelskiego podejmowane są działania zmierzające do wzrostu aktywności i partycypacji obywateli, natomiast z drugiej strony podnoszone są głosy krytyczne, że należy uniknąć tzw. podwójnej moralności i powierzchownego realizmu w kształceniu politycznym. Oznacza to, że im więcej dyskusji na temat tego, jaka powinna być edukacja obywatelska, im więcej zaleceń, rekomendacji i wskazówek, tym mocniejsze odchylenie idealnego obrazu, pełnego wyobrażeń, często nieadekwatnych do rzeczywistości, od realnych warunków. Szwajcarzy, świadomi tego rozdzwiewku, coraz częściej przywołują argument o powołaniu do życia centralnej instytucji krajowej, w której kompetencjach znalazłaby się koordynacja realizacji edukacji obywatelskiej.

Wobec powyższego powstaje zatem pytanie, czy w warunkach szwajcarskich instytucjonalizacja edukacji obywatelskiej (działania odgórne) ma szansę powodzenia, czy też nie byłoby bardziej zasadne wspieranie udziału obywateli w życiu politycznym zgodnie z potrzebami

(działania oddolne). Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest jednoznaczna, ale sam fakt jego artykulacji wskazuje, że obszar edukacji obywatelskiej wymaga wsparcia ze strony państwa i nie może pozostać niezagospodarowaną przestrzenią, wypełnioną jedynie spontanicznym, często chaotycznym, działaniem.

Wnioski

Wyżej przytoczone rozważania nie wyczerpują dyskusji na temat roli i miejsca edukacji obywatelskiej w Szwajcarii, ale ukazują, jak wybrane, istotne czynniki systemu politycznego wpływają na koncepcje kształcenia politycznego. W ich świetle należy nieprzerwanie podejmować debatę publiczną, jak w państwie demokratycznym skutecznie realizować założenia edukacji obywatelskiej, jakie kompetencje obywatelskie nabierają szczególnej wagi w obliczu wyzwań współczesnego świata, ile jest przestrzeni na (nie)posłuszeństwo obywatelskie, które przecież też jest formą aktywnego wypełniania roli obywatela.

Z całą pewnością należy stwierdzić, że system edukacji obywatelskiej warunkowany właściwościami i funkcjonowaniem systemu politycznego, w tym również systemu edukacji, musi działać nie tylko sprawnie i efektywnie, dając impulsy i wskazując kierunki działań, ale musi być to również system zintegrowanych i spójnych działań podejmowanych na płaszczyźnie szkolnej i pozaszkolnej. System, który tym samym powinien pozostawić jednostce swobodną przestrzeń do podejmowania suwerennych i autonomicznych decyzji. Szwajcaria skutecznie realizuje ideę integracji wewnątrz (w obliczu zróżnicowania kulturowego, religijnego, językowego) i autonomii na zewnątrz (uczestnictwo w wybranych organizacjach gospodarczych versus neutralność polityczna), a idea ta ma odniesienie zarówno do rozwiązań z zakresu polityki zagranicznej czy bezpieczeństwa, ale również urzeczywistnia się w edukacji obywatelskiej, będącej trwałym elementem systemu politycznego Konfederacji Szwajcarskiej.

Bibliografia

- Brunner H.-P. 1989, *Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert*, Zürich.
- Depczyńska P. 2014, *Konstrukcja neutralności szwajcarskiej*, „Polityka i Bezpieczeństwo”, t. VIII.
- Ebnöther Ch. 2017, *Leitfaden durch das politische System der Schweiz*, Zürich.
- Fiedrich R. 2010, *Funktioniert das „Modell Schweiz“?: Neun Essays über Vielfalt, Föderalismus und Demokratie*, Zürich.

- Gollob R., Graf Ch. 2008, *Politische Bildung in der Schweiz*, „Zeitschrift für internationale Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik“ 2008, nr 3.
- Lindner W. 2010, *Schweizerische Demokratie – Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Bern.
- Musiał-Karg M. 2012, *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Poznań.
- Musiał-Karg M. (red.) 2013, *Demokracja w obliczu nowych mediów. Elektroniczna demokracja, wybory przez Internet, kampania w sieci – teoria, doświadczenia, perspektywy*, Toruń.
- Myślak E. 2014, *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków.
- Quakernack J. 1991, *Politische Bildung in der Schweiz. Ein republikanisch-demokratisches Musterbeispiel?*, Opladen.
- Sartori G. 1998, *Teoria demokracji*, Warszawa.
- Tomczyk M. 2013, *Polityka Szwajcarii wobec Unii Europejskiej*, Łódź.
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.) 2015, *Bildung. Mehr als Fachlichkeit. Gutachten*, Münster.
- Wartburg W. 1992, *Die Neutralität der Schweiz und ihre Zukunft*, Schaffhausen.
- Wiśniewska-Paź B. 2009, *Autonomia edukacji a ład społeczny. Struktura szkolnictwa w Szwajcarii wobec zdecentralizowanej koncepcji społeczeństwa i państwa. Kwestie porównawcze ze strukturami państwa ościennych*, Warszawa 2009.
- Związek Bibliotek Alexandria, <http://www.alexandria.admin.ch/bv001493576.pdf> (15.09.2018).

Maja Kozłowska*

**PROCES DECENTRALIZACJI I PODZIAŁ
KOMPETENCJI W PROGRAMOWANIU I REALIZACJI
POLITYKI PUBLICZNEJ W HISZPANII
NA PRZYKŁADZIE KATALONII**

**PROCESS OF DECENTRALISATION AND DIVISION
OF RESPONSIBILITIES IN PROGRAMMING AND REALISATION
OF PUBLIC POLICIES IN SPAIN IN THE CASE OF CATALONIA**

Abstract

In accordance with the Constitution of 1978, Spanish autonomous communities are “equipped with” all features of a composite state (regional parliament, government, autonomous administration) and function on the basis of autonomous statutes approved by the national parliament. The Catalan Statute of 19th July 2006 establishes the division of responsibilities, including exclusive regional competences (agriculture, culture, sport and tourism, spatial planning); shared competences (education, health care, environmental protection, industry, banks and insurances); and executive competences (waterworks, prisons system, intellectual property). The analysis of chosen competences in Catalonia will present the characteristics of autonomy and decentralization in Spain with reference to the attempts to create a regional model of programming and realization of public policies.

Key words: autonomy, autonomous region, Catalan statute, regional competences, cultural politics

Wprowadzenie

Współczesna Hiszpania określana jest jako „państwo autonomii” czy też „państwo autonomiczne”, a funkcja *pluralismo politico*, jako jednej z najwyższych wartości konstytucji, nie wyczerpuje się w uznaniu pierwotnych, a więc już istniejących podmiotów władzy zwierzchniej obok państwa, wyłącznego podmiotu narodowej suwerenności (Pielow 1999: 189). Istotą wspomnianej zasady jest przeniesienie praw zwierzchnich na

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Opolski, ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole, adres e-mail: mkozłowska@uni.opole.pl, ORCID ID: 0000-0003-2135-4812

wspólnoty autonomiczne, co wyrażone jest w art. 2 konstytucji, gwarantującym prawo do „autonomii narodowości i regionów” (Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r., BOE 1978, nr 311).

Autonomia zapewnia możliwość „samookreślenia się” danego terytorium, daje dowód jego podmiotowości instytucjonalnej (zob. Iwanek 2000). Na kształtowanie się autonomii ma również wpływ aspekt funkcjonalny – autonomia w ujęciu kryterium organizacyjnego przybliża procesy decyzyjne do obywateli, umożliwiając im pełniejsze uczestnictwo w mechanizmach rządzenia. Autonomia gwarantuje też realizację zasady subsydiarności, będącej podstawowym kryterium podziału kompetencji w ramach *multilevel constitutionalism*. Jakkolwiek szeroki byłby jej zakres, musi ona rozwijać się w ramach wyznaczonych przez ustawę zasadniczą i ogólny porządek prawny. Ma statut odmienny od suwerenności – autonomiczne części nie mogą „zaniedbywać” integralnej całości organizacji prawnej i ekonomicznej państwa (szerzej: Kozłowska 2012: 146–153). Ochronę integralności państwa mają zapewnić odpowiednie postanowienia konstytucyjne – porządek prawny powinien gwarantować równowagę między prawem do autonomii a zasadami równości i solidarności – obecnie niewątpliwie jest to jeden z kluczowych punktów kryzysu demokratycznego państwa prawa, który obserwujemy w kontekście wydarzeń w Katalonii (zob. Balaguer Callejón 2017).

Pojawia się zatem pytanie, czy model podziału kompetencji w Hiszpanii i często politycznie uwarunkowane mechanizmy współpracy centrum – region autonomiczny zapewniają właściwe warunki do tworzenia i wdrażania regionalnego modelu programowania i realizacji polityki publicznej. Problem ten zostanie ukazany w odniesieniu do kompetencji regionalnych Katalonii w sferze polityki kulturalnej, gdzie wyraźnie widoczny jest konflikt pomiędzy decentralizacją zarządzania a nasilającymi się dążeniami do recentralizacji ze strony władz centralnych.

Kompetencje hiszpańskich wspólnot autonomicznych

Wspólnoty autonomiczne – wyposażone we wszystkie insygnia „państwa częściowego” (tj. parlament, rząd, autonomiczną administrację), funkcjonują w oparciu o statuty autonomiczne, mające charakter konstytucji części składowych państw federalnych, a zakres ich szerokich kompetencji regulują przepisy konstytucyjne (zob. Sroka 2008: 159–162; Kozłowska 2010).

W świetle wydarzeń w Katalonii (ustawy regionalnego parlamentu o ogłoszeniu referendum z 6 września 2017 r. i proklamowaniu suwerennej republiki z 7 września 2017 r. – obydwie zawieszono, a następnie

uznane za niekonstytucyjne przez hiszpański Trybunał Konstytucyjny) podejmowane są próby dyskusji na temat modelu podziału kompetencji. Postuluje się reformę w kierunku federalizmu kooperacyjnego i jasne określenie w konstytucji, jakie materie należą do wyłącznej kompetencji państwa, tak aby pozostałe z nich mogły być rozwijane przez normy statutowe (Carmona Contreras 2017: 163). Ograniczyłyby to liczbę spraw spornych i budzących kontrowersje interpretacyjne, a także rolę samego Trybunału Konstytucyjnego (szerzej: Boix Palop 2017).

Kwestie dotyczące podziału kompetencji w hiszpańskim porządku prawnym regulują art. 148, 149 oraz 150 Konstytucji Hiszpanii. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie funkcji statutów ewoluowało na przestrzeni lat, kierując się od interpretacji wskazującej na „elastyczną” rolę tych aktów prawnych, do ograniczenia w ostatnich latach ich możliwości niejakiego wpływu na kształt hiszpańskiego modelu podziału kompetencji – niewątpliwie pod wpływem wydarzeń na katalońskiej scenie politycznej (szerzej: Borrajo Iniesta 2017: 169).

W art. 148 tytułu VIII zostały określone kompetencje, które mogą zostać przekazane wspólnotom¹, natomiast art. 149 wymienia obszary, gdzie monopol należy do państwa – są to dziedziny tradycyjnie leżące w gestii państwowej, m.in.: obrona narodowa, stosunki międzynarodowe, handel zagraniczny, opieka socjalna czy też kształtowanie polityki gospodarczej kraju². Wszystkie zaś materie wymienione w art. 148 konstytucji mogą znaleźć się w zakresie uprawnień legislacyjnych wspólnot autonomicznych, jeżeli będzie to przewidziane przez ich regulacje statutowe (szerzej: Myśliwiec 2006: 62–64).

¹ Kompetencje wspólnot autonomicznych zgodnie z art. 148 to 22 grupy zagadnień, w tym: organizacja instytucji samorządowych; planowanie przestrzenne, urbanistyka i sprawy mieszkaniowe; rolnictwo i hodowla; koleje żelazne i drogi, których trasa przebiega w całości na terytorium wspólnoty oraz w tych samych granicach, transportu kolejowego i drogowego oraz transportu linowego; porty schronienia, przystanie i lotniska sportowe oraz wszystkie inne, które nie prowadzą działalności handlowej; rybołówstwo; muzea, biblioteki i konserwatoria muzyczne mające znaczenie dla wspólnoty; popieranie i organizowanie turystyki; pomoc społeczna, handel, rzemiosło.

² Kompetencje własne państwa zgodnie z art. 149 obejmują 32 grupy zagadnień, w tym: narodowość, imigracja, emigracja, cudzoziemcy i prawo azylu; stosunki międzynarodowe; obrona i siły zbrojne; ustrój celny i system taryf, handel zagraniczny; system monetarny; dewizy, wymiana i wymienialność; podstawy systemu kredytowego, bankowego i ubezpieczeń; zewnętrzna ochrona zdrowotności, podstawy i ogólna koordynacja systemu służby zdrowia; ustawodawstwo o wyrobach farmaceutycznych; koleje żelazne i transport lądowy, linie przebiegające przez terytorium więcej niż jednej wspólnoty; krajowe przepisy komunikacyjne; ruch uliczny i poruszanie się środków lokomocji o napędzie motorowym; ochrona hiszpańskiego dziedzictwa kulturalnego, artystycznego przed wywiezieniem lub zrabowaniem; muzea, biblioteki i archiwa należące do państwa.

Materie wymienione w art. 149 konstytucji dzielą się na trzy kategorie: a) wyłączne kompetencje państwowe, b) kompetencje konkurencyjne (*competencias concurrentes*), dla których ustawodawca państwowy wyznacza tzw. *bases* (normy podstawy) i c) kompetencje dzielone (*competencias compartidas*), w odniesieniu do których państwo ma funkcję ustawodawczą, zaś wspólnoty jedynie wykonawczą (zob. Ezquerria Huevera 2007). Ustawodawca centralny, ustalając tzw. normy podstawowe, zapewnia niejako „minimalny wspólny poziom” regulacji w danej dziedzinie, wyznacza podstawowe ramy danej polityki dla poszczególnych wspólnot autonomicznych (szerzej: Arzo Santisteban 2016: 201–234). Regiony autonomiczne, poprzez ustawodawstwo regionalne, rozwijają i uszczegóławiają zaś materię leżącą w sferze kompetencji konkurencyjnej, pełniąc również funkcje wykonawcze w tym zakresie (Pérez Royo 2007). Trzecia grupa kompetencji przewidziana w art. 149 odnosi się do aspektu funkcjonalnego – w zakresie *competencias compartidas* wspólnotom autonomicznym pozostaje jedynie przestrzeń wdrażania i wykonywania norm państwowych, a nie mają one uprawnień legislacyjnych, które są zarezerwowane dla ustawodawcy państwowego: przykładem takiej kompetencji może być ujęte w art. 149 pkt 7 ustawodawstwo dotyczące pracy, a także regulacje dotyczące systemu penitencjarnego³.

Artykuł 149 pkt 3 przewiduje zasady uzupełniające model podziału kompetencji w hiszpańskim porządku prawnym: 1) wspólnoty autonomiczne mogą przejmować w regulacjach statutowych wszystkie materie, których konstytucja nie zastrzega bezpośrednio dla państwa, a ustawodawca centralny staje się automatycznie właściwy w materiałach nieuwzględnionych przez statuty; 2) „zasada przewagi” ma na celu ograniczenie sytuacji konfliktowych między legislacją państwową a regionalną w odniesieniu do kompetencji, które nie należą do wyłącznej kompetencji wspólnot autonomicznych: w sytuacji konfliktu dwóch norm przeważa regulacja państwowa; 3) „zasada uzupełniania” wskazuje na źródło prawa państwowego jako właściwe dla uzupełniania prawa regionalnego (szerzej: Balaguer Callejón 2011).

System uzupełniają regulacje art. 150 konstytucji: art. 150 pkt 1 wskazuje na możliwość przekazywania pewnych zadań z zakresu kompetencji państwowych na poziom regionalny w drodze tzw. ustawy ramowej, która ustala podstawowe zasady i wytyczne. Art. 150 pkt 2 przewiduje zaś możliwość przeniesienia uprawnień co do materii należących do wyłącznej kompetencji państwa, jeśli nadają się one do przenie-

³ Kompetencje dzielone (*competencias compartidas*): ustawodawstwo pracy; ustawodawstwo handlowe i penitencjarne, ustawodawstwo o wyrobach farmaceutycznych; ustawodawstwo w przedmiocie własności intelektualnej i przemysłowej.

sienia (art. 150 pkt 2). W tym celu konieczne jest przyjęcie specjalnej ustawy organicznej, wyraźnie określającej zapewnienie środków finansowych koniecznych do realizacji danych funkcji przez wspólnotę autonomiczną, a także przewidującej formy kontroli państwowej nad ich wykonywaniem.

Państwowe „normy podstawowe” a ustawodawstwo regionalne

Kluczowym elementem modelu podziału kompetencji w hiszpańskim państwie złożonym jest koncepcja kompetencji dzielonych, gdzie państwo ustala tzw. normy podstawy (*bases*), a wspólnoty autonomiczne wydają regulacje uszczegóławiające. Jest to koncepcja doktrynalna, sama zaś konstytucja hiszpańska posługuje się pojęciem „ustawodawstwa podstawowego”, „norm podstawowych” czy „podstaw” (*legislación básica, normas básicas, bases*), nie definiując jednak tych pojęć (zob. Arzo Santisteban 2016). Tym samym rozwój i doprecyzowanie konstrukcji prawnej pozostawiono orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego, który w swoich sentencjach wyznaczał niejako zakres działania zarówno centrum, jak i jednostek autonomicznych w odniesieniu do koncepcji dzielonych (szerzej: D’Atena). Istotne w tym przedmiocie są orzeczenia nr 32/1981 z 28 lipca oraz nr 1/1982 z 28 stycznia – w pierwszym z nich TK wskazuje na jedną kategorię prawną w odniesieniu do wspomnianych licznych kategorii terminologicznych w konstytucji, zaś w drugim dokonuje interpretacji samego podziału kompetencji, wskazując, że „podstawy” zapewniają w sferze ogólnego interesu znajdującego się ponad poszczególnymi wspólnotami autonomicznymi wspólny wyznacznik normatywny, który jest punktem wyjścia dla legislacji regionalnej uwzględniającej zróżnicowanie wspólnot autonomicznych, zgodnie z kompetencjami przyznanymi przez konstytucję i statuty w danej materii. Tym samym koncepcja *bases* została niejako pozostawiona w gestii ustawodawcy krajowego i jego wizji politycznej. Pozostała dyskusyjną kwestia „stabilności” regulacji bazowych i możliwości ich modyfikowania przez władze centralne, a także samej formy prawnej, za pomocą której byłoby to dopuszczalne. Orzeczenia 203/1993 i 213/1994 uznają za niekonstytucyjne regulowanie tych kwestii w drodze zarządzeń ministerialnych (*orden ministerial*); stwierdza się, że normy podstawowe muszą być wydane przynajmniej w formie dekretu. Ponadto wyklucza się możliwość ciągłego modyfikowania norm poprzez dekrety wydawane przez poszczególne ministerstwa (Arzo Santisteban 2016: 206). Normy podstawowe nie powinny być też wykorzystywane w sposób rozszerzający – np. podstawy koordynacji i planowania działalności

w odniesieniu do wyłącznej już kompetencji wspólnot autonomicznych w materii rolnictwa. W orzeczeniu nr 25/1983 TK wskazał, że podstawy stanowią kryterium ogólne regulacji porządku prawnego lub materii prawnej, które muszą być wspólne na terytorium całego państwa: można tu zauważyć elementy pozytywny i negatywny – z jednej strony założenie wspólnych wytycznych dla całego państwa, z drugiej ograniczenie samych wspólnot autonomicznych w wykonywaniu ich kompetencji.

Przykładowo w odniesieniu do materii „system prawny administracji publicznych” (art. 149.1.18) TK zaznaczył, że intensywność i zakres norm podstawowych nie może być taki sam w odniesieniu do wszystkich zakresów materii integrujących ten system prawny: będzie on mniejszy w przedmiocie organizacji i funkcjonowania wewnętrznego organów administracji publicznej, natomiast w przedmiocie jej działalności zewnętrznej, takiej, która wpływa na sferę praw i interesów administrowanych – większy. Istotna będzie tu zatem konieczność zagwarantowania równego traktowania na terenie poszczególnych wspólnot autonomicznych (szerzej: Arzoos Santisteban 2016). W orzeczeniu 39/2014 TK określił podstawy dla materii zabezpieczenia społecznego (*seguridad social*) jako „ustalenie wymogów, zakresu i systemu prawnego świadczeń publicznego systemu zabezpieczeń społecznych”.

W sentencji 99/1987 TK przedstawił wykaz spraw mieszczących się w określaniu „podstaw” systemu prawnego dotyczącego funkcjonariuszy publicznych: normy regulujące nabycie i utratę statusu funkcjonariusza, prawa, obowiązki i odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy czy też tworzenie „drabiny urzędniczej”. Orzeczenie 147/1991 TK precyzuje, że podstawy w obrębie kompetencji dzielonych mają na celu stworzenie jednolitego poziomu normatywnego stosowanego na całym terytorium, w obrębie którego wspólnoty autonomiczne mają możliwość działania – poprzez ustawodawstwo regionalne i ustanawianie „komplementarnych” systemów prawnych uwzględniających specyfikę terytorium. Tym samym wykracza poza ramy „podstaw” regulacja państwowa, która poprzez nadmierne uszczegółowienie nie pozostawia jakiegokolwiek przestrzeni dla legislacji regionalnej (tzw. zasada niewyczerpania). W orzeczeniu nr 37/1987 z 26 marca TK odrzucił zastrzeżenie, że określone przepisy andaluzyjskiej ustawy o reformie rolnej naruszały państwową kompetencję w przedmiocie podstaw i systemu działalności ekonomicznej (*bases y ordenación de la actividad económica*). Orzeczenie TK 207/2012 w przedmiocie edukacji wskazuje, że niektóre z regulacji dotyczących egzaminów wstępnych naruszają podział kompetencji, gdyż są zbyt szczegółowe; z drugiej strony jednak uznaje np. czas trwania egzaminu ustalony na trzy dni jako kwestię podstawową, gdyż za-

pewnia minimalną równość w dostępie do wyższej edukacji i pozwala uniknąć nierówności w tym zakresie na terenie poszczególnych wspólnot autonomicznych.

Szwajcarski Trybunał Konstytucyjny każdorazowo bada zatem, czy zakres i struktura normy bazowej dopuszcza możliwość regionalnej regulacji uszczegóławiającej/różnicującej daną materię, a także, czy norma bazowa nie dokonuje nadmiernego uszczegółowienia w sposób wyczerpujący. Jako przykład wymienia się normę podstawową w zakresie godzin handlowych, wskazującą, że obiekty handlowe otwarte są w określonej liczbie dni świątecznych w roku: regulacja regionalna w tym zakresie może zwiększyć tę liczbę, ale nie może jej zmniejszyć – tym samym jedynym polem do „regionalnej polityki” w tym zakresie jest „liberalizacja” dotycząca dni otwarcia. Założenie „wspólnego wyznacznika normatywnego” jako kluczowego elementu prawnej konstrukcji norm podstawowych nie przewiduje zmienności bądź asymetrii w ustaleniu norm podstawowych na terenie poszczególnych wspólnot autonomicznych. W odniesieniu do asymetrii kompetencyjnych w literaturze przedmiotu wskazuje się przypadek systemu elektryczności na Kanarach i orzeczenie TK 18/2011, w którym Trybunał stwierdził, że tym, co charakteryzuje normy podstawowe, nie jest zakres stosowania (w odniesieniu do ww. przypadku może być on ponadregionalny, w innych sytuacjach wyspiarski), lecz kluczowy jest tu cel przyjęcia takich norm – w tej sytuacji zagwarantowanie dostępu do usług elektrycznych (por. orzeczenie nr 25/2014).

Dyskusyjna jest także kwestia zmienności norm podstawowych w czasie – zgodnie z orzeczeniem nr 135/1992 normy podstawowe z uwagi na swój charakter zakładają element stabilności, jednakże w żadnym wypadku nie można mówić o ich niewzruszalności. Z pewnością nie bez znaczenia jest charakter sektora, do którego odnoszą się normy podstawowe – niektóre z nich cechują się dużą dynamiką i wymagają ciągłego dostosowywania regulacji podstawowych, inne zaś nie powinny podlegać stałej interwencji, np. edukacja.

Niewątpliwie model podziału kompetencji i koncepcja norm podstawowych w Hiszpanii może powodować wiele niejasności i problemów interpretacyjnych. Jest to powód powracającej dyskusji nad reformą systemu i większego uniezależnienia przyjętych rozwiązań od uwarunkowań politycznych, które nasilają konflikty kompetencyjne. Orzecznictwo konstytucyjne, odnosząc się do konkretnych sytuacji, nie zapobiega jednakże powstawaniu nowych problemów.

Postuluje się zatem konieczność wskazania obiektywnych kryteriów określenia zakresu norm podstawowych i odejścia od tej koncepcji, jako jedynie ogólnej techniki wyznaczania zakresów kompetencyjnych. Możliwym rozwiązaniem przedstawianym w literaturze przedmiotu jest przy-

jęcie koncepcji niemieckiej, w której ustawodawstwo federalne o charakterze konkurencyjnym jest możliwe w sytuacji konieczności zapewnienia równych warunków życia w całej federacji bądź też zapewnienia jedności prawnej lub ekonomicznej (zob. Carmona Contreras 2017).

Statut Katalonii jako regionalna „minikonstytucja”

Statut Katalonii z 19 lipca 2006 r. przewiduje podział kompetencji regionu na własne (np. rolnictwo, kultura, sport i turystyka, zagospodarowanie przestrzenne, stowarzyszenia i fundacje); kompetencje dzielone (np. edukacja, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, przemysł, planowanie w zakresie działalności ekonomicznej w Katalonii, banki i ubezpieczenia); oraz kompetencje wykonawcze (sieci wodociągowe, więziennictwo, własność intelektualna i przemysłowa). Analiza wybranych kompetencji na przykładzie Katalonii umożliwi przedstawienie specyfiki kształtowania polityki regionalnej regionu autonomicznego, a jednocześnie dyskusję nad istotą autonomii i decentralizacji (szerzej: Alberti Rovira 2010; Barceló i Serramalera 2011). Niewątpliwie można było zaobserwować, w jak silnym stopniu wspólnota o mocno zakorzenionych tradycjach politycznych, historycznych i kulturowych odmawiała zrównania kompetencyjnego z pozostałymi regionami autonomicznymi i dążyła do maksymalnego wzmocnienia zakresu swoich uprawnień, powołując się właśnie na swój szczególny status.

Sytuacja polityczna Katalonii nie może być obecnie analizowana jedynie na podstawie regulacji statutowych – Hiszpania stanęła w obliczu rebelii wspólnoty autonomicznej, której władze, ignorując orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zorganizowały referendum niepodległościowe, a także przyjęły ustawę stanowiącą o suwerenności narodu katalońskiego i ukonstytuowaniu się republiki. Nie wdając się w rozważania natury prawnej i politycznej nad istotą problemu, a koncentrując się nad zagadnieniami dotyczącymi kompetencji regionu autonomicznego i samodzielności w zakresie kształtowania polityki regionalnej, należy wspomnieć o zastosowaniu art. 155 konstytucji jako reakcji na kryzys kataloński (por. Garcia Fernández 2017; Álvarez Garcia 2017). Art. 155 konstytucji stanowi: „1. Jeżeli wspólnota autonomiczna nie wykonuje obowiązków, które Konstytucja i inne ustawy na nią nałożyły, albo działała w sposób poważnie godzący w interes powszechny Hiszpanii, Rząd, po uprzednim bezskutecznym upomnieniu przewodniczącego wspólnoty autonomicznej i za aprobatą bezwzględnej większości Senatu, może przedsięwziąć środki konieczne dla zobowiązania wspólnoty do przymusowego wypełnienia owych obowiązków lub dla ochrony wspomnianego

interesu powszechnego. 2. Dla wdrożenia środków przewidzianych w ustępie poprzednim, Rząd może wydawać polecenia wszystkim władzom wspólnot autonomicznych”. Działania sprowadziły się w praktyce do podporządkowania poszczególnych regionalnych sektorów odpowiednim ministerstwom centralnym (czego bezpośrednim efektem było oczywiście zablokowanie procesów decyzyjnych i funkcjonowanie regionu jedynie na poziomie „minimum”).

Kompetencje regionalne w statucie katalońskim (na przykładzie kultury i ochrony zdrowia)

Kompetencjom i ich rodzajom poświęcony jest tytuł IV Statutu katalońskiego z 2006 r. Zastosowano tu szczególną technikę określaną niekiedy w literaturze przedmiotu jako „opancerzenie”, co wyrażało się w maksymalnym uszczegółowieniu danych materii poprzez wyliczenie zadań leżących w ich zakresie do kompetencji władz regionalnych (Torres Mas 2010). Technika ta została zakwestionowana wraz z innymi postanowieniami statutowymi przez Trybunał Konstytucyjny, który jednak stwierdził, iż zabieg ten nie zmienia istoty postanowień konstytucyjnych w przedmiocie podziału kompetencji (co wynika m.in. z roli statutu w hiszpańskim porządku prawnym). Rozdział I dzieli kompetencje regionalne na wyłączne, dzielone (w odniesieniu do których państwo ustanawia normy bazowe) i wykonawcze.

Art. 127 statutu dotyczy wyłącznych kompetencji *Generalitat* w sferze kultury, co obejmuje m.in. artystyczne i kulturowe działania prowadzone w Katalonii w odniesieniu do produkcji i dystrybucji książek i periodyków. Ponadto przewiduje regulację i inspekcję kin, a także ochronę przemysłu filmowego oraz kontrolę i udzielanie licencji dubbingowych firmom dystrybucyjnym z siedzibą w Katalonii. W sferze kompetencji *Generalitat* znajdują się również promowanie, planowanie i zarządzanie instytucjami kulturalnymi na obszarze Katalonii oraz ustalanie rozwiązań podatkowych dla tych działań sfery kultury, w których *Generalitat* ma kompetencje regulacyjne w sferze podatków. Dziedzictwo kulturowe regionu to także kompetencja *Generalitat* – obejmuje ona w każdym wypadku regulację i wykonywanie działań ukierunkowanych na zagwarantowanie wzbogacenia i propagowanie dziedzictwa kulturowego Katalonii, jak również dostęp do jego zasobów, inspekcje i inwentaryzacje oraz odnawianie architektonicznego, archeologicznego, naukowego, technicznego, historycznego, artystycznego, etnologicznego i kulturowego dziedzictwa Katalonii. *Generalitat* ustanawia prawny system dla działań odnoszących się do ruchomych i nieruchomych części

dziedzictwa Katalonii, z wyjątkiem tych, których własność należy do państwa. Jest kompetentne w gestii ochrony dziedzictwa kulturowego Katalonii, co obejmuje konserwację, naprawę, nadzór i kontrolę tych zasobów, bez naruszenia kompetencji państwa w przedmiocie obrony dóbr stanowiących dziedzictwo kulturowe przed wywozem i rabunkiem. Jest odpowiedzialne za archiwa, muzea, biblioteki i inne centra kultury niebędące w gestii państwa, tj. ich tworzenie, zarządzanie nimi, ochronę oraz ustanowienie zintegrowanego systemu prawnego dotyczącego tychże instytucji. Ponadto władze regionu tworzą system dokumentacji, konserwacji i odzyskiwania dóbr składających się na bibliograficzne i dokumentacyjne dziedzictwo Katalonii. Region jest kompetentny w sferze promocji kultury, włączając teatr, musical, sztuki audiowizualne, literaturę, taniec, cyrk i sztuki mieszane oraz produkcje przeprowadzane w Katalonii, a także promocję i szerzenie kulturowego, artystycznego i architektonicznego dziedzictwa i centrów kultury w Katalonii oraz promocję za granicą. *Generalitat* ma wyłączne kompetencje nad archiwami, bibliotekami, muzeami i centrami dziedzictwa kulturowego posiadanymi przez państwo i znajdującymi się w Katalonii (którymi zarządzania nie rezerwuje dla siebie państwo), a odnosi się to do funkcjonowania, organizacji i personelu tych jednostek. W działaniach przeprowadzanych przez państwo w Katalonii w dziedzinach inwestowania w dobra kultury konieczne jest wcześniejsze porozumienie z *Generalitat*. W zakresie zaś działań państwa w odniesieniu do międzynarodowego promowania kultury, rząd i *Generalitat* powinny wypracować model współpracy zgodnie z postanowieniami tytułu V statutu.

Art. 162 Statutu katalońskiego normuje kompetencje regionu w przedmiocie opieki zdrowotnej, zdrowia publicznego oraz produktów farmaceutycznych (szerzej Moreno Fuentes 2013: 238–266). *Generalitat* ma wyłączne kompetencje w sprawach opieki zdrowotnej i publicznej opieki zdrowotnej nad organizacją, wewnętrznym funkcjonowaniem, ewaluacją, inspekcjami i kontrolą centrów ochrony zdrowia, usług i zakładów. *Generalitat* powinno klasyfikować farmaceutyki w ramach art. 149.1.16 konstytucji. Kompetencje dzielone przysługują zaś *Generalitat* w zakresie a) klasyfikowania, planowania, określania, regulacji i wykonywania usług z zakresu publicznego, społecznego i psychicznego zdrowia na wszystkich poziomach dla wszystkich obywateli; b) klasyfikowania, planowania, określania, regulacji i wykonywania działań skierowanych na zachowanie, ochronę i promowanie zdrowia publicznego we wszystkich obszarach, włączając zdrowie w pracy, zdrowie zwierząt wpływające na zdrowie ludzkie, zdrowie produktów spożywczych, środowiska i epidemiologiczne; c) planowanie zasobów opieki zdrowotnej i koordynację prywatnej opieki zdrowotnej z systemem publicznej ochrony zdrowia; d) specjalistyczne szkolenia z zakresu opieki zdrowotnej, włączając

akredytację i ewaluację centrów; planowanie miejsc, udział w przygotowaniu procedur wyboru i zarządzanie programami szkoleniowymi dla danych specjalności, wydawanie dyplomów z zakresu specjalistycznych szkoleń; e) system statutowy i szkolenie personelu świadczącego usługi w publicznym systemie ochrony zdrowia. Ponadto *Generalitat* uczestniczy w planowaniu i koordynacji państwowej w sprawach opieki zdrowotnej i publicznej ochrony zdrowia, zgodnie z regulacjami tytułu V, a także ma kompetencje wykonawcze w odniesieniu do państwowego ustawodawstwa dotyczącego produktów farmaceutycznych.

Szeroki zakres kompetencji regionalnych unormowany przepisami statutowymi umożliwił Katalonii wypracowanie własnego modelu polityki regionalnej i rozwiązań sprawdzających się w praktyce funkcjonowania administracji. Kwestią problematyczną pozostały sprawy finansowania i nieefektywność mechanizmów współpracy z Madrytem, co w kontekście napięć politycznych w regionie z pewnością nie znajdzie szybkiego rozwiązania.

Decentralizacja polityk publicznych Katalonii w sferze kultury

Kompetencje regionalne w sferze kultury to niewątpliwie obraz nieustającego konfliktu na linii centrum – wspólnota autonomiczna, czego dowodzi przykład Katalonii (szerzej: Rius, Martínez, Zamorano 2018). Głównymi podmiotami działającymi w sferze kultury są poziomy lokalny, a następnie regionalny. W obydwu przypadkach uznaje się, że są to poziomy najbliższe obywatelowi i „jego wymiarowi kreatywnemu” i dlatego też najodpowiedniejsze do wykorzystania tej sfery jako elementu dynamizującego poczucie lokalnej tożsamości.

W dziedzinie polityki kulturalnej Hiszpania uznawana jest za państwo quasi-federalne: „polityki kulturalne nie są wyjątkiem pośród innych polityk społecznych, tylko dobrym przykładem szczególnego rozwoju federalizacji hiszpańskiego państwa dobrobytu” (Bonet, Nègrier 2010). Analizując specyfikę systemu, można zauważyć, że z jednej strony hiszpańskie Ministerstwo Edukacji i Kultury nie przyjęło funkcji lidera programowego, z drugiej zaś strony podkreśla się, że częsty brak współpracy ze wspólnotami autonomicznymi (w szczególności „historycznymi” – Krajem Basków i Katalonią) wynikał z ich woli samodzielnego umacniania regionalnej tożsamości (regionalne *nation building*). Polityka kulturalna zaliczana jest do grupy kompetencji konkurencyjnych.

W zakresie modeli polityki kulturalnej można wskazać na dwie przeciwstawne tendencje: standaryzację i przyjęcie strategii centralnej

(związane także z procesami globalizacji i przejmowaniem rozwiązań innych państw) oraz dyferencjację na poszczególnych poziomach, będącą wynikiem dostosowania do warunków ekonomicznych, kulturalnych i społecznych. Autorzy określają te elementy jako logikę systemu instytucjonalnego (kierującą się w stronę dyferencjacji) oraz logikę administracyjną (preferującą standaryzację) (Bonet, Nègrier 2010). Niezwykle istotna jest rola polityki kulturalnej w procesie kształtowania świadomości narodowej, stanowi bowiem instrument o charakterze porządkującym społecznie, poprzez swój wpływ na dynamizację nowych działań i tworzenie społecznej reprezentacji, także na poziomie narodowym. Wśród modeli działania polityki kulturalnej można wyróżnić model francuski – scentralizowany, powiązany z państwową tradycją monarchistyczną (Dubois 1999), modele zdecentralizowane, w których kultura narodowa ma charakter mniej homogeniczny – tutaj przykładem są kraje nordyckie, kraje z udziałem społeczno-sektorowym, takie jak Szwajcaria (Mulcahy 1998). Z drugiej zaś strony – kraje o profilu liberalnym w sferze zarządzania kulturą, gdzie powstały instytucje publiczne zorientowane na promowanie kultury narodowej, następnie ewoluujące w kierunku promocji sztuki poprzez systemy subwencji dla organizacji publicznych i prywatnych – przykładem jest Kanada. Z kolei w USA model jest ukierunkowany na wspieranie instytucji kultury trzeciego sektora. W przypadku kanadyjskiej prowincji Quebec możemy mówić o własnej polityce kulturalnej, ukierunkowanej na *nation-building* (podobnie jak w przypadku Katalonii, uwzględniając jednak różnice ustrojowe, a co za tym idzie, kompetencyjne: w Kanadzie w zakresie kompetencji federacji w sferze kultury znajdują się dobra narodowe, polityka zagraniczna (bez wyłączości) oraz prawa autorskie, jak również koordynacja.

System hiszpański charakteryzuje próba odejścia od centralizmu wiążącego się z epoką dyktatury: dotyczy to również sfery polityki kulturalnej. Jednocześnie stała się ona sferą ciągłego napięcia i negocjacji pomiędzy centrum a wspólnotami autonomicznymi quasi-federalnego państwa. Art. 3 konstytucji wskazuje na różnorodność kulturową i językową kraju, promuje aktywny udział państwa ukierunkowany na zagwarantowanie dostępu obywateli do kultury (art. 25.2, art. 44.1, art. 48 i 50). Ponadto wskazuje na kompetencje państwa w sferze kultury (art. 149.1.28) – zachowanie i ochrona państwowego dziedzictwa, muzea, archiwa i biblioteki państwowe. Państwo ma kompetencje ustawodawcze odnoszące się do ochrony własności intelektualnej i wolności wypowiedzi. Wspólnoty autonomiczne mogą przyjmować w swoich statutach różnego rodzaju kompetencje w sferze promocji kultury (włączając język, dziedzictwo regionalne i biblioteki) i sztuki (muzea, konserwatoria), zgodnie z art. 148.1.15, 148.1.16 i 148.1.17.

Hiszpański system polityki kulturalnej ukształtował się zatem w głównej mierze na poziomie regionalnym w sposób zdecentralizowany, mając za „partnera” MEC – instytucję mocno scentralizowaną na wzór francuski. Polityka kulturalna na poziomie historycznych wspólnot autonomicznych stała się elementem *nation building*. Rius i Zamorano wskazują na następujące etapy: 1) etap tworzenia narodowego – przeniesienia kompetencji MEC na wspólnoty autonomiczne, charakteryzujący się praktycznym brakiem współpracy; 2) etap od połowy lat osiemdziesiątych do lat dziewięćdziesiątych, wzmożonej aktywności wspólnot w sferze kultury, kiedy powstają sieci infrastrukturalne i plany promocji kultury; w tej fazie występuje element współpracy, ale nie ma on charakteru „strukturalnego”; 3) faza napięć „region – centrum” w szczególności w przypadku Katalonii, która utworzyła autonomiczny system w sferze kultury (w przeciwieństwie do Andaluzji, gdzie współpraca m.in. z uwagi na podobieństwo struktur regionalnych i odpowiedników centralnych układała się bardzo dobrze).

Przyjęty w statucie model maksymalnego uszczegółowienia kompetencji *Generalitat* dotyczy również omawianej sfery. Współpracy nie ułatwiało „omijanie” poziomu *Generalitat* i art. 127.3 Statutu Katalonii przez MEC i kierowanie się bezpośrednio do poziomu lokalnego (miast czy też prowincjonalnego) bez konsultacji w zakresie właściwości kompetencyjnej. Działania harmonizujące były zaś postrzegane jako próby scentralizowania kompetencji i ingerencję w autonomię regionu.

Często przytaczanym przykładem konfliktu był tzw. spór o dokumenty z Salamanki (zob. Castro Berrojo 2004). Sprawa dotyczyła dokumentacji przejętej od administracji publicznych, partii politycznych i związków zawodowych z Katalonii przez reżim Franco, przetransportowanej do Salamanki w celu analizy i działań represyjnych. W okresie transformacji Katalończycy zwracali się z wnioskiem o zwrot (skopioną) dokumentacji do Archiwum Katalońskiego. Ostatecznie w 1995 r. rząd zdecydował o zwrocie dokumentów. Z powodów politycznych (uznanie zwrotu jako ugięcie się pod katalońskim nacjonalizmem), zapowiedziany zwrot rozpoczął się dopiero pod naciskiem intensywnej katalońskiej kampanii społecznej w 2006 r. Innym z przykładów może być sfera planistyczna. Art. 149.1.28 konstytucji przyznaje państwu kompetencje w zakresie ochrony hiszpańskiego dziedzictwa kulturalnego, artystycznego i pomników przed ich wywiezieniem lub zrabowaniem; muzea, biblioteki i archiwa należące do państwa, bez uszczerbku dla zarządzania nimi przez wspólnoty autonomiczne. Konsekwencją takiej regulacji jest przyjęcie planów krajowych w zakresie dziedzictwa narodowego, katedr i klasztorów, architektury obronnej, krajobrazu kulturowego czy dziedzictwa niematerialnego. W tym ostatnim przypadku,

jak podkreślają autorzy, łatwo o przekroczenie zakresu państwowej kompetencji określonej jako ochrona przed wywiezieniem lub zrabowaniem (Rius, Zamorano 2014).

Podsumowanie

Konflikty kompetencyjne w zakresie polityki kulturalnej dotyczyły sfery współpracy (czy też pomijania reprezentacji regionu w wydarzeniach o charakterze międzynarodowym). Jednocześnie mechanizmy współpracy wielostronnej uznano za wysoce nieefektywne. Krytyce poddano także brak działań centralnych mających na celu wspieranie i promowanie kultury regionalnej za granicami kraju czy też hamowanie uczestnictwa katalońskich instytucji w takich działaniach, a także „pozostawienie” katalońskiej kultury samej sobie również w kwestii finansowania.

Powraca pytanie o efektywność takiego modelu quasi-federalizmu, w którym wspólnoty autonomiczne wypracowały politykę kulturalną i powołały instytucje w tym zakresie (agencje promocji, rady kultury i inne). Jednocześnie sprawy dotyczące finansowania przez rząd centralny, promocji zagranicznej regionu czy współpracy bilateralnej pozostały niedopracowane. Jest to powracający problem widoczny nie tylko w sferze polityki kulturalnej. Na pierwszy plan w Katalonii wysuwa się bowiem się rywalizacja w procesie *nation building* – państwowym i regionalnym. Kwestie polityczne niewątpliwie osłabiają region, który na przestrzeni lat skutecznie wypracował wiele modelowych rozwiązań w ramach przysługującej mu autonomii – obserwujemy to w sektorze ochrony zdrowia czy też szerzej omówionej w artykule sferze kultury.

Konieczne zatem byłoby udoskonalenie mechanizmów współpracy i finansowania oraz redukcja obszarów działania, które budzą wątpliwości interpretacyjne w zakresie podziału kompetencji. Tym samym powraca pytanie o reformę konstytucyjną w Hiszpanii i redefinicję modelu wskazanego w Konstytucji Hiszpanii z 1978 r. w kierunku federalizmu, co niewątpliwie umożliwiłoby zwiększenie efektywności w zakresie programowania i realizacji polityki publicznej.

Bibliografia

- Albertí Rovira E. 2010, *Concepto y función del Estatuto de autonomía en la STC 31/2010*, “Revista catalana de Dret Públic”, Especial sentencia sobre el Estatuto.
- Álvarez García V. 2017, *Sobre los remedios jurídicos frente a las situaciones de crisis: un recordatorio de la teoría de los poderes de necesidad*, “El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho”, nr 71–72.

- Arzoz Santisteban X. 2016, *Reforma o abandono de la legislación básica como técnica de delimitación de competencias?*, "REAF", nr 23.
- Balaguer Callejón F. 2011, *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I. 6.a., Madrid.
- Balaguer Callejón F. 2017, *La crisis catalana y el patrimonio constitucional europeo*, "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho", nr 71–72.
- Barceló i Serramalera M. 2011, *Los efectos de la sentencia 31/2010 en el catálogo de derechos, deberes y principios del Estatuto de Autonomía de Cataluña: una desactivación más aparente que real*, "REAF" nr 12.
- Boix Palop A. 2017, *El conflicto catalán y la crisis constitucional española: una cronología*, "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho", nr 71–72.
- Borrajo Iniesta I. 2017, *Cataluña contra la Constitución. Una reflexión amarga sobre política y derecho*, "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho", nr 71–72.
- Carmona Contreras A.M. 2017, *Sobre la reforma constitucional y su necesaria activación. O como hacer de la necesidad virtud*, "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho", nr 71–72.
- Castro Berrojo L. 2004, *A vueltas con los papeles de Salamanca*, "Revista Internacional de la Guerra Civil (1936–1939)", nr 2.
- Dubois V. 1999, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris.
- García Fernández J. 2017, *Cómo hacer frente a una rebelión territorial? (técnicas contra el golpe de estado)*, "El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho", nr 71–72.
- Ezquerria Huerva A. 2007, *El Régimen Jurídico de las Obras Hidráulicas*, IEA Murcia.
- Iwanek J. 2000, *Współczesne rozumienie autonomii terytorialnej [w:] Społeczeństwo wobec problemów transformacji i integracji*, red. J. Liszka, Ustroń.
- Kozłowska M. 2010, *Model podziału kompetencji legislacyjnych w Hiszpanii*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2 (97).
- Kozłowska M. 2012, *Model państwa regionalnego w Unii Europejskiej: we Włoszech i w Hiszpanii*, Wrocław.
- Moreno Fuentes F.J. 2013, *Retos, reformas y futuro del sistema nacional de salud*, "REAF", nr 18.
- Myśliwiec M. 2006, *Katalonia na drodze do niepodległości?*, Bytom.
- Perez Royo J. 2007, *Curso de derecho constitucional*, Madrid.
- Pielow J.Ch. 1999, *W Hiszpanii [w:] Samorząd terytorialny w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław.
- Rius J., Martín Zamorano M. 2014, *Es España casi-federal en política cultural? Articulación y conflicto entre la política cultural del estado central y la del gobierno de Cataluña*, "REAF", nr 19.
- Rius J., Martínez S., Zamorano M. 2018, *Governança cultural, identitat i territoris. Polítiques Culturals a Catalunya 1980–2016*, Barcelona.
- Sroka A. 2008, *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław.
- Tornos Mas J. 2010, *El Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Estado Autonomico, tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010*, "El Cronista del Estado social y democrático de derecho", nr 15.

Katarzyna Cymbranowicz*

**EUROPA (BEZ) GRANIC?
– PRZYSZŁOŚĆ STREFY SCHENGEN**

**EUROPE (WITHOUT) BORDERS? – THE FUTURE
OF THE SCHENGEN AREA**

Abstract

The article ‘Europe (without) borders? – the future of the Schengen area’, is meant to join the public discourse concerning one of the biggest problems and challenges faced by the member states of the Schengen area in recent years. The aim of this article is to reflect on the future of the ‘Europe without borders’ project in the context of the migration processes that took place in Europe and the surrounding regions after 2015. Descriptive, comparative methods were used along with an analysis of available documents and source materials. In conclusion, the (un)controlled inflow of immigrants to Europe after 2015 clearly indicates that during the crisis, the current system of border protection did not pass the ‘test’ and the necessity of making systemic changes on a common Schengen forum became inevitable. Once again it turned out how true is an African proverb: ‘If you want to go fast, go alone. If you want to go far, go together’.

Key words: border, migration crisis, the Schengen area, the European Union

Wstęp

Od 2015 r. możemy obserwować ruchy migracyjne z regionu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu w kierunku Europy. Kilka lat po wybuchu tzw. arabskiej wiosny, zamiast spełnienia nadziei związanych z demokratycznymi przemianami w państwach tego regionu, doszło do jego destabilizacji i uruchomienia ruchów migracyjnych do Europy. Mimo że szczyt kryzysu migracyjnego minął, bo najwięcej przekroczeń granicy poza wyznaczonymi przejściami – zarówno przez morza, jak i przez góry, lasy i inne „zielone przejścia” przypadł na rok 2015, to nie jest to

* Kolegium Ekonomii, Finansów i Prawa, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, adres e-mail: cymbrank@uek.krakow.pl, ORCID ID: 0000-0001-8943-868X

koniec problemów. Z jednej strony, można zaobserwować ogólny trend spadkowy, co powinno nastrajać optymistycznie, jednak z drugiej, niepokojące jest to, że imigranci zmienili trasy, którymi starają się przedostać do Europy (zob. tabela 1)¹.

Tabela 1. Liczba zarejestrowanych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy UE na głównych szlakach migracyjnych w latach 2008–2018

Szlak migracyjny / liczba przekroczeń	Szlak zachodnio-balkański	Szlak wschodnio- śroziemnomorski	Szlak z Albanii do Grecji	Szlak środkowo- śroziemnomorski	Szlak przez Apulię i Calabrię	Szlak zachodnio- śroziemnomorski	Szlak zachodnio-afrykański	Szlak wschodni	Razem
2008	b.d.	52 300	42 000	39 800	b.d.	6 500	9 200	1 335	151 135
2009	3 090	40 000	40 000	11 000	807	6 650	2 250	1 050	104 847
2010	2 370	55 700	35 300	4 500	2 788	5 000	200	1 050	106 908
2011	4 650	57 000	5 300	64 300	5 259	8 450	340	1 050	146 349
2012	6 390	37 200	5 500	15 900	4 772	6 400	170	1 600	77 932
2013	19 950	24 800	8 700	40 000	5 000	6 800	250	1 300	106 800
2014	43 357	50 834	8 841	170 664	b.d.	7 243	276	1 275	282 490
2015	764 038	885 386	8 932	153 946	b.d.	7 004	874	1 927	1 822 107
2016	130 261	182 277	5 121	181 376	b.d.	9 990	671	1 349	511 045
2017	12 178	42 305	6 396	118 962	b.d.	23 143	421	776	204 181
2018 (I–XI)	5 158	52 060	4 327	22 928	b.d.	52 414	1 487	997	139 371

Uwaga: b.d. – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Frontex, <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/> (12.02.2019).

Europa postrzegana przez imigrantów jako oaza spokoju, bezpieczeństwa i dobrobytu powoli przestawała nią być dla Europejczyków². Presja migracyjna na zewnętrznych granicach UE, a później na teryto-

¹ Więcej na ten temat: Cymbranowicz 2017: 108–127.

² Więcej na ten temat: Poushter 2015; Wike, Stokes, Simmons 2016; Fundacja Századvég, <http://project28.eu/migration-terrorism-2018/> (12.02.2019).

rium państw członkowskich spowodowała impas, którego, jak się wydaje chociażby na podstawie ostatnich doniesień medialnych z połowy czerwca³ i z połowy sierpnia⁴ 2018 r. ws. konfliktu wokół statku organizacji SOS Mediterranee „Aquarius” z imigrantami, nie będzie łatwo przełamać (Cymbranowicz 2019: 19–21).

Problem związany z kolejnymi „falami” migracji w latach 2014–2016, jakie docierały do Europy (głównie do Grecji, Włoch i Hiszpanii), spowodował tzw. kryzys migracyjny. Stał się on największym wyzwaniem związanym z przemieszczaniem się ludności, przed jakim stanęła Unia Europejska (UE) w XXI w. Mimo że dziś dyskusja wokół tego problemu, zarówno na szczeblu ponadnarodowym, jak i krajowym, nie jest już tak ożywiona jak jeszcze rok czy dwa lata temu, nie można zignorować faktu, że kryzys migracyjny przez długi czas był zaliczany do najistotniejszych wydarzeń międzynarodowych mających wpływ na UE, w tym funkcjonowanie jednego z jej największych osiągnięć – strefy Schengen. Zagrożenia związane z niekontrolowanym napływem imigrantów do południowych granic Europy (będących jednocześnie południowymi granicami zarówno UE, jak i strefy Schengen) i późniejszym ich przepływem przez kolejne granice z południa na północ czy z południa na zachód, wywołały, a z czasem nasiliły podziały między państwami członkowskimi. Towarzyszące im napięcia polityczne i społeczne prowokowały pytania o to, w jaki sposób UE wywiązuje się z wartości, które propaguje – poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka.

³ 9 czerwca 2018 r. 629 osób próbujących przedostać się do Europy uratował na wodach terytorialnych Libii statek „Aquarius” pozarządowej organizacji SOS Mediterranee prowadzącej misje poszukiwawczo-ratownicze w basenie Morza Śródziemnego. Po raz pierwszy od wybuchu kryzysu władze Włoch i Malty kategorycznie odmówiły zgody na przyjęcie w swoich portach statku z imigrantami. W czasie, gdy prowadzone były rozmowy między premierem Włoch – Giuseppe Conte, i premierem Malty – Josephem Muscatem, „Aquarius” spędził kilka dni na otwartym morzu. Postawa Włoch i Malty spotkała się z falą krytyki także ze strony przedstawicieli państw i rządów państw członkowskich UE, w tym m.in. Hiszpanii, Francji, Niemiec.

⁴ 10 sierpnia 2018 r. „Aquarius” uratował u wybrzeży Libii 141 osób. Podobnie jak w połowie czerwca, Włochy i Malta w wyniku nowej polityki migracyjnej polegającej na tym, że jako kraje „pierwszej linii” nie będą dłużej brać na siebie całego ciężaru fali migracyjnej, nie wyraziły zgody na przyjęcie statku. „Aquarius” w oczekiwaniu na informacje o porcie, który zdecyduje się go przyjąć, był zmuszony do pozostania przez kilka dni na otwartym morzu. Ostatecznie 15 sierpnia pięć krajów (Francja, Hiszpania, Niemcy, Portugalia i Luksemburg) zgodziło się przyjąć imigrantów, dzięki czemu rząd Malty wydał pozwolenie na ich zejście z pokładu statku w porcie La Valletta.

Wobec powyższego celem artykułu jest refleksja nad przyszłością projektu „Europy bez granic” w kontekście procesów migracyjnych, jakie zaszły w Europie i jej sąsiedztwie po roku 2015. Pytania badawcze dotyczą podejścia państw członkowskich strefy Schengen do kwestii granic europejskich w dobie kryzysu rozpatrywanego z perspektywy „kryzysu strefy Schengen” i „kryzysu w strefie Schengen”. Artykuł powstał na bazie dostępnych materiałów źródłowych traktujących o problemie migracji i uchodźstwa w Europie w kontekście kryzysu, z jakim mierzy się Unia. Znajdują się w nim odwołania do analiz i ocen zawartych w krajowych i zagranicznych opracowaniach naukowych, popularnonaukowych i publicystycznych. Na podstawie przeprowadzonych badań zarówno wnioski, jak i odpowiedzi na postawione we wstępie pytania badawcze zostały zaprezentowane w podsumowaniu artykułu.

Strefa Schengen – od pomysłu do realizacji

Powstanie strefy Schengen było związane z podjęciem na szczepku wspólnotowym decyzji w sprawie zacieśnienia współpracy państw członkowskich WE w celu liberalizacji i harmonizacji zasad przekraczania granic. Po raz pierwszy kwestie te podniesiono w 1974 r., jednak przełomem w drodze do stworzenia obszaru, w którym obowiązywałaby swoboda przemieszczania się i nie byłyby przeprowadzane kontrole na granicach wewnętrznych państw, a kontrole na granicach zewnętrznych odbywałyby się przy zachowaniu ścisłych i ujednoczonych zasad, było porozumienie z Fontainebleau zawarte 25–26 czerwca 1984 r. Jednak zasady zniesienia formalności policyjnych i celnych przy przekraczaniu granic wewnętrznych na obszarze WE opracowane przez tzw. komitet Adonnino⁵ nie zostały zaakceptowane przez wszystkie państwa członkowskie WE. Stąd też Francja i Niemcy, które były wielkimi orędownikami projektu „Europy bez granic”, 13 lipca 1984 r. w Saarbrücken zawarły porozumienie w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. W niedługim czasie do francusko-niemieckiego układu postanowiły dołączyć Belgia, Holandia i Luksemburg – 14 czerwca 1985 r. w małej miejscowości na pograniczu Luksemburga, Niemiec i Francji doszło do podpisania układu z Schengen między Belgią, Niemcami, Francją, Luksemburgiem i Holandią w sprawie stopniowego zniesienia kontroli na wspólnych

⁵ Komitet Adonnino powstał w tym celu podczas szczytu Rady Europejskiej w Fontainebleau.

granicach⁶. Składa się on z 33 artykułów podzielonych na 2 części (tytuły): pierwsza, nazwana *Działania krótkoterminowe*, zawiera postanowienia dotyczące ograniczenia kontroli granicznej i celnej na granicach wewnętrznych państw-stron układu w terminie do 1 stycznia 1986 r.; druga, opatrzona tytułem *Działania długoterminowe*, zawiera postanowienia dotyczące całkowitego zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych państw-stron układu i przeniesienia jej na granice zewnętrzne w terminie do 1 stycznia 1990 r. Aby zrealizować te działania, współpraca miała odbywać się na dwóch szczeblach: krajowym i wspólnotowym.

Przez pięć lat państwa-strony układu z Schengen kontynuowały rozmowy dotyczące wprowadzenia w życie jego postanowień. Zaowocowało to podpisaniem kolejnego porozumienia, tj. konwencji wykonawczej do układu z Schengen – 19 czerwca 1990 r. doszło do zawarcia umowy między Belgią, Niemcami, Francją, Luksemburgiem i Holandią⁷. Składa się ona ze 142 artykułów podzielonych na 8 części (tytułów) i 15 rozdziałów, ale jej główne „filary” dotyczą następujących 5 kwestii: kontroli ruchu osobowego, polityki wizowej, udzielania azylu, współpracy służb policyjnych i wymiany informacji, stworzenia Systemu Informacyjnego Schengen (SIS). Bodaj najistotniejszym elementem konwencji wykonawczej do układu z Schengen jest przepis, że państwa-strony układu podejmują decyzję o całkowitym zniesieniu kontroli na ich wspólnych granicach z zastrzeżeniem ich przywrócenia w razie ewentualnego zagrożenia dla interesów państwa lub jego ludności. Ponadto w dokumencie tym doprecyzowano zasady, według których kontrole na granicach wewnętrznych mogłyby być przywracane, tj.:

- powodem ich przywrócenia jest wystąpienie sytuacji wyjątkowej (zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa),
- przywrócenie kontroli jest ograniczone czasowo,
- przywrócenie kontroli obejmuje czynności kontrolne właściwe dla zaistniałej sytuacji,

⁶ Dokładna nazwa układu z Schengen brzmi: *Umowa pomiędzy rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu oraz Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej dotycząca stopniowego zniesienia kontroli na wspólnych granicach (Układ z Schengen 1995)*.

⁷ Dokładna nazwa konwencji wykonawczej do układu z Schengen brzmi: *Konwencja określająca stosowanie Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. zawartego między rządami państw członków Unii Gospodarczej Państw Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego zniesienia kontroli na wspólnych granicach (Konwencja Wykonawcza dotycząca postanowień Układu z Schengen 1995)*.

- przywrócenie kontroli jest wprowadzane po konsultacjach z pozostałymi państwami członkowskimi strefy Schengen,
- przywrócenie kontroli nie wymaga zgody pozostałych państw członkowskich strefy Schengen.

W tym kontekście warte odnotowania jest przyjęcie 15 marca 2006 r. kodeksu granicznego Schengen⁸. Zawarte w nim postanowienia regulują tymczasowe przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych państw-stron układu, tzn.:

- w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego państwo członkowskie może wyjątkowo przywrócić kontrolę graniczną na swoich granicach wewnętrznych na czas ograniczony nie dłuższy niż 30 dni, zgodnie z procedurą określoną w art. 24,
- w nagłych przypadkach, zgodnie z procedurą określoną w art. 25,
- w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, które trwa dłużej niż 30 dni, państwo członkowskie może przedłużyć kontrolę graniczną, uwzględniając wszelkie nowe okoliczności przez odnawialne okresy do 30 dni, zgodnie z procedurą określoną w art. 26 (Trojanowska-Strzęboszewska 2014: 50–51).

Mimo że konwencja wykonawcza do układu z Schengen i kodeks graniczny Schengen wskazują na wyjątkowy charakter okoliczności uzasadniających przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych, państwa-strony układu wielokrotnie korzystały ze swojego prawa w tym zakresie. Dla przykładu wystarczy wspomnieć kilka takich sytuacji: ważne spotkania przywódców państw (np. szczyty G7, G8, G20, NATO), wielkie imprezy sportowe (np. turnieje mistrzowskie w piłce nożnej), zamachy terrorystyczne (np. Francja) i kryzys migracyjny (np. Węgry, Niemcy, Austria, Szwecja) (Groenendijk 2006: 67–68; Gruszczak 2012: 39).

Obecnie⁹ do strefy Schengen należy 26 państw europejskich, w tym 22 państwa członkowskie UE¹⁰ oraz 4 państwa członkowskie EFTA¹¹ (zob. mapa 1).

⁸ Więcej na temat kodeksu granicznego Schengen: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.U. L 105 z 13.4.2006; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.U. L 77/1 z 23.3.2016.

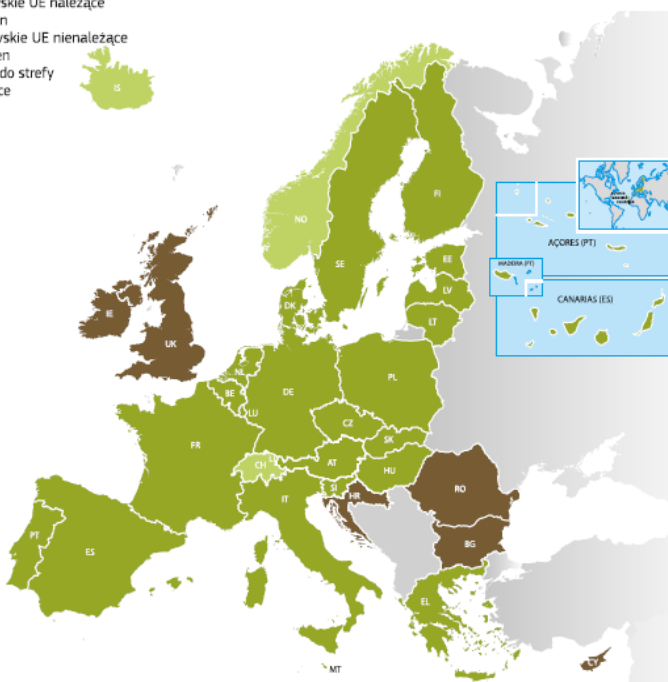
⁹ Stan na 1.01.2019 r.

¹⁰ Do strefy Schengen należą: od 14.06.1985 r. – Belgia, Holandia, Luksemburg, Francja i Niemcy; od 27.11.1990 r. – Włochy; od 25.06.1991 r. – Hiszpania i Portugalia;

Strefa Schengen

- państwa członkowskie UE należące do strefy Schengen
- państwa członkowskie UE nienależące do strefy Schengen
- państwa należące do strefy Schengen niebędące członkami UE

AT	Austria
BE	Belgia
BG	Bułgaria
CH	Szwajcaria
CY	Cypr
CZ	Czechy
DE	Niemcy
DK	Dania
EE	Estonia
EL	Grecja
ES	Hiszpania
FI	Finlandia
FR	Francja
HR	Chorwacja
HU	Węgry
IE	Irlandia
IS	Islandia
IT	Włochy
LI	Liechtenstein
LT	Litwa
LU	Luksemburg
LV	Łotwa
MT	Malta
NL	Holandia
NO	Norwegia
PL	Polska
PT	Portugalia
RO	Rumunia
SE	Szwecja
SI	Słowenia
SK	Słowacja
UK	Wielka Brytania



Uwaga: Ostatnie rozszerzenie strefy Schengen miało miejsce w dniu 19 grudnia 2011 r., kiedy przystąpił do niej Liechtenstein.

Mapa 1. Strefa Schengen (stan na 1 stycznia 2019 r.)

Źródło: Komisja Europejska 2015: 2.

Specyfika porozumień schengeńskich, na tle innych tego typu umów zawieranych w Europie i na świecie, polega na tym, że:

- zmienia się zakres terytorialny, do którego porozumienia z Schengen mają zastosowanie, tj. liczba uczestniczących w nich państw-stron (w roku 1985 było to 5 państw Europy Zachodniej, w roku 2018 jest ich już 26 i są to państwa z całej Europy – nie tylko z Zachodu),
- nie zmienia się zakres podmiotowy, do którego porozumienia z Schengen mają zastosowanie, tj. od początku dotyczyły obywateli wszyst-

od 6.11.1992 r. – Grecja; od 28.04.1995 r. – Austria; od 25.03.2001 r. – Dania (z klauzulą *opt-out*) oraz Finlandia i Szwecja; od 21.12.2007 r. – Polska, Czechy, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Słowenia i Słowacja.

¹¹ Do strefy Schengen należą: od 2001 r. – Norwegia i Islandia; od 2009 r. – Szwajcaria; od 2011 r. – Liechtenstein.

kich państw członkowskich WE, a obecnie UE (w roku 1985 było to ok. 142 mln osób; w roku 2018 jest ich już 3-krotnie więcej, bo ok. 424 mln osób)¹²,

- wiąże się z procesami integracyjnymi zachodzącymi w ramach WE, a później UE (mimo że Schengen I oraz Schengen II zostały podpisane poza strukturami wspólnotowymi i przystąpiło do nich tylko 5 spośród 12 państw członkowskich WE, to jednocześnie wszystkie państwa-strony porozumień z Schengen należały do WE; sygnatariusze porozumień z Schengen dążyli do tego, aby postawić pozostałe państwa członkowskie WE przed faktem dokonanym i przeforsować dogodne dla siebie rozwiązanie bez wymaganej i trudnej do osiągnięcia jednomyślnej decyzji w ramach całego ugrupowania integracyjnego)¹³,
- wiąże się z przyjętą formą obu dokumentów, tj. formą konwencji międzynarodowej, a nie aktu prawa wspólnotowego (podyktowane to było przede wszystkim pragnieniem ograniczenia udziału instytucji wspólnotowych w procesie rozwiązywania problemów w zakresie migracji i azylu) (Łodziński 1995: 4–5).

Reasumując, porozumienia z Schengen (tak często nazywa się układ z Schengen z 1985 r. i konwencję wykonawczą do układu z Schengen z 1990 r.) zajmują wyjątkowe miejsce w historii WE, bowiem stały się jednym z głównych filarów tworzonego od połowy lat osiemdziesiątych XX w. jednolitego rynku wewnętrznego UE. Dzięki nim idea zjednoczonej Europy nabrała realnego kształtu. Jednak jak sugeruje Czesław Miłosz: „Człowiek ma na ogół skłonność do uważania porządku, w którym żyje, za naturalny” – wczoraj dla wielu Europejczyków „Europa bez granic” była właśnie takim naturalnym światem, dziś wydaje się, że nie jest już to tak pewne (Miłosz 1990: 46).

¹² Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, *Population change – Demographic balance and crude rates at national level [demo_gind]*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_gind&lang=en (12.02.2019).

¹³ Ustanowienie systemu schengeńskiego miało miejsce poza ramami wspólnotowymi, dopiero w wyniku podpisania traktatu z Amsterdamu 2.10.1997 r. i ratyfikacji 1.05.1999 r. został on włączony do struktur unijnych i jej dorobku prawnego. Główna część *acquis* Schengen, związana z procedurami przekraczania granic zewnętrznych i kontroli osób na tych granicach wraz z politykami wizową i azylową, została umieszczona w nowym tytule IV TWE (*Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób*, art. 61–69). Pozostała część *aquis* Schengen, która obejmuje instrumenty dotyczące bezpieczeństwa, została wprowadzona do tytułu VI TUE (*Postanowienia końcowe*, art. 47–55). Po rewizji traktatowej przeprowadzonej na mocy traktatu z Lizbony kwestie związane ze strefą Schengen znajdują się w części III TFUE (*Polityki i działania wewnętrzne Unii*, art. 26–197).

Kryzys strefy Schengen czy kryzys w strefie Schengen?

Philip Roth w powieści zatytułowanej *Amerykańska sielanka* pisze: „Ludziom się zdaje, że historia dzieje się powoli, ale to nieprawda: historia dzieje się nagle” (Roth 2017: 132). Tak było w przypadku silnego strumienia napływu imigrantów, który ujawnił poważne luki w europejskich systemach zarządzania migracjami, azylem oraz – co istotne z punktu widzenia strefy Schengen – granicami. Masowy napływ ludności do Europy postawił instytucje unijne i państwa członkowskie UE przed koniecznością:

- po pierwsze, poradzenia sobie z ich gwałtownym i wzrastającym napływem,
- po drugie, podjęcia odpowiednich działań i decyzji w sprawie ich przyjęcia, i rozmieszczenia,
- po trzecie, zahamowania kolejnych fal migracyjnych.

W sytuacjach kryzysowych zwykle trudniej o kompromis. W tym wypadku było podobnie. W kontekście pojawienia się tysięcy imigrantów u północnych wybrzeży Morza Śródziemnego państwa członkowskie UE można podzielić na 4 grupy, tj.: „pierwszego frontu” (Grecja, Włochy, Hiszpania), tranzytowe (Węgry, Chorwacja, Austria), docelowe (głównie z Europy Zachodniej i Północnej), sceptyczne wobec przyjmowania uchodźców (głównie z Europy Środkowo-Wschodniej). Podziały te zaostrzyły się, gdy instytucje unijne zdecydowały się zainicjować (i w pewnym stopniu narzucić państwom członkowskim UE) działania na kilku płaszczyznach, tak aby w miarę szybko, sprawnie i skutecznie zatamować falę masowego napływu imigrantów z pograżonych w konfliktach zbrojnych, wojnach domowych i terroryzmie krajów Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Subsaharyjskiej. Mimo że najwłaściwsze wydawało się podjęcie wspólnych działań, kolejne państwa członkowskie samodzielnie decydowały o podjęciu aktywności na rzecz ochrony własnych granic i obywateli¹⁴. Po raz pierwszy od upadku muru berliń-

¹⁴ Pierwszym swoistego rodzaju sprawdzianem dla unijnych przywódców był incydent w miejscowości Ventimiglia z kwietnia 2011 r. Migranci z Tunezji chcący przedostać się z Włoch do Francji zostali zatrzymani na granicy włosko-francuskiej, niewpuszczeni na terytorium Francji i odesłani z powrotem do Włoch z uwagi na fakt, że przemieszczali się po terytorium UE nielegalnie. Reakcja ta stała się zarzewiem konfliktu i doprowadziła do kryzysu w strefie Schengen – państwa członkowskie na zasadzie efektu domina zaczęły kwestionować zasady unijnej polityki migracyjnej, wizowej i azylowej, w szczególności zaś zasadę solidarnej odpowiedzialności oraz uczciwej i lojalnej współpracy, a także poszanowania jednego z fundamentalnych praw, jakie zapewnia prawo międzynarodowe i unijne – prawa do przemieszczania się. Na łamach dziennika „Wyborcza” Maciej Czarnecki napisał, że „Płoty zagrażają strefie Schengen nie bez-

skiego na granicach zaczęto stawiać ogrodzenia i płoty, a na dawnych przejściach granicznych wprowadzać kontrole¹⁵.

Różne reakcje instytucji unijnych i poszczególnych państw członkowskich UE na wzmogoną w kolejnych latach falę imigrantów wymusiły z jednej strony – wzmocnienie integralności strefy Schengen jako całości, a z drugiej – wzmocnienie integralności zewnętrznych granic UE. Reformy były nieuniknione, bowiem stawiając mury (i w przenośni, i dosłownie), podano w wątpliwość funkcjonujący w rzeczywistości od ponad 25 lat projekt „Europy bez granic” – jedno z największych osiągnięć UE. W tym sensie obawy o całkowity jego demontaż wcale nie były bezpodstawne¹⁶. Zainicjowana wówczas dyskusja na temat reformy zarządzania strefą Schengen ujawniła szereg sprzeczności między zaangażowanymi stronami – w szczególności spór dotyczył różnych wizji nowego systemu schengeńskiego¹⁷. Podczas gdy Komisja Europejska

pośrednio, ale jako wyraz braku europejskiej solidarności, który w czarnym scenariuszu może zniszczyć zdobycze integracji” (Czarnecki 2015). Trudno z tą diagnozą się nie zgodzić.

¹⁵ Zainicjowana wówczas dyskusja na temat reformy zarządzania strefą Schengen doprowadziła do przyjęcia w 2013 r. procedury pozwalającej na tymczasowe przywrócenie kontroli wewnątrz strefy w sytuacji, gdy jedno z państw nie wywiązuje się z obowiązku ochrony granic zewnętrznych, narażając tym samym bezpieczeństwo całego obszaru. W praktyce wykorzystano ją już w połowie 2016 r. Austria, Niemcy, Dania, Szwecja i Norwegia. Pod koniec 2017 r. państwa te otrzymały zgodę na utrzymanie przez nie kontroli do 12.05.2018 r. Więcej na ten temat: Szymańska 2018b.

¹⁶ „Z balonu uszło powietrze – projekt europejski znalazł się w poważnym kryzysie. Nowatorskie pomysły na przyszłość można na razie schować do szuflady, teraz w modzie są idee demontażu UE oraz tęsknota za spokojnymi czasami przed integracją [...]. Liczną rzeszę zwolenników ma idea przywrócenia kontroli na granicy, co pozwoliłoby powstrzymać bandy włamywaczy, żebraków, nielegalnych imigrantów oraz dilerów narkotyków próbujących ją przekroczyć [...]. Możliwością, jaką otwiera nieprzyjęcie takiego scenariusza, jest rozwiązanie Unii Europejskiej, co byłoby zgodne z dominującymi obecnie nastrojami. Trzeba jednak zdać sobie sprawę, że demontaż nie ograniczyłby się li tylko do kilku wybranych dziedzin, lecz oznaczałby koniec wszystkich przywilejów wynikających z integracji [...]. Pytanie tylko, czy naprawdę tego chcemy?” (Böhm 2011).

¹⁷ W polskim dzienniku „Rzeczpospolita” publicysta Marek Magierowski napisał o tym, czy aby planowane odstępstwa od reguły wolnego przepływu osób nie sprawią, że ta „szczytna idea przestanie być unijnym dogmatem”: „Jeśli uznamy napływ nielegalnych imigrantów za «sytuację nadzwyczajną», usprawiedliwiającą ograniczenie swobody podróżowania, to musimy pamiętać, że owa sytuacja nie przestanie być nadzwyczajna w ciągu 30 dni. Nielegalna imigracja będzie problemem dopóty, dopóki Europa będzie graniczyć z Afryką. Czyli przez parę najbliższych miliardów lat”. Z kolei w estońskiej gazecie „Postimees” komentatorka Livi A. Masso wyraziła ubolewanie, że po latach wysiłku włożonego w promowanie wolnej i bezpiecznej Europy coraz usilniej dążymy w kierunku zgoła przeciwnym: „Podczas gdy nasi sąsiedzi na południowym brzegu

promowała podejście europejskie, dbając o wzmocnienie integralności strefy Schengen jako całości i ograniczenie swobody państw przy podejmowaniu decyzji o czasowym przywracaniu kontroli granicznych, wiele państw członkowskich preferowało podejście zgoła odmienne¹⁸. Hugo Brady wyróżnił 4 grupy uczestniczące w tym sporze:

- 1) nerwowych policjantów, tj. kraje Europy Północno-Zachodniej (z Francją i Niemcami na czele), według których okazało się, że Schengen i inne regulacje dotyczące granic w niewystarczającym stopniu zapewniają bezpieczeństwo wewnętrzne,
- 2) niezadowolonych strażników granic, tj. kraje Europy Południowej (z Grecją i Włochami na czele), których granice zewnętrzne i systemy azylowe znalazły się pod szczególną presją i które nie otrzymały dostatecznego wsparcia od innych krajów europejskich,
- 3) idealistycznych entuzjastów swobodnego przepływu osób, tj. nowych członków Schengen (zwłaszcza krajów Europy Środkowo-Wschodniej), dla których swoboda podróżowania jest niezwykle cenna, choćby ze względu na ograniczenia historyczne,
- 4) libertariańskich adwokatów, tj. instytucje unijne, w szczególności Komisję Europejską, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości UE, dla których najważniejszym zadaniem jest obrona europejskiej „otwartości” (Brady 2012: 34–35).

Rozbieżność interesów stron zaangażowanych w ten spór utrudniała znalezienie kompromisu. Tocząca się przez wiele miesięcy dyskusja nad pakietem reformującym system Schengen od początku była niezwykle

Morza Śródziemnego walczą z narażeniem życia o wolność i społeczeństwo otwarte, nowe ruchy protestacyjne w Europie domagają się powrotu do świata przedzielonego szlabanami. Nie ma wątpliwości, że korzyści z okopywania się okażą się tylko złudzeniem. Możemy mieć tylko nadzieję, że ci, którzy bronią politycznej izolacji, pozostaną na marginesie. Zamiast zamykać granice, powinniśmy raczej rozpocząć dyskusję na temat procedur i warunków, które pozwolą nam cieszyć się lepszym życiem w otwartym społeczeństwie” (Burki 2011).

¹⁸ Francja i Włochy, przy wsparciu niemieckiej dyplomacji, lobbowały za powrotem do wprowadzania kontroli na granicach wewnętrznych. Polska, która pełniła wówczas prezydencję w Radzie UE, wskazywała, że takie posunięcie byłoby niczym innym jak zaprzeczeniem idei „Europy bez granic”. W zamian postulowała podjęcie działań na rzecz usprawnienia zarządzania granicami w strefie Schengen oraz ustanowienia nowych instrumentów polityki imigracyjnej i azylowej, pozwalających na legalizację imigracji i na stworzenie skutecznej, „efektywnej i zrównoważonej polityki powrotów i readmisji”. Na tle tych sporów Komisja Europejska dopuściła możliwość jednostronnego przywrócenia przez państwo członkowskie kontroli granicznych w sytuacji wystąpienia „nadzwyczajnych okoliczności”. Jednocześnie podkreślono jednak, że kontrole takie mogą być przywrócone po uprzednim wykorzystaniu innych dostępnych środków zarządzania imigracją oraz ograniczone terytorialnie i czasowo.

burzliwa, ale ostatecznie po prawie 2 latach, 12 czerwca 2013 r. udało się wypracować porozumienie. Był to jednak, jak zwraca uwagę J. Szymańska, niezwykle gorzki kompromis: „Trudno nie odnieść wrażenia, że przedmiotowy konflikt dotyczył bowiem czegoś więcej niż tylko reguły zarządzania strefą Schengen, że gra toczyła się o znacznie wyższą stawkę [...]. Przebieg konfliktu i treść wypracowanego porozumienia przechyliły szalę na stronę państw członkowskich reprezentowanych w Radzie. Instytucje wspólnotowe, czyli Komisja i Parlament, otrzymały jasny sygnał, że w kwestii imigracji państwa członkowskie chcą mniej, a nie więcej Europy” (Szymańska 2016: 265).

Grający spór o Schengen był jednak dopiero przysłowiovym „wierzchołkiem góry lodowej”. Aby nie dopuścić do sytuacji, w której zupełnie zakwestionowano by podstawowe zasady współpracy w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS), instytucje unijne coraz głośniej zaczęły promować ideę konsolidacji i skoordynowanego działania. Niestety dopiero niepewne czasy kryzysu i szybko zmieniające się okoliczności w Europie i poza Europą wymusiły zmiany w polityce unijnej idące nie w kierunku rozwiązań doraźnych (bo te nie przynosiły oczekiwanego rezultatu), ale kompleksowych, które sprawdzą się w każdych warunkach. I tak pierwszą poważną inicjatywą antykryzysową, która spajała wszystkie płaszczyzny rozwiązania problemów uchodźstwa w UE, była „Agenda dla Migracji” z 2015 r. (EC, A European Agenda on Migration). W zamyśle jej autorów miała ona stymulować reformę w obszarze współpracy w dziedzinie migracji i azylu poprzez m.in.:

- zarządzanie strefą Schengen w ramach „Europejskiego programu w zakresie migracji” i dołączonych do niego pakietów implementacyjnych,
- usprawnienie systemu ochrony granic zewnętrznych UE i mechanizmów walki z przemytem i handlem ludźmi w ramach współpracy wewnątrzunijnej i współpracy z państwami trzecimi,
- zarządzanie granicami zewnętrznymi UE oraz zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego w ramach tzw. pakietu inteligentnych granic.

Choć przyjęte założenia wydawały się słuszne, a obrane kierunki dobre, szybko okazało się, że europejska jedność i solidarność jest wartością, której w czasach kryzysu trudno dochować. Państwa członkowskie UE podzieliły się na co najmniej 2 „obozy” o skrajnie różnych poglądach: jedne realizowały scenariusz „polityki otwartych drzwi”, której promotorem jest kanclerz Niemiec – Angela Merkel (*Willkommenspolitik*)¹⁹, pozostawiając

¹⁹ Więcej na ten temat: Brzezińska, Brzeziński 2018: 717–731.

stałe optowały za scenariuszem „polityki zamkniętych drzwi” zwanym „Twierdzą Europa”, której promotorem jest premier Węgier – Victor Orbán²⁰.

Najwięcej kontrowersji wzbudziła inicjatywa kompleksowego podejścia do problemu migracji i uchodźstwa w warunkach kryzysu opartego na systemie relokacji i przesiedleń²¹. Pierwszą propozycję ws. klucza podziału osób, które miały zostać relokowane lub przesiedlone, Komisja Europejska zgłosiła 13 maja 2015 r. Dwa tygodnie później na podstawie decyzji Komisji Europejskiej państwa członkowskie UE zostały zobowiązane do przyjęcia 40 tys. osób w ramach mechanizmu relokacji z Grecji i Włoch oraz 20 tys. osób w ramach mechanizmu przesiedleń. Jednak nie wszystkie zgłosiły gotowość realizacji planu. Sprzeciw wobec „polityki otwartych drzwi” wyśtosowały władze Węgier, Czech, Słowacji i Polski, twierdząc, że rozwiązania te winny być oparte na zasadzie elastycznej solidarności i dobrowolności. Ta „niesubordynacja” spotkała się z ostrą reakcją ze strony Austrii, Francji czy Niemiec, które nie szczędziły słów krytyki w stosunku do ich „moralnie odrażającej” postawy (*Eastern Europe's Short Memory* 2015). Dla przykładu, kanclerz Niemiec – Angela Merkel stwierdziła, że wspólny problem wymaga wspólnych rozwiązań, a walka o wspólne europejskie wartości należy do wszystkich, po czym wezwała do ponoszenia odpowiedzialności w obliczu kryzysu migracyjnego, który stanowi wyzwanie nie tylko dla Niemiec, ale dla całej Europy (Nougayrede 2015).

Polaryzacja stanowisk krajów „rodziny europejskiej” pogłębiła się po tym, jak 31 sierpnia 2015 r. Angela Merkel wypowiedziała pamiętne słowa – „Wir haben so vieles geschafft – wir schaffen das”, samodzielnie podejmując decyzję o zawieszeniu funkcjonowania rozporządzenia Dublin II względem imigrantów syryjskich (Delcker 2016). Nie były to tylko puste słowa – w nocy z 4 na 5 września 2015 r. władze niemieckie zezwoliły na wjazd do Niemiec tysięcy uchodźców, którzy przebywali w tym czasie na Węgrzech. Niemiecki tygodnik „Die Zeit” porównał decyzję do wydarzeń z listopada 1989 r., opisując ją jako „drugi upadek muru berlińskiego” czy „decyzję zmieniającą kontynent”. Jednak nie wszyscy podzielali ten entuzjazm – bezprecedensowa deklaracja utrzy-

²⁰ Polska znalazła się w grupie państw niechętnych przyjmowaniu imigrantów, tworząc koalicję z Węgrami, Czechami i Słowacją (tzw. koalicja niechętnych).

²¹ Poparcie wobec systemu relokacji wyraziło 18 państw członkowskich UE. Sprzeciw zgłosiły państwa Grupy Wyszehradzkiej (poza Polską) oraz władze Rumunii. Finlandia wstrzymała się od głosu. Z systemu relokacji wyłączone zostały 3 kraje: Wielka Brytania, Irlandia i Dania (na podstawie art. 1 i 2 protokołu 22 dołączonego do TFUE). Z kolei w stosunku do Szwecji i Austrii zastosowano tymczasowe zawieszenie obowiązku udziału w systemie relokacji na 12 miesięcy.

mana w duchu europejskiego humanizmu połączona z tak mocnym przesłaniem była i chwalona, i krytykowana (Diez 2015; N. Abé i in. 2015). Odpowiedź na pytanie, czy Niemcy nie przeceniły swoich możliwości i wywiążą się ze złożonych deklaracji, przyszła stosunkowo szybko, bo już w połowie września. W napiętej atmosferze Komisja Europejska 14 września 2015 r. przyjęła ustalenia dotyczące rozdziału 40 tys. osób oraz 22 września 2015 r. – kolejnych 120 tys. osób ubiegających się o status uchodźcy lub inną formę ochrony międzynarodowej, przebywających w Grecji, we Włoszech i innych państwach członkowskich UE bezpośrednio dotkniętych kryzysem. Jeśli rozwiązania przyjęte na mocy decyzji z 14 września nie budziły wątpliwości (bo nawiązywały do uzgodnień podjętych w drodze konsensusu 20 lipca), to niezadowolenie wywołała decyzja z 22 września (bo zapadła kwalifikowaną większością głosów – zaważyło stanowisko Francji i Niemiec, wsparte nieoczekiwanie przez Polskę²² i Łotwę – dotychczas zdecydowanie niechętnie obowiązkowemu systemowi kwotowemu²³). Węgry, Słowacja, Czechy i Rumunia potraktowały polską woltę jako zdradę, a podjętą decyzję jako dyktat ze strony Niemiec. Premier Węgier Victor Orban uznał system relokacji i przesiedleń za wymysł Niemiec i oskarżył Angelę Merkel o „moralny imperializm” i próbę narzucenia pozostałym państwom członkowskim własnej wizji otwartej UE. Mimo zgłaszanych sprzeciwów oba mechanizmy zaczęły funkcjonować, choć trzeba przyznać, że z różnym skutkiem²⁴. Proroctwa były słowa ministra spraw wewnętrznych Czech – Milana Chovanca, zamieszczone w tych dniach w formie posta na portalu społecznościowym Twitter: „przegrał zdrowy rozum i wkrótce dowiemy się, że cesarz jest nagi” (*Czesi rozczarowani*

²² Początkowo Polska jako jedyne państwo wyszehradzkie zgodziła się we wrześniu 2015 r. na proponowane przez UE rozwiązanie, czyli podział 120 tys. uchodźców. Wówczas na rząd Ewy Kopacz spadły słowa krytyki, a media obwieściły koniec Wyszehradu. Gdy doszło do zmiany rządu w Polsce po wyborach parlamentarnych z października 2015 r. – rząd Beaty Szydło zmienił wcześniejsze ustalenia i dołączył w swej polityce do stanowiska wyrażanego wspólnie przez partnerów z Grupy Wyszehradzkiej.

²³ Dodatkowo, kwestią sporną podnoszoną przez koalicję niechętnych były postanowienia dotyczące „kar finansowych” wynikających z niewypełniania zobowiązań – jeżeli z uzasadnionych powodów państwo członkowskie nie przyjmie imigrantów w ramach relokacji, wówczas będzie zobowiązane do uiszczenia kwoty w wysokości 0,002% PKB do budżetu UE (od tego rozwiązania dopuszczono wyjątki).

²⁴ Komisja Europejska, mimo wielu kontrowersji wokół „Europejskiego programu w zakresie migracji” (dot. mechanizmu relokacji i przesiedleń), zdecydowała się na jego realizację (nie wzięły w nim udziału wszystkie kraje – wyjątek stanowią nadal Czechy, Węgry i Polska, które są objęte procedurą w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – postępowanie w toku od 15.06.2017 r.). Więcej na ten temat: Cymbrowicz 2019: 13–57.

postawą Polski... 2015). Stało się tak, ponieważ mimo początkowych deklaracji bezwzględnej konieczności przyjęcia uchodźców z regionu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, kiedy przyszło wywiązać się ze złożonych deklaracji, okazało się, że rozwiązanie to ma więcej przeciwników aniżeli zwolenników. Coraz więcej osób przychyliło się do stanowiska państw Grupy Wyszehradzkiej, zgodnie z którym tworzenie systemu relokacji i przesiedleń nie jest sposobem rozwiązania problemu – jest utopią, „gdyż to jedynie leczenie skutków, nie przyczyn, prowadzące paradoksalnie do nasilenia presji migracyjnej” (Potyrała 2016: 44). Z czasem dało się zauważyć topniejące poparcie dla tego rozwiązania i stopniowy odwrót od polityki otwartości. Niepokoiły, z jednej strony, coraz częstsze doniesienia o tragicznych wypadkach z udziałem imigrantów (w tym uchodźców) na morzu i na lądzie, z drugiej – informacje o ciągłym forsowaniu „bram Europy” (już nie tylko południowych granic zewnętrznych UE, ale też granic tzw. krajów tranzytowych). Kolejna fala krytyki spadła na kraje promujące *welcome culture* w listopadzie 2015 r., gdy cały świat obiegła informacja o atakach terrorystycznych w stolicy Francji. Tragiczne wydarzenia w Paryżu zmieniły optykę na liberalne podejście względem napływających do UE cudzoziemców. Ochrona terytoriów państw członkowskich UE i strefy Schengen przed „zalewem obcych” stała się priorytetem. Następował powolny odwrót od „polityki otwartych drzwi” na rzecz nie tyle „burzenia mostów i budowy murów, płotów czy zasieków” w myśl scenariusza „Twierdzy Europa”, co przeniesienia punktu ciężkości na realizację innego elementu „Agendy...”, tj. zarządzanie granicami zewnętrznymi UE na lądzie i morzu we współpracy z krajami trzecimi. Państwa Grupy Wyszehradzkiej podkreślały wielokrotnie, jak ważne jest, aby:

- stworzyć ochronę granic zewnętrznych UE, co miałoby charakter europejski, a nie indywidualny czy regionalny, by UE mogła podjąć skuteczne działania ograniczające napływ imigrantów,
- przeciwdziałać prawdziwym przyczynom migracji poprzez dążenie do zakończenia konfliktu w Syrii, stabilizację sytuacji w Iraku oraz w państwach Afryki Północnej,
- współpracować z państwami trzecimi, tranzytowymi, m.in. z Turcją.

Ten punkt widzenia zaczęli z czasem podzielać inni, w tym kraje spoza UE (np. Macedonia) czy spoza strefy Schengen (np. Bułgaria). Kwestia przyjmowania i rozlokowania imigrantów, choć nadal ważna, zesza na drugi plan – wcześniejsze rozbieżności w tej sprawie, które tak bardzo podzieliły UE, stopniowo zaczęły się zacierać (Kapiszewski, Cedro 2018).

Usprawnienie systemu ochrony granic zewnętrznych, mechanizmów walki z przemytem i handlem ludźmi stało się priorytetem. Propozycje

zgłaszane w tym obszarze cieszyły się dużym poparciem ze strony wszystkich państw członkowskich. Przykładem szeroko zakrojonej współpracy w UE są:

- operacje ratunkowo-patrolowe na Morzu Śródziemnym koordynowane przez agencję Frontex²⁵,
- operacja wojskowa w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony przeciwko przemytnikom ludzi w południowym rejonie środkowej części Morza Śródziemnego EU NAVFOR MED „Sophia” (od 2015 r.) w połączeniu z „Unijnym planem działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020” (EC, EU Action Plan against migrant smuggling (2015–2020)),
- tworzenie punktów szybkiej identyfikacji i rejestracji imigrantów we Włoszech i w Grecji w ramach tzw. podejścia „Hotspot”, które polega na połączeniu sił kilku agencji UE – EASO, Frontexu, Europolu i Eurojustu w celu efektywnego zarządzania przepływami migracyjnymi w sytuacjach nadzwyczajnych.

Ponadto kwestie dotyczące wzmocnienia bezpieczeństwa zewnętrznych granic UE zostały poruszone w „Trzecim pakiecie środków wykonawczych do Europejskiego programu w zakresie migracji” z 15 grudnia 2015 r. Nie wszystkie zawarte w nim propozycje spotkały się z przychylnym odbiorem ze strony państw członkowskich. Mowa tu o projekcie rozporządzenia ustanawiającego Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną, którego uzupełnieniem miała być rewizja Kodeksu Granicznego Schengen. Sprzeciw wobec tego projektu był związany z przyznaniem szerszych kompetencji w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi i powrotów niż przyznane wcześniej agencji Frontex – kontrowersje wzbudził zapis, zgodnie z którym w sytuacji, która zagrażałaby funkcjonowaniu strefy Schengen, agencja będzie mogła interweniować, nawet jeśli państwo członkowskie nie wyrazi na to zgody. Podobnie jak w 2011 r. (reformacja zarządzania strefą Schengen), również i tym razem dla państw członkowskich priorytetem było zachowanie suwerenności w zakresie ochrony własnych granic. Ostatecznie wycofano się z głębokich zmian kompetencyjnych mającej powstać agencji i 14 września 2016 r. weszło w życie rozporządzenie w sprawie utworzenia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a niecały miesiąc później – 6 października na przejściu granicznym Kapitan Andreevo na zewnętrznej granicy Bułgarii z Turcją nowa agencja zainaugurowała swoją działal-

²⁵ „Posejdon” u wybrzeży Grecji (od 2006 r.), „Tryton” u wybrzeży Włoch (od 2014 r.) – zastąpiona w 2018 r. przez operację „Themis” obejmującą również zapobieganie możliwym atakom terrorystycznym ze strony tzw. Państwa Islamskiego w krajach europejskich, oraz „Hera”, „Indalo” i „Minerva” u wybrzeży Hiszpanii (od 2017 r.).

ność (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624). Z kolei zaproponowane wówczas zmiany w odniesieniu do Kodeksu Granicznego Schengen znalazły finał 15 marca 2017 r. (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458). Nowe przepisy dotyczące obowiązkowych i systematycznych kontroli osób przekraczających granice zewnętrzne UE podczas wjazdu i wyjazdu stanowiły odpowiedź na rosnące zagrożenie terrorystyczne w Europie.

Skuteczniejsze zarządzanie granicami zewnętrznymi UE oraz zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego ma być możliwe również dzięki tzw. pakietowi inteligentnych granic²⁶. Zarówno stare, jak i nowe systemy informacyjne przeznaczone do tego celu mają sprostać wymaganiom XXI w., a zwłaszcza zjawiskom obserwowanym podczas kulminacji kryzysu w 2015 r. Seria przedstawionych przez Komisję Europejską wniosków legislacyjnych zmierza do modernizacji i optymalizacji unijnej infrastruktury informacyjnej. Uznając za polityczny priorytet zwalczanie przemieszczania się niezidentyfikowanych migrantów wewnątrz UE, Komisja zaprezentowała wnioski legislacyjne na rzecz modernizacji dotychczas funkcjonujących systemów informacyjnych: Eurodac (maj 2016 r.), Systemu Informacyjnego Schengen II (grudzień 2016 r.) oraz Wizowego Systemu Informacyjnego (maj 2018 r.), a także przyspieszyła prace nad tworzeniem nowej infrastruktury informacyjnej²⁷ w ramach unijnej PWBIS: Europejski System Informacji o Podróży oraz Zezwoleń na Podróż (ETIAS), System Wjazdu/Wyjazdu (EES) oraz Europejski system przekazywania informacji z rejestrów karnych o obywatelach państw trzecich i bezpaństwowcach (ECRIS-TCN)²⁸.

Rozwój tych systemów informacyjnych został przyspieszony w wyniku kryzysu migracyjnego i uchodźczego. Jak zwracają uwagę eksperci, rodzi on zarówno szansę, jak i ryzyko dla bezpieczeństwa oraz praw podstawowych obywateli UE i obywateli państw trzecich, bowiem w celu wzmocnienia kontroli procesów migracyjnych przez służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i ochronę granic będzie możliwe szybko:

- identyfikowanie osób, które może przyczynić się do przyspieszenia procedur przyznawania azylu,

²⁶ Warto zaznaczyć, że aktywność ta wpisuje się w długookresowy plan zapewnienia skutecznej reakcji na terroryzm i zagrożenia bezpieczeństwa w UE na lata 2015–2020 w ramach przyjętej 28.04.2015 r. „The European Agenda on Security”, i komunikatu „Back to Schengen – a Roadmap” z 4.03.2016 r. (EC, The European Agenda on Security; EC, Back to Schengen – a Roadmap; European Commission – Press release, *Smart borders: enhancing mobility and security*).

²⁷ Podstawą dla ich stworzenia stał się tzw. Smart Borders Package zaproponowany przez Komisję Europejską jeszcze w 2013 r.

²⁸ Więcej na ten temat: Cymbranowicz 2019: 44–48.

- egzekwowanie decyzji nakazujących powrót osobom, którym nie przysługuje ochrona na terytorium UE,
- wykrywanie przestępstw, w tym dotyczących kradzieży tożsamości czy handlu ludźmi (Szymańska 2018a).

Mimo wielu zalet należy pamiętać również o tym, że rozwój ww. systemów informacyjnych niesie za sobą różnego rodzaju niebezpieczeństwa – skala i charakter przetwarzanych danych będą umożliwiały jego naruszenia, a te mogą być groźne dla praw podstawowych osób, których dotyczą. Dlatego szczególnym wyzwaniem dla wszystkich unijnych i krajowych organów zaangażowanych w proces tworzenia nowej infrastruktury informacyjnej będzie dochowanie starań o rzetelność i wysoką jakość przetwarzanych danych, odpowiednie zabezpieczenie dostępu do nich oraz kontrolę sposobu ich wykorzystania.

Kolejnym krokiem UE w celu zażegnania kryzysu było nawiązanie współpracy z państwami trzecimi²⁹. Dotychczas podjęte przez UE decyzje i działania w porozumieniu z państwami trzecimi z Europy i spoza Europy w celu zażegnania kryzysu migracyjnego są różnie oceniane. Ścisła współpraca między UE a państwami Półwyspu Bałkańskiego czy Turcją skutkowałą przede wszystkim ograniczeniem napływu imigrantów i polepszeniem warunków bytowych osób przebywających w obozach dla uchodźców. Jednak kontrowersje wokół umowy UE – Turcja budzą wątpliwości i pytania o to, czy po pierwsze – porozumienie przetrwa, po drugie – czy taka formuła współpracy może i powinna służyć za wzór dla innych tego typu przedsięwzięć w regionie Afryki i Bliskiego Wschodu³⁰. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku polityki rozwojowej UE, której celem jest wyeliminowanie źródeł kryzysu leżących poza Europą – jak dotąd mimo zaangażowania unijnych sił oraz środków w pomoc państwom pochodzenia i tranzytu, nie udało się w sposób istotny zbliżyć do jego osiągnięcia.

Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że na przestrzeni ostatnich lat UE doświadczyła kilku kryzysów, które nadzarpnęły jej wizerunek oraz przeświadczenie o europejskiej jedności

²⁹ Podjęte działania wpisują się w tzw. globalne podejście do kwestii migracji i mobilności z 2011 r. (EC, The Global Approach to Migration and Mobility).

³⁰ Jak podkreśla J. Szymańska: „Wątpliwości te wydają się tym bardziej zasadne, iż, jak zauważa P. Sasnal, «uznawanie największych państw południowego sąsiedztwa UE za stabilne jest błędne». Pogłębiająca się stagnacja gospodarcza, polityczna i społeczna w regionie może doprowadzić tam do nowych rozruchów społecznych, podobnych do tych z 2011 r.” (Szymańska 2017: 180).

i solidarności. Kryzys migracyjny, z którym UE boryka się od 2015 r., podważył jeden z fundamentalnych unijnych filarów, a mianowicie swobodny przepływ osób w ramach strefy Schengen – masowa imigracja obywateli państw trzecich do Europy spowodowała niemałe turbulencje w ramach wewnętrznego swobodnego przepływu obywateli UE. To, co przez ponad ćwierć wieku wydawało się ułatwieniem i szansą, nagle stało się zagrożeniem. W obliczu napływu imigrantów z niespokojnych regionów świata UE znalazła się w trudnym położeniu, gdyż z jednej strony broni podstawowych wartości przyświecających jej funkcjonowaniu, z drugiej jednak stoi przed koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom i podejmowania skutecznych działań dla ochrony swoich zewnętrznych granic.

Dotychczasowa polityka migracyjna, wizowa i azyłowa, jak i przyjęte w jej ramach rozwiązania okazały się niewystarczające w obliczu nagłych, narastających, niekontrolowanych fal migracyjnych. To, w jaki sposób ewoluował kryzys, wyraźnie pokazało, że ani UE, ani żadne z państw członkowskich nie jest „przygotowane” na sprostanie takiemu wyzwaniu. Co więcej, w obliczu lawinowo rosnącej liczby legalnych i nielegalnych imigrantów pochodzących zarówno z UE, jak i spoza jej terytorium, oczywiste jest, że bez wspólnej decyzji i skoordynowanego działania żadne państwo europejskie samodzielnie nie sprostą temu problemowi i go nie rozwiąże. Z perspektywy czasu można zauważyć, że masowa imigracja wywołała poważny kryzys – zarówno w UE, jak i samej UE. Brak wspólnej płaszczyzny porozumienia w kontekście „zarządzania kryzysem” zrodził niemały rozdźwięk między instytucjami unijnymi i państwami członkowskimi oraz między samymi państwami członkowskimi, ujawniając w pełnym zakresie brak poszanowania dla podstawowych wartości, jakie przyświecają idei zjednoczonej Europy pod szyldem UE, tj. jedności, solidarności i wzajemnej odpowiedzialności.

Kryzys ukazał, jak różne mogą być w UE podejścia do problemu imigracji: z jednej strony „europejska otwartość”, z drugiej „europejskie bezpieczeństwo”. W efekcie braku zdolności do wypracowania powszechnie akceptowanych i możliwych do zaimplementowania rozwiązań na poziomie ponadnarodowym rozgorzała dyskusja o tym, które państwa są „otwarte”, a które „zamknięte” względem imigrantów i uchodźców oraz ich problemów; które prezentują politykę „otwartych drzwi”, a które forsują propozycje zorientowane na walkę z kryzysem „u źródeł”. Wszystko to powoduje znaczne utrudnienia w budowaniu wspólnej polityki unijnej w odniesieniu do kwestii uchodźców.

Bibliografia

- Abé N. i in. 2015, *Herzdame*, „Der Spiegel“.
- Böhm W. 2011, *Ein Rückbau der EU in die nationale Beschaulichkeit*, „Die Presse“.
- Brady H. 2012, *Saving Schengen. How to protect passport-free travel in Europe*, Centre for European Reform.
- Brzezińska M.M., Brzeziński A.L. 2018, *Angela Merkel i jej Willkommenspolitik* [w:] *Wolność. Wieczne wyzwanie*, red. B. Rydliński, S. Sowiński, R. Zenderowski, Warszawa.
- Burki R. 2011, *Schengen: Back to the nation oasis*, „Die Presse”.
- Cymbranowicz K. 2017, *Analiza i ocena zjawiska (nie)kontrolowanych migracji do Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy rozwoju* [w:] *Unia Europejska – organizacyjne, gospodarcze, społeczne oraz polityczne wyzwania i perspektywy*, red. nauk. K. Głębocki, A. Bazan-Bulanda, A. Czarnecka, Częstochowa.
- Cymbranowicz K. 2019, *Od kryzysu do strategii – analiza i ocena działań Unii Europejskiej w sprawie imigrantów i uchodźców z Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Afryki Subsaharyjskiej po 2015 r.* [w:] *Aktualna kondycja integracji europejskiej w obliczu wyzwań zewnętrznych i wewnętrznych*, red. H. Tendera-Właszczuk, R. Prostack, Warszawa.
- Czarnecki M. 2015, *Ploty zagrażają Schengen*, Wyborcza.pl.
- Czeši rozczarowani postawą Polski. *Prasa: Polska zawiodła. Grupa Wyszehradzka się rozpadła* 2015, wPolityce.pl.
- Delcker J. 2016, *The phrase that haunts Angela Merkel. A year on and the German leader hasn't recovered from 'we can do it'*, „Politico”.
- Diez G. 2015, *Ja, wir schaffen das*, „Der Spiegel“.
- Eastern Europe's Short Memory* 2015, „The New York Times”.
- EC 28.4.2015, *The European Agenda on Security*, Brussels, COM(2015) 185 final.
- EC 13.5.2015, *A European Agenda on Migration*, Brussels, COM(2015) 240 final.
- EC 27.5.2015, *EU Action Plan against migrant smuggling (2015–2020)*, Brussels, COM(2015) 285 final.
- EC 4.3.2016, *Back to Schengen – a Roadmap*, Brussels, COM(2016) 120 final.
- EC 18.11.2011, *The Global Approach to Migration and Mobility*, Brussels, COM(2011) 743 final.
- European Commission – Press release 28.02.2013, *Smart borders: enhancing mobility and security*, Brussels.
- Fundacja Századvég, <http://project28.eu/migration-terrorism-2018/> (12.02.2019).
- Groenendijk K. 2006, *Przywracanie kontroli na wewnętrznych granicach Europy – po co i przeciw komu*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, nr 2.
- Gruszczak A. 2012, *Schengen – kłopotliwy sukces*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, nr 2.
- Kapiszewski J., Cedro M. 2018, *Twierdza Europa. Polityka migracyjna dzieli Stary Kontynent, choć liczba imigrantów spada*, „Dziennik Gazeta Prawna”.
- Komisja Europejska 2015, *Europa bez granic. Strefa Schengen*, Urząd Publikacji UE.
- Konwencja Wykonawcza dotycząca postanowień Układu z Schengen* 1995, „Materiały i Dokumenty”, nr 152.
- Lodziński S. 1995, *Porozumienia z Schengen (Postanowienia Układu z Schengen i Konwencji Wykonawczej, problem wprowadzania ich w życie, znaczenie dla Polski)*, Raport nr 77, Warszawa.
- Miłosz C. 1990, *Zniewolony umysł*, Warszawa.
- Nougayrede N. 2015, *Angela Merkel is right: the migration crisis will define this decade*, „The Guardian”.

- Potyrała A. 2016, *Środkowoeuropejska koalicja niechętnych wobec kryzysu migracyjnego 2015–2016*. „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 1.
- Poushter J. 2015, *Refugees stream into Europe, where they are not welcomed with open arms*, Pew Research Center.
- Roth P. 2017, *Amerykańska sielanka*, Kraków.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458 z dnia 15 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych, DzU UE L 74 z 18 marca 2017 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, DzU L 251/1 z 16.9.2016.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), DzU L 77/1 z 23.3.2016.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), DzU L 105 z 13.4.2006.
- Szymańska J. 2016, *Międzypaństwo vs. ponadnarodowość w polityce migracyjnej i obszarze spraw wewnętrznych Unii Europejskiej* [w:] *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, red. nauk. T.G. Grosse, Warszawa.
- Szymańska J. 2017, *Perspektywy kompromisu w sprawie reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego*, „Biuletyn PISM”, nr 12 (1454).
- Szymańska J. 2018a, *Scentralizowane systemy informacyjne w zarządzaniu procesami migracyjnymi w UE*, „Biuletyn PISM”, nr 122 (1695).
- Szymańska J. 2018b, *Kontrole na granicach wewnętrznych strefy Schengen: wyjątki stają się regułą*, „Biuletyn PISM”, nr 17 (1590).
- Trojanowska-Strzęboszewska M. 2014, *Przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen* [w:] *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, red. M. Trojanowska-Strzęboszewska, Warszawa.
- Układ z Schengen 1995*, „Materiały i Dokumenty”, nr 151.
- Wike R., Stokes B., Simmons K. 2016, *Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs*, Pew Research Center.

Adam Jakuszewicz*

**MIĘDZYNARODOWA OCHRONA
MIGRANTÓW KLIMATYCZNYCH
– W POSZUKIWANIU
REALISTYCZNYCH ROZWIĄZAŃ**

**INTERNATIONAL PROTECTION
OF CLIMATE MIGRANTS
– IN SEARCH OF VIABLE SOLUTIONS**

Abstract

Legal scholars have put forward a series of proposals to create a legally binding instrument for the protection of climate migrants. Their implementation, however, is fraught with political obstacles (in particular, the divergence of interest between developed and developing states, the sensitive nature of immigration and climate policies) and legal difficulties (problems with determining the scope of persons eligible for international protection, limited operationality of a universal international treaty for regulating such delicate and contentious matters and, in some instances, procedural obstacles). For these reasons the most effective approach to the issues of international assistance to climate migrants is to promote the perception of this issue as a form of adaptation to the effects of climate change. A helpful instrument that also may prove effective in this respect are multilateral and regional agreements.

Key words: climate migrants, adaptation to climate change, climate policy

Wprowadzenie

Międzypaństwowy Zespół ds. Zmian Klimatu już w 1990 r. przewidywał, że jednym z najbardziej dotkliwych skutków zmian klimatu będą masowe migracje (Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change. The 1990 and 1992 Assessments Report..., s. 182 i n.), przy czym szacuje się, że za 50 lat na świecie będzie od 50 do 250 mln mi-

* Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, ul. Ogińskiego 16, 85-092 Bydgoszcz, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, adres e-mail: jakuszewicz@ukw.edu.pl, ORCID ID: 0000-0002-7094-5822

grantów klimatycznych¹. Choć dokładna liczba osób, które wskutek zmian klimatu będą musiały zostać przesiedlone, nie jest możliwa do przewidzenia (Corendea 2016: XXII)², trudno nie zgodzić się z poglądem, że społeczność międzynarodowa „stoi w obliczu ogromnej katastrofy humanitarnej” (Atapattu 2018: 35), zwłaszcza że negatywne następstwa zmian klimatu dotyczą przede wszystkim państwa rozwijające się, w tym najuboższe, mające ograniczone możliwości adaptacyjne.

Mimo niekwestionowanej doniosłości problemu migrantów klimatycznych społeczność międzynarodowa jak dotąd nie podjęła żadnych konkretnych działań mających na celu stworzenie skutecznych mechanizmów prawnej ochrony tej grupy osób. Nie wydaje się też, aby takie działania miały być zainicjowane w najbliższej przyszłości, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że problem masowych migracji spowodowanych zmianami klimatu jest powszechnie marginalizowany, wręcz ignorowany, na konferencjach klimatycznych³. Z tego powodu zacho-

¹ W celu pełniejszego unaocznienia prognozowanej skali zjawiska migracji klimatycznych warto zauważyć, że według danych Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców na świecie jest obecnie 68,5 mln osób, które zostały zmuszone do opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania, w tym 25,4 mln uchodźców w rozumieniu konwencji dotyczącej statusu uchodźców oraz 10 mln bezpaństwowców (United Nations High Commissioner for Refugees...).

² Prognozy dotyczące skali zjawiska migracji klimatycznej opierają się na wielu niepewnych i niekiedy kontrowersyjnych założeniach i zmiennych, jak chociażby wielkość przyrostu naturalnego, wskaźniki wzrostu gospodarczego danego państwa lub regionu, prognozy dotyczące tempa i zasięgu zmian klimatu oraz częstotliwości i intensywności ich skutków (np. średni wzrost temperatury powietrza czy poziomu oceanów). W konsekwencji prognozy te obarczone są znacznym ryzykiem błędu. Większość badaczy jest jednak zgodna co do tego, że wskutek zmian klimatu XXI wiek będzie stuleciem przymusowych migracji na szeroką skalę, dotyczących miliony osób, zwłaszcza w Azji i Afryce (Corendea 2016: 25).

³ Kwestię migracji klimatycznej poruszono na konferencji klimatycznej w Cancun (2010), na której strony *Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* zostały wezwane do podjęcia „środków mających na celu zwiększenie zrozumienia, koordynacji oraz współpracy w kwestiach migracji i planowanych przesiedleń spowodowanych zmianami klimatu, odpowiednio na poziomie krajowym, regionalnym i międzynarodowym” (Report of the Conference... 2010: 5). Ponadto kwestia ta stała się przedmiotem obrad 21 Konferencji Stron w Paryżu. Choć sam tekst porozumienia paryskiego nie zawiera na ten temat żadnej wzmianki, nawiązanie do kwestii migracji klimatycznej pojawiło się w decyzji *Konferencji w sprawie utworzenia Mechanizmu Strat i Szkód*. Mianowicie Komitet Wykonawczy ds. Strat i Szkód otrzymał polecenie powołania zespołu roboczego ds. migracji związanej ze skutkami zmian klimatu, którego zadaniem ma być „wypracowanie zaleceń dotyczących zintegrowanych działań mających na celu przeciwdziałanie, minimalizowanie oraz rozwiązywanie problemu migracji związanej z negatywnymi skutkami zmian klimatu” (Report of the Conference of the Parties..., par. 49).

wanie społeczności międzynarodowej wobec migracji klimatycznej zostało scharakteryzowane jako „celowa próba zignorowania problemu” (Atapattu 2016: 159).

Sytuacja braku międzynarodowych regulacji prawnej ochrony migrantów klimatycznych określana jest w piśmiennictwie jako „deficyt praw” (*rights gap*). Polega on na tym, że w świetle obecnego prawa międzynarodowego osobom dotkniętym skutkami zmian klimatu nie przysługuje prawo przesiedlenia się do innego państwa, zaś w przypadku przekroczenia przez nie granicy państwowej osoby te mogą zostać uznane za imigrantów nielegalnych. Wskazanemu „deficytowi praw” towarzyszy „deficyt funduszy” (*funding gap*) wynikający z braku międzynarodowych mechanizmów finansowania kosztów migracji spowodowanych skutkami zmian klimatu. Dotyczy to zwłaszcza kwestii finansowania przesiedleń wewnątrzpaństwowych w obrębie państw rozwijających się (Wyman 2013: 177, 181).

W celu zaradzenia sytuacji „deficytu praw” oraz „deficytu funduszy” w doktrynie prawa opracowano szereg propozycji stworzenia wiążących instrumentów współpracy międzynarodowej. Na uzasadnienie tych propozycji niejednokrotnie przytaczane są argumenty natury moralnej. W szczególności wskazuje się na fakt, że za zmiany klimatu odpowiedzialność ponoszą przede wszystkim państwa rozwinięte, będące przez długie lata największymi emitentami gazów cieplarnianych, zaś skutki tych zmian będą odczuwane najdotkliwiej przez kraje rozwijające się, które przyczyniły się do powstania samego zjawiska w stosunkowo niewielkim stopniu, a jednocześnie mają ograniczone możliwości adaptacyjne. Argumentom tym trudno odmówić mocy perswazyjnej. Niemniej jednak przy formułowaniu określonych postulatów *de lege ferenda* należy kierować się przede wszystkim realnymi możliwościami ich urzeczywistnienia. Celem niniejszego opracowania jest zidentyfikowanie kluczowych trudności natury prawnej związanych z opracowaniem międzynarodowych instrumentów ochrony migrantów klimatycznych oraz wskazanie kierunków rozwiązań w tym zakresie, co do których istnieją większe szanse, że spotkają się z politycznym poparciem społeczności międzynarodowej.

Określenie zakresu podmiotowego ochrony migrantów klimatycznych

Stworzenie międzynarodowych gwarancji praw migrantów klimatycznych jest przedsięwzięciem nadzwyczaj skomplikowanym, przy czym trudności pojawiają się już na płaszczyźnie definicyjnej. Przede

wszystkim należy zauważyć, że na określenie kategorii osób przesiedlających się w związku ze skutkami zmian klimatu zarówno w dyskursie naukowym, jak i w publicystyce⁴ stosowane są rozmaite pojęcia, jak chociażby: uchodźcy klimatyczni, uchodźcy środowiskowi, migranci środowiskowi czy też migranci klimatyczni. Należy przy tym zauważyć, że żadne z tych pojęć nie należy do języka prawnego. Współczesne prawo międzynarodowe uznaje bowiem jedynie dwie kategorie migrantów: uchodźców oraz przesiedleńców wewnętrznych. Szczególnie kontrowersyjne jest przy tym używanie w omawianym kontekście określenia „uchodźca”, wszak w prawie międzynarodowym pojęcie to jest stosowane wyłącznie w odniesieniu do osoby, która na skutek obaw przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa swego obywatelstwa i z powodu tych obaw nie może lub nie chce korzystać z jego ochrony (art. 1 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r.).

Skonstruowanie adekwatnej, a zarazem politycznie akceptowalnej definicji migranta klimatycznego jest zadaniem niełatwym przede wszystkim dlatego, że migracje ludności często stanowią rezultat jednoczesnego oddziaływania wielu różnych czynników (środowiskowych, społecznych, ekonomicznych, politycznych, demograficznych), które nawzajem się warunkują. Z tego względu wykazanie bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy zmianami klimatu i ich skutkami a konkretną decyzją migracyjną w wielu przypadkach może okazać się wręcz niemożliwe (Constable 2017: 1031), zwłaszcza gdy zmiany w środowisku uniemożliwiają dalsze zamieszkiwanie określonych terenów zachodzą stopniowo. Równie trudne byłoby także wykazanie, że wystąpienie konkretnego zjawiska pogodowego, które stało się bezpośrednią przyczyną migracji ludności z danego terenu, stanowiło konsekwencję zmian klimatu. Poza tym warto zauważyć, że obecnie jedynie niewielu migrantów utożsamia się z kategorią migrantów środowiskowych czy też migrantów klimatycznych (Mayer, Cournil 2015: 174).

Jednak z drugiej strony można by argumentować, że w celu zaliczenia danej grupy migrantów do kategorii migrantów klimatycznych nie jest konieczne ustalenie, że w danym przypadku skutki zmian klimatu

⁴ Na podstawie analizy przekazów medialnych, w tym 72 artykułów opublikowanych w prasie angielskojęzycznej na temat migrantów klimatycznych, ustalono, że na określenie tej kategorii osób w języku angielskim używanych jest 14 pojęć synonimicznych. Zdaniem A.L. Constable tak wielka różnorodność terminów nie tylko może prowadzić do dezinformacji, lecz także utrudniać wypracowanie w tej kwestii odpowiedniej polityki (Constable 2017: 1031).

stanowią jedyny, a nawet główny czynnik determinujący daną decyzję migracyjną. Za precedens takiego podejścia do przyczyn migracji można uznać rozwiązanie przyjęte w konwencji dotyczącej statusu uchodźców, która wszak nie przewiduje wymogu, że „uzasadniona obawa przed przesładowaniem” powinna być jedynym czy też głównym powodem opuszczenia państwa zamieszkania przez uchodźców politycznych. Niektóre państwa wymagają wprawdzie wykazania, że obawa tego rodzaju stanowi zasadniczy powód migracji, wymóg ten nie należy jednak do konwencyjnych przesłanek uzyskania statusu uchodźcy (Wyman 2013: 173).

W celu odróżnienia migrantów klimatycznych od innych grup migrantów (zwłaszcza migrantów ekonomicznych), a zarazem w celu wyznaczenia możliwie wąskiego zakresu podmiotowego osób, które uzyskałyby prawo do otrzymania międzynarodowej pomocy, w literaturze najczęściej stosuje się następujące kryteria: związek migracji z degradacją środowiska (nagłą lub postępującą stopniowo) będącą następstwem zmian klimatu (Docherty, Giannini 2009: 361; Hodgkinson i in. 2010: 90), charakter przymusowy migracji (Docherty, Giannini 2009: 369; Hodgkinson i in. 2010: 89) oraz charakter transgraniczny migracji (Docherty i Giannini 2009: 369). Nie jest przy tym istotne, czy migracja ma charakter stały czy jedynie czasowy (Docherty, Giannini 2009: 369; Hodgkinson i in. 2010: 84).

Dokonując oceny trafności powyższych kryteriów, należy zgodzić się z poglądem, że pozostawienie poza zakresem międzynarodowej ochrony przesiedleńców wewnętrznych byłoby trudne do uzasadnienia, opierałoby się bowiem na formalnym kryterium przekroczenia granicy państwowej (Biermann, Boas 2010: 82). Skoro migracje klimatyczne w przeważającej mierze będą miały charakter wewnętrzny, nieuwzględnienie tej kategorii osób przy wypracowywaniu prawnomiędzynarodowych rozwiązań skutkowałoby wyłączeniem spod międzynarodowej ochrony znacznej liczby osób, w tym zwłaszcza najuboższych, które często nie mają wystarczających środków na realizację przesiedlenia transgranicznego. Ponadto ograniczenie prawnomiędzynarodowych mechanizmów ochrony migrantów klimatycznych do kręgu osób przesiedlających się poza granicę państwa swojego zamieszkania mogłoby być postrzegane jako jedynie wyraz troski państw rozwiniętych o własne bezpieczeństwo, nie zaś jako działanie mające na celu udzielenie wsparcia krajom rozwijającym się (Hodgkinson i in. 2010: 82 i n.). Biorąc jednak pod uwagę, że obowiązek zapewnienia przesiedleńcom wewnętrznym odpowiedniej ochrony spoczywa przede wszystkim na władzach krajowych, pomoc społeczności międzynarodowej kierowana do tej grupy migrantów co do zasady powinna mieć charakter jedynie subsydiarny. Ze względu na fakt, że kryterium przekroczenia granicy ma

tylko charakter formalny, trudno zaakceptować pogląd wyrażony w piśmiennictwie (McAnaney 2012: 1190 i n.), zgodnie z którym migranci transgraniczni mieliby korzystać z szerszego zakresu międzynarodowej ochrony niż przesiedleńcy wewnętrzni, choć trudno zaprzeczyć, że węższe ujęcie kręgu osób uprawnionych do uzyskania międzynarodowej pomocy zwiększyłoby szanse na uzyskanie w tej kwestii politycznego poparcia.

Podobnie nietrafne wydaje się kryterium przymusowego charakteru migracji. Nie oddaje ono bowiem istoty migracji środowiskowej, która, jak już wspomniano, z reguły spowodowana jest jednoczesnym oddziaływaniem wielu rozmaitych czynników. Zastosowanie kryterium przymusowego charakteru migracji skutkowałoby pozostawieniem poza zakresem ochrony znacznej liczby migrantów. Właściwym rozwiązaniem byłoby natomiast wprowadzenie systemu gradacji ochrony w zależności od tego, czy migracja ma charakter naglącej konieczności. Na podstawie tego kryterium najszerszy zakres ochrony byłby przyznany ludności zamieszkującej małe państwa wyspiarskie stojące w obliczu zatopienia, z kolei niższy poziom międzynarodowej ochrony przysługiwałby grupom ludności przemieszczającym się dobrowolnie z powodu stopniowego pogarszania się warunków środowiskowych, na przykład z powodu malejącej wydajności zbiorów (McAnaney 2012: 1193).

Prawnomiędzynarodowe mechanizmy ochrony migrantów klimatycznych – postulaty *de lege ferenda*

W celu rozwiązania kwestii „deficytu praw” migrantów klimatycznych w piśmiennictwie wysunięto szereg propozycji stworzenia regulacji prawnych, na mocy których mogliby oni uzyskać status legalnych migrantów w innych państwach. Gwarancje praw migrantów klimatycznych mogłyby przybrać postać samodzielnej konwencji międzynarodowej o zasięgu uniwersalnym czy też protokołu dodatkowego do *Ramowej konwencji NZ w sprawie zmian klimatu* (dalej: *Ramowa konwencja*), a nawet protokołu dodatkowego do konwencji dotyczącej statusu uchodźców, przy czym największe kontrowersje budzi ostatni z wymienionych wariantów.

W świetle jednej z takich propozycji (Byravan, Chella Rajan 2006) zakresem ochrony międzynarodowej miałyby zostać objęta ludność zamieszkująca małe państwa wyspiarskie oraz nisko położone tereny przybrzeżne. Ludność ta miałaby prawo przesiedlenia się do innych państw, przy czym liczba imigrantów, których dane państwo zobowiązałoby się przyjąć na swoje terytorium, powinna pozostawać w proporcji do łącznej

ilości gazów cieplarnianych emitowanej przez to państwo, z uwzględnieniem zarówno stanu obecnego, jak i w latach ubiegłych. Substratem moralnym omawianego rozwiązania jest zasada wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności, do której odwołuje się także *Ramowa konwencja*. Zdaniem autorów tej propozycji stworzenie prawnie wiążących mechanizmów umożliwiających migrantom klimatycznym przesiedlenie się do innego państwa nie może być postrzegane jako akt o charakterze dobroczynnym, a więc opcjonalnym, lecz raczej jako „powstały w przeszłości” (*historically generated*) moralny obowiązek społeczności międzynarodowej naprawienia krzywd wyrządzonych ofiarom skutków zmian klimatu, wynikający z „powszechnie podzielanej zasady globalnej sprawiedliwości” (Byravan, Chella Rajan 2006: 249). Koszty przesiedleń powinny ponosić przede wszystkim państwa historycznie odpowiedzialne za spowodowanie zmian klimatu, aczkolwiek w pokrywaniu tych kosztów (z zachowaniem zasady proporcjonalności) miałyby uczestniczyć także państwa rozwijające się, które obecnie przyczyniają się do emisji znacznej ilości gazów cieplarnianych, zwłaszcza Chiny i Indie (Byravan, Chella Rajan 2006: 247 i n.).

Z kolei w celu rozwiązania problemu „deficytu funduszy” w piśmiennictwie wysunięto postulat stworzenia przez państwa rozwinięte specjalnego międzynarodowego funduszu finansowanego na podstawie zasady wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności (Docherty, Giannini 2009: 386; Hodgkinson i in. 2010: 93 i n.). Niektórzy autorzy proponują przy tym wprowadzenie zróżnicowania poziomu międzynarodowej pomocy w zależności od czynnika, który spowodował zmiany w środowisku naturalnym (Biermann, Boas 2010: 82). Zgodnie z tą propozycją uchodźcy klimatyczni to osoby, które musiały opuścić dotychczasowe miejsce zamieszkania z powodu nagłych lub stopniowych zmian w środowisku naturalnym, spowodowanych oddziaływaniem przynajmniej jednego z czynników będących następstwem zmian klimatu, a mianowicie podnoszenia się poziomu oceanów, ekstremalnych zjawisk pogodowych oraz susz i deficytu wody (Biermann, Boas 2010: 67). Zgodnie z omawianą koncepcją międzynarodową ochroną mieliby być objęci zarówno migranci wewnątrzpaństwowi, jak i transgraniczni, niezależnie od tego, czy migracja miałaby charakter czasowy, czy też trwały. Niemniej jednak uprawnienie do refundacji kosztów przesiedlenia z międzynarodowego funduszu celowego w pełnej wysokości przysługiwałoby wyłącznie wówczas, gdy zostałyby ono spowodowane podnoszeniem się poziomu oceanów, natomiast koszty migracji będących skutkiem oddziaływania pozostałych czynników wskazanych przez autorów w skonstruowanej przez nich definicji uchodźców klimatycznych międzynarodowy fundusz pokrywałby jedynie częściowo. Za wprowa-

dzeniem takiego rozróżnienia przemawia istnienie jednoznacznego związku przyczynowego pomiędzy zmianami klimatu a wzrostem poziomu oceanów, nie jest natomiast możliwe wykazanie związku przyczynowego pomiędzy zmianami klimatu a ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi oraz suszami (Biermann, Boas 2010: 81 i n.).

Ochrona migrantów klimatycznych jako forma adaptacji do skutków zmian klimatu

Propozycje stworzenia prawnych mechanizmów ochrony migrantów klimatycznych o zasięgu uniwersalnym w formie samoistnej umowy międzynarodowej czy też protokołu dodatkowego do *Ramowej konwencji*, sformułowane w doktrynie prawa, należy uznać za nierealne ze względu na głębokie różnice postrzegania przez poszczególne państwa kwestii prawnych i politycznych związanych ze zmianami klimatu, a przede wszystkim ze względu na rozbieżność interesów pomiędzy grupą państw rozwiniętych a grupą państw rozwijających się. Należy także wziąć pod uwagę, że wypracowanie protokołu dodatkowego do *Ramowej konwencji* jest niezmiernie trudne także ze względów proceduralnych. W ramach konferencji stron większość decyzji jest bowiem podejmowana w drodze konsensusu, który uważa się za osiągnięty, gdy żadna ze stron nie zgłosi sprzeciwu (Climate Change Secretariat... 2002: 33). W związku z tym nasuwa się wniosek, że właściwszą formą regulacji prawnych dotyczących migracji klimatycznych są porozumienia dwustronne oraz regionalne. Ze względu na mniejszą skalę potencjalnych zobowiązań oraz mniejszy stopień oddziaływania czynników globalnej polityki międzynarodowej porozumienia tego rodzaju mają istotnie większe szanse na uzyskanie politycznego poparcia niż propozycje wypracowania konwencji międzynarodowej o zasięgu uniwersalnym (McAnaney 2012: 1201). Ponadto porozumienia dwustronne lub regionalne ze swej natury w większym stopniu odzwierciedlają specyfikę regionu, a także szczególną sytuację oraz potrzeby państw-sygnatariuszy.

Kolejny sposób pozyskania politycznego poparcia dla podjęcia działań zmierzających do zapewnienia odpowiedniej ochrony migrantom klimatycznym, który wydaje się skuteczniejszy niż propozycje wypracowania stosownej konwencji o charakterze uniwersalnym, to skupienie wysiłków społeczności międzynarodowej na podejmowaniu działań adaptacyjnych *in situ*⁵, mających na celu zmniejszenie stopnia narażenia

⁵ Pod pojęciem adaptacji należy rozumieć „przystosowanie w obrębie systemów naturalnych i ludzkich będące odpowiedzią na rzeczywiste lub spodziewane czynniki (*sti-*

miejscowej ludności na negatywne skutki zmian klimatu, a przez to zapobieżenie migracji lub przynajmniej zmniejszenie skali tego zjawiska. Działania adaptacyjne, w zależności od konkretnych potrzeb, mogą przybierać różną postać, na przykład: budowanie wałów nadmorskich, instalowanie urządzeń do zbierania wody deszczowej, umacnianie infrastruktury czy też wprowadzanie do uprawy roślin odporniejszych na negatywne skutki zmian klimatu. Należy bowiem zakładać, że państwa wysoko rozwinięte o wiele bardziej będą skłonne wspierać działania adaptacyjne niż tworzyć precedens polegający na przyjęciu na swoje terytoria migrantów klimatycznych. Państwa te wszak uznały znaczenie działań adaptacyjnych i wyraziły gotowość podjęcia zobowiązań udzielania państwom rozwijającym się stosownej pomocy w ich realizacji. Mianowicie na konferencji klimatycznej w Cancun wyrażono pogląd, że „kwestię adaptacji należy traktować z takim samym pierwszeństwem, jak działania mające na celu złagodzenie zmian klimatu. Wzmożenie działań adaptacyjnych oraz zwiększenie wsparcia dla adaptacji wymaga odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych” (Report of the Conference of the Parties... 2010).

Obecnie jako rezultat współpracy międzynarodowej regulowanej przepisami *Ramowej konwencji* funkcjonuje szereg mechanizmów finansowych mających na celu wspieranie projektów adaptacyjnych. Bezsporne jest także, że mimo braku dokładnych danych szacunkowych koszty adaptacji z reguły są istotnie niższe niż koszty przesiedlenia oraz integracji ludności w krajach przyjmujących (McAnaney 2012: 1187). Poza tym niedostateczne uwzględnienie roli działań adaptacyjnych przy wypracowywaniu rozwiązań kwestii przesiedleń ludności dotkniętej skutkami zmian klimatu prowadzi do osłabienia mocy perswazyjnej stanowiska, zgodnie z którym migranci klimatyczni zasługują na szczególną ochronę międzynarodową, ponieważ ich sytuacja w sposób istotny różni się od sytuacji migrantów ekonomicznych (McAnaney 2012: 1188).

Nie ulega jednak wątpliwości, że w niektórych przypadkach mimo podejmowanych działań adaptacyjnych migracje ludności będą nieuniknione. Z tego względu niektórzy autorzy sugerują przyjęcie przez zainteresowane państwa strategii dyplomatycznej polegającej na promowaniu na arenie międzynarodowej postrzegania działań pomocowych na rzecz migrantów klimatycznych jako ostatecznego środka o charakterze adaptacyjnym. Osiągnięcie konsensusu w sprawie postrzegania kwestii migracji klimatycznej w kategoriach działań adaptacyjnych otworzyłoby możliwość dostępu podmiotów odpowiedzialnych za organizację i prze-

muli) klimatyczne oraz skutki ich oddziaływania, polegające na zmniejszaniu rozmiaru szkód lub wykorzystywaniu korzystnych możliwości” (Klein 2007: 750).

prowadzenie przesiedleń do już istniejących funduszy międzynarodowych, zwłaszcza do środków pochodzących z Zielonego Funduszu Klimatycznego, a także pozwoliłoby im na korzystanie z pomocy innych instytucji i mechanizmów funkcjonujących na podstawie *Ramowej konwencji*. W ten sposób można by uniknąć konieczności tworzenia osobnych instytucji międzynarodowych, których zadaniem byłoby udzielanie migrantom klimatycznym stosownej pomocy, oraz ponoszenia kosztów związanych z ich funkcjonowaniem. Należy także zauważyć, że jeśli migracje będą odpowiednio przygotowywane i przeprowadzane w ramach długofalowych projektów przy jednoczesnym poszanowaniu praw partycypacyjnych przesiedlanej ludności, wówczas można się spodziewać, iż uniknie się wielu naruszeń praw człowieka, do których mogłoby dojść, gdyby migracje były organizowane „na ostatnią chwilę” jako forma doraźnej, a zarazem spontanicznej pomocy stanowiącej odpowiedź na poważną sytuację kryzysową (Atapattu 2014: 17).

Poszukując efektywnych mechanizmów finansowania kosztów przesiedleń spowodowanych zmianami klimatu, należy wziąć pod uwagę, że agendy i fundusze powołane do życia w ramach współpracy międzynarodowej regulowanej postanowieniami *Ramowej konwencji* obecnie finansują działania adaptacyjne mające na celu m.in. zapobieżenie masowym migracjom. Ze względu na niedostateczną ilość środków właściwsze wydaje się wzmocnienie i ewentualne przekształcenie już istniejących funduszy, z których finansowane są koszty adaptacji, niż stworzenie osobnego funduszu celowego, którego zadaniem byłoby udzielanie pomocy migrantom klimatycznym. Powołanie do życia odrębnego funduszu prawdopodobnie nie doprowadziłoby do zwiększenia wpłat ze strony rządów poszczególnych państw, które wszak wnoszone są na zasadzie dobrowolności. Zwiększenie biurokracji spowodowane powołaniem do życia kolejnych instytucji mogłoby wręcz skutkować obniżeniem ilości środków pomocowych przekazywanych państwom-beneficjentom (McAnaney 2012: 1201).

Podsumowanie

Kwestia masowych migracji będących następstwem zmian klimatu stanowi wyzwanie o zasięgu globalnym, które będzie stawało się coraz bardziej naglące. Z tego względu stworzenie skutecznych mechanizmów ochrony migrantów klimatycznych powinno stać się przedmiotem wysiłków całej społeczności międzynarodowej. Objęcie migrantów klimatycznych międzynarodową ochroną wymaga jednoznacznego i sprawiedliwego rozłożenia obowiązków poszczególnych państw oraz podmiotów niepaństwo-

wych. Przyjmując za punkt wyjścia zasadę wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności, należy uznać, że szczególne obowiązki w zakresie wypracowywania i wdrażania mechanizmów pomocy migrantom klimatycznym, w tym obowiązek przyjęcia większej liczby migrantów, spoczywają na państwach rozwiniętych, aczkolwiek ustalenie konkretnych zobowiązań poszczególnych państw, które mogłyby zostać uznane za właściwe w świetle wskazanej zasady, jest kwestią oceną i podlegającą negocjacji.

Postulat wypracowania regulacji prawnych mających na celu ochronę migrantów klimatycznych, sformułowany przez przedstawicieli nauki, jest niezwykle trudny do realizacji w praktyce. Kwestia ochrony tej kategorii migrantów łączy bowiem w sobie dwa wysoce sporne zagadnienia: politykę migracyjną oraz politykę klimatyczną. Ewentualna wiążąca konwencja międzynarodowa zakładałaby przyjęcie przez sygnatariuszy względem obywateli innych państw określonych obowiązków, których zakres jest trudny do precyzyjnego określenia *ex ante* ze względu na znaczny margines niepewności co do skali oraz intensywności skutków zmian klimatu, możliwości adaptacyjnych poszczególnych państw, kosztów i skuteczności adaptacji oraz istnienia jednoznacznego związku przyczynowego pomiędzy skutkami zmian klimatu a zjawiskiem migracji. Ze względu na brak woli politycznej państw rozwiniętych gospodarczo szczególnie mało realistyczne jest rozciągnięcie na migrantów klimatycznych zasady *non-refoulement* przewidzianej w konwencji dotyczącej statusu uchodźców.

Wobec powyższego z perspektywy politycznego realizmu najbardziej efektywnym podejściem do kwestii udzielania pomocy w przygotowaniu i przeprowadzeniu przesiedleń jest promowanie osiągnięcia międzynarodowego konsensusu w sprawie postrzegania tej kwestii jako ostatecznej formy adaptacji. Wiąże się to z ujmowaniem problematyki migracji klimatycznej nie tyle w kategoriach prawnych, ile raczej w kategoriach polityki rozwoju, która zakłada konieczność wypracowania długofalowych programów migracyjnych na szeroką skalę, najczęściej o charakterze wewnątrz krajowym, przy udziale wszystkich zainteresowanych podmiotów. Programy te powinny być wypracowywane wraz ze strategiami adaptacyjnymi adresowanymi do osób, które nie zostaną przesiedlone. Należy wszak zauważyć, że społeczność międzynarodowa, mimo iż nie wykazuje poparcia dla postulatów przyznania migrantom klimatycznym szczególnego statusu prawnego, to jednak coraz mocniej podkreśla konieczność podejmowania działań adaptacyjnych. Konsensus w kwestii postrzegania migracji klimatycznej jako jednej z form adaptacji otworzyłby możliwość dostępu do instytucjonalnych i finansowych mechanizmów współpracy międzynarodowej w dziedzinie przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatu stworzonym na podstawie *Ramowej konwencji*.

Bibliografia

- Atapattu S.A. 2014, *Climate Change: Disappearing States, Migration and Challenges for International Law*, „Washington Journal of Environmental Law & Policy”, vol. 4: 1.
- Atapattu S.A. 2016, *Human Rights Approaches to Climate Change. Challenges and Opportunities*, New York – London.
- Atapattu S.A. 2018, *A new category of refugees? ‘Climate refugees’ and a gaping hole in international law* [w:] “Climate Refugees”. *Beyond the Legal Impasse?*, red. S. Behraman, A. Kent, New York.
- Biermann F., Boas I. 2010, *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System To Protect Climate Refugees*, „Global Environmental Politics”, vol. 10, nr 1, DOI: 10.1162/glep.2010.10.1.60.
- Byravan S., Chella Rajan S. 2006, *Providing New Homes for Climate Change Exiles*, „Climate Policy”, vol. 6.
- Climate Change Secretariat 2002, *A Guide to the Climate Change Convention Process*, Bonn, 2nd edition, <http://unfccc.int/resource/process/guideprocess-p.pdf> (29.12.2018).
- Constable A.L. 2017, *Climate change and migration in the Pacific: options for Tuvalu and the Marshall Islands*, „Regional Environmental Change”, vol. 17, issue 4.
- Corendea C. 2016, *Legal Protection of the Sinking Islands Refugees*, Lake Mary.
- Docherty B., Giannini T. 2009, *Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees*, „Harvard Environmental Law Review”, vol. 33.
- Hodgkinson D. i in. 2010, “*The Hour When the Ship Comes In*”: *A Convention for Persons Displaced by Climate Change*, „Monash University Law Review”, vol. 69, issue 1.
- Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change. The 1990 and 1992 Assessments Report, Summary for Policy Makers, IPCC First Assessment Report Overview and Policymaker Summaries and 1992 IPCC Supplement*, June 1992, https://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_90_92_assessments_far.shtml (1.12.2018).
- Klein R.J.T. i in. 2007, *Inter-relationships between adaptation and mitigation. Climate Change* [w:] *Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, red. M.L. Parry i in., Cambridge.
- Mayer B., Cournil C. 2015, *Climate Change, Migration and Human Rights: Towards Group-Specific Protection?* [w:] *Climate Change and Human Rights: an International Law Perspective*, red. O. Quirico, M. Boumghar, London, New York.
- McAnaney S.C. 2012, *Sinking Islands? Formulating a Realistic Solution to Climate Change Displacement*, „New York University Law Review”, vol. 87.
- Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, <https://unfccc.int/node/6527>, (16.06.2018).
- Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015, Decision 1/CP.21, par. 49, <https://unfccc.int/node/9097> (21.03.2019).
- United Nations High Commissioner for Refugees, <https://www.unhcr.org> (31.12.2018).
- Wyman K.M. 2013, *Responses to Climate Change*, „The Harvard Environmental Law Review”, vol. 37.

Marek Brylonek*

SYTUACJA BEZPIECZEŃSTWA W KOSOWIE PO 1998 ROKU Z PERSPEKTYWY ZACHODU

SECURITY SITUATION IN KOSOVO AFTER 1998 FROM THE WESTERN PERSPECTIVE

Abstract

For centuries Kosovo remained a disputed region between Serbs and Albanians. Sparse historical data reaching back to 14th century indicated the origins of the conflict, resulting from the outcomes of the Battle of Kosovo Polje in 1389, out of which derived statehoods of both Serbia and Kosovo. For Serbs this region is connected to the dawn of the Serb Orthodox Church. On the other hand the Kosovo Albanians claim that themselves being the descendants of the ancient nation of Illyrians, inhabited this region for millennia. Currently it is estimated that among the republic's population approximately 90% are Kosovo Albanians.

During Yugoslavia's existence, Kosovo gained the status of an autonomous province within the borders of Serbia, one of the six republics of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. In spite of its autonomy Kosovo was entirely dominated by the Serb Republic. People of Kosovo never ceased in their efforts to obtain the status of a separate republic. The dispute turned into an armed conflict resulting in ethnic cleansing conducted by Serbs on the Albanian population. They were one of the reasons for the armed intervention and ensuing long-term presence in Kosovo of the NATO forces, the United Nations UNMIK mission, the European Union EULEX mission and a number of humanitarian and non-governmental organizations assisting in the state-building of the newly created republic.

In the current publication the author presents the issue of multidimensionality of the international support for Kosovo in the area of security after 1998, with a special focus on the reform of the security sector. This article is a result of theoretical and empirical research. The scientific method was based on the analyses of the outcomes of discussions, consultations and interviews conducted with representatives of international organizations and selected countries. This publication was also based on interpretations of recent international events and conclusions of analyses of the indicated bibliography.

Key words: Kosovo, Yugoslavia, Security Sector Reform, SSR, KFOR, UNMIK, EULEX

* Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych MON, al. Niepodległości 218, 00-608 Warszawa, adres e-mail: markbry@wp.pl, ORCID ID: 0000-0003-0275-1628

Wprowadzenie

Region Kosowa od wieków stanowił kość niezgody między Serbami i Albańczykami. Dla Serbów region ten z licznymi serbskimi klasztorami i monastyrami wzniesionymi w większości w czasach średniowiecznych stanowił swego rodzaju ziemię świętą, podczas gdy kosowscy Albańczycy twierdzili, że zamieszkiwali ten region długo przed pojawieniem się tam Serbów. Przez ostatnie stulecia stopniowo zwiększała się liczba Albańczyków zamieszkująca tę południowo-zachodnią część Serbii. W 2000 r. ludność albańska na terenie Kosowa wynosiła około 90%.

Za czasów istnienia byłej Jugosławii Kosowu nadano status prowincji autonomicznej w granicach Serbii, jednej z sześciu republik Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii SFRY (ang. *Socialist Federal Republic of Yugoslavia*), lecz mimo posiadanej autonomii Kosowo znajdowało się pod całkowitą dominacją Republiki Serbskiej. Kosowianie nie ustawiali jednak w wysiłkach uzyskania statusu odrębnej republiki, tak aby zrównać się na arenie międzynarodowej z Serbią. Niektórzy postulowali połączenie z etnicznie tożsamą Albanią, jednak większość Kosowian odrzucała tę propozycję, twierdząc, że są państwem o większych swobodach, lepszej ekonomii i dobrobycie. Wśród albańskiej ludności Kosowa wzrastały nastroje nacjonalistyczne, podczas gdy nieliczni w tej prowincji Serbowie cierpieli coraz większą marginalizację i dyskryminację. W celu utworzenia czystego etnicznie Kosowa jego mieszkańcy dążyli do zmuszenia Serbów do emigracji (Woehrl 1999: 4).

W 1980 r. po śmierci jugosłowiańskiego przywódcy Josipa Broz Tita w całej Jugosławii, a szczególnie wśród jej elit, rozpoczęto rozważania oraz dążenie do możliwego samostanowienia jej republik składowych. W regionie Kosowa wzmagały się nastroje nacjonalistyczne, a wszelkie protesty Kosowian były brutalnie tłumione przez serbską policję i wojsko. Władze Serbii obawiały się wszelkich prób odłączenia się autonomii Kosowa od republiki. Panującą sytuację wykorzystał w charakterze trampoliny do władzy przedstawiciel Serbskiej Partii Socjalistycznej SPS (ang. *Socialist Party of Serbia*) Slobodan Milošević, który dzięki żarliwym wystąpieniom politycznym popierającym jedność republiki serbskiej uzyskał szerokie grono zwolenników, co w latach 1989–1997 pozwoliło mu sprawować urząd prezydenta Serbii. W 1989 r. pod rządami Miloševicia przyjęto szereg poprawek w serbskiej konstytucji znacznie ograniczających autonomię Kosowa. W 1990 r. autonomię zniesiono niemal całkowicie, a ponadto rozwiązano kosowski parlament i rząd.

W wyniku podjętych represji ponad 100 tys. kosowskich Albańczyków zatrudnionych w instytucjach rządowych, służbach przestrzegania prawa i porządku, siłach zbrojnych, przedsiębiorstwach państwowych,

mediach, jednostkach edukacyjnych oraz służbie zdrowia zostało zwolnionych i zastąpionych przez Serbów. Serbska policja aresztowała setki Kosowian za domniemany udział w protestach i nacjonalistycznych demonstracjach podżegających do nienawiści. Wielu z nich w wyniku prześladowań poniosło śmierć. Innym elementem serbskiej strategii, w celu procentowego zwiększenia swojego udziału w składzie ludności autonomii, było zachęcanie Serbów, również korzyściami finansowymi, do osiedlania się na terenie Kosowa. Jednak w obawie pogorszenia warunków bytowych niewielka liczba rodzin zdecydowała się z oferty tej skorzystać.

Kosowscy Albańczycy w większości zbojkotowali przejęcie przez Serbów i monopolizację instytucji publicznych, tworząc równoległe struktury podziemne. Założyli własne szkoły, media, szpitale, chociaż cierpiały one na chroniczny brak funduszy, a masowe zwolnienia w przedsiębiorstwach państwowych sytuację tę pogłębiały. Wydarzenia w Kosowie spowodowały niepokoje w innych republikach Jugosławii, których przywódcy obawiali się możliwego zagrożenia ich suwerenności, wynikającej z nacjonalistycznej polityki Slobodana Miloševića. Między innymi z tego powodu twierdzono, że aktywność Serbii wobec Kosowa była jedną z głównych przyczyn rozpadu Jugosławii w 1991 r.

Przywódcy kosowskich Albańczyków widząc, że dążenie do autonomii wewnątrz Jugosławii straciło zasadność, postanowili przeprowadzić referendum w sprawie niepodległości Kosowa. Uczestnicy głosowania, które odbyło się we wrześniu 1991 r., w ogromnej większości opowiedzieli się za samostanowieniem autonomii. W wyniku referendum 19 października 1991 r. podziemny rząd Kosowa proklamował niepodległość regionu (Woehrl 1999: 5).

Po tym, jak w kwietniu 1992 r. Stany Zjednoczone oraz większość państw europejskich uznały niepodległość Bośni i Hercegowiny, która również w wyniku referendum odłączyła się od byłej Jugosławii, bośniaccy Serbowie oraz armia jugosłowiańska składająca się głównie z Serbów zajęły znaczne obszary nowo powstałego państwa oraz rozpoczęły deportacje narodowości innych niż serbska. Natychmiast rozpoczęły się walki, podczas których doraźnie zebrane ochotnicze oddziały bośniackie ścierały się z oddziałami armii jugosłowiańskiej. Najbardziej zacięte walki toczyły się o ogłoszone stolicą Bośni i Hercegowiny Sarajewo.

W maju 1992 r. Kosowianie znów poszli do urn, aby oddać głosy w wyborach prezydenckich i parlamentarnych, których przebieg ponownie był utrudniany przez serbską policję. Na prezydenta wybrany został lider Demokratycznej Ligi Kosowa DLK (ang. *Democratic League of Kosovo*) Ibrahim Rugova, jednak siły serbskie skutecznie blokowały

funkcjonowanie nowo wybranych władz. Kosowscy Albańczycy nieustannie liczyli na pomoc społeczności międzynarodowej w rozwiązaniu trwającego konfliktu. W grudniu 1995 r. układ z Dayton formalnie zakładał zakończenie walk w Bośni i Hercegowinie, jednak nie odniesiono się w nim do sytuacji Kosowa. Część radykalnych Kosowian odrzuciła pokojową politykę prezydenta Rugovy, a nie mogąc liczyć na wsparcie innych państw, zaczęła organizować bojówki zbrojne i stosować zbrojną przemoc wobec Serbów. Do najbardziej znanych oddziałów bojowych należała Armia Wyzwolenia Kosowa KLA (ang. *Kosovo Liberation Army*) zwalczająca siły serbskie, a także wykonująca egzekucje na zdrajcach. W literaturze można spotkać również albańską nazwę Armii Wyzwolenia Kosowa – *Ushtria Çlirimtare e Kosovës* – UÇK (Woehrl 1999: 6).

Założyciele KLA wierzyli, że Kosowo może uzyskać niepodległość jedynie za pośrednictwem prowadzenia walki zbrojnej. Jednym z jej liderów był Hashim Thaçi, późniejszy premier i prezydent niepodległej Republiki Kosowa. Społeczność międzynarodowa zaliczyła formację KLA do organizacji terrorystycznych, jednak na początku 1999 r. wraz ze zbliżającą się interwencją NATO przywódcy KLA zdemobilizowali się i rozpoczęli pokojową działalność polityczną na rzecz tworzenia niepodległego państwa.

W odpowiedzi na aktywność KLA kierowani przez Miloševicia Serbowie zapoczątkowali na terenie Kosowa drastyczne działania odwetowe. Dochodziło nawet do mających charakter czystek etnicznych mordów na cywilnej ludności albańskiej. Mimo mediacyjnych wysiłków społeczności międzynarodowej narastającego konfliktu nie udało się zażegnać metodami pokojowymi. W marcu 1999 r. NATO rozpoczęło na terenie Federalnej Republiki Jugosławii FRY (ang. *Federal Republic of Yugoslavia*) kilkumiesięczną operację lotniczą *Allied Force*, mającą za cel między innymi doprowadzenie do zakończenia prześladowania i egzekucji Kosowian. W wyniku bombardowań przeprowadzonych przez NATO na serbskie cele wojskowe władze Serbii zdecydowały o wycofaniu swoich sił z terenu Kosowa (Skeppström i in. 2011: 15).

W czerwcu 1999 r. w celu budowy państwowości oraz ustanowienia trwałej samorządności Rada Bezpieczeństwa ONZ na mocy Rezolucji nr 1244 podjęła decyzję o rozmieszczeniu w Kosowie misji tymczasowej administracji UNMIK (ang. *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*). Na podstawie tej samej rezolucji od czerwca 1999 r. w celu zapewnienia bezpieczeństwa i utrwalenia osiągniętego zawieszenia broni na terenie Kosowa rozmieszczono także operację NATO KFOR (ang. *Kosovo Force*). W 2008 r. działania społeczności międzynarodowej uzupełniła Unia Europejska poprzez misję praworządności EULEX Kosovo,

mającą między innymi na celu umacnianie władz i administracji państwa oraz wspieranie rozwoju systemu rządów prawa.

17 lutego 2008 r. pomimo zdecydowanych sprzeciwów Serbii oraz serbskiej mniejszości autonomii Kosowo ogłosiło niepodległość. Fakt ten został poddany pod rozważania głównego organu sądowego ONZ, Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości ICJ (ang. *International Court of Justice*), który w czerwcu 2010 r. wydał wyrok, że deklaracja niepodległości Kosowa nie stoi w sprzeczności z prawem międzynarodowym.

Niepodległość Kosowa została uznana przez 113 państw świata, większość państw Unii Europejskiej i NATO, w tym Stany Zjednoczone. Wśród państw, które niepodległości Kosowa nie uznały, znalazły się między innymi Chiny, Rosja i Serbia, a spośród państw UE Cypr, Grecja, Hiszpania, Rumunia i Słowacja, które borykają się na swoich terenach z problemami mniejszości narodowych.

Szeroka obecność międzynarodowa w byłej autonomii wskazuje, jak ważny politycznie jest ten niewielki obszar, stanowiący przyczółek świata zachodniego w bezpośrednim sąsiedztwie prorosyjskiej Serbii, zdecydowanie wspierany przez Stany Zjednoczone Ameryki.

W literaturze przedmiotu wyodrębniane są cztery fazy procesów SSR na terenie Kosowa (Gajic 2017: 9):

1. Faza stabilizacji i demobilizacji w latach 1999–2004. Początek pierwszej fazy był ściśle powiązany z rozpoczęciem interwencji Paktu Północnoatlantyckiego. Wycofanie w czerwcu 1999 r. sił serbskich z terenu prowincji spowodowało powstanie próżni w lokalnym systemie bezpieczeństwa, gdyż nieobecne były żadne miejscowe siły przestrzegania prawa i porządku. W tym samym czasie rozpoczęła się także demilitaryzacja Armii Wyzwolenia Kosowa KLA oraz utworzenie Korpusu Ochrony Kosowa KPC (ang. *Kosovo Protection Corps*), którego funkcjonariusze zasilili później kosowskie siły bezpieczeństwa.

2. Faza budowy sektora bezpieczeństwa w latach 2004–2008. W drugiej fazie nastąpiło stopniowe przekazywanie odpowiedzialności za utrzymanie bezpieczeństwa, spoczywające dotąd na barkach społeczności międzynarodowej, na rzecz powstałych rodzimych służb przestrzegania prawa i porządku prowincji. Podczas trwania tej fazy utworzone zostały ministerstwa spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, a także pierwsze komitety parlamentarne nadzorujące działalność sił bezpieczeństwa. Od 2006 r. rozpoczęły się przygotowania do przyjęcia znaczącej roli w reformie sektora bezpieczeństwa przez Unię Europejską.

3. Faza nadzorowanej niezależności w latach 2008–2010. Trzecia faza rozpoczęła się 17 lutego 2008 r. wraz z proklamowaniem niepodle-

głości Republiki Kosowa. Państwo przyjęło wówczas konstytucję, której zapisy doprowadziły do utworzenia sektora bezpieczeństwa zgodnego z normami międzynarodowymi oraz znacząco zreformowały funkcjonujące dotychczas formacje i służby.

4. Faza integracji i przygotowania akcesji Kosowa do Unii Europejskiej rozpoczęła się w 2010 r. W fazie tej rząd Kosowa zmierzał do uregulowania relacji z Serbią oraz wypełnienia warunków niezbędnych do przystąpienia do UE. W tym zakresie rząd blisko współdziałał z misją UE EULEX Kosowo, w szczególności w zakresie wymuszania przestrzegania prawa, zwalczania przestępczości zorganizowanej i korupcji oraz budowy zdolności ochrony granic zewnętrznych państwa.

W zakresie problematyki reformy sektora bezpieczeństwa kasus Kosowa nacechowany jest niezwykle złożonością zagadnienia. Procesy SSR formalnie rozpoczęły się w 1999 r. po zakończeniu walk. Jednak w przypadku Kosowa sektor bezpieczeństwa, podobnie jak szereg innych sektorów funkcjonowania państwa, był raczej nowo tworzony niż reformowany. Z tego między innymi powodu zasługuje na wnikliwe prace naukowe.

Celem badawczym niniejszego opracowania jest przedstawienie złożoności międzynarodowego wsparcia dla Kosowa w dziedzinie bezpieczeństwa po 1998 r. wraz z procesami koordynacyjnymi realizowanymi przez wiodących aktorów w celu uniknięcia powielania wysiłków. W tym kontekście główny problem badawczy sformułowano w postaci pytania: jakie są najważniejsze uwarunkowania międzynarodowego zaangażowania w Kosowie i w jaki sposób dotyczą one reformy sektora bezpieczeństwa? Rozwiązanie tak sformułowanego głównego problemu badawczego wymagało rozwiązania szeregu problemów szczegółowych, określonych między innymi jako realizacja ustaleń wstępnych, sposób i zakres wdrażania czynności oraz zapewnienie podtrzymania osiągniętych efektów. W hipotezie badawczej niniejszego opracowania przyjęto, że pomimo niesprzyjających okoliczności aktywności międzynarodowej istniały sposoby zapewnienia efektywności działań.

Do zrealizowania celu badawczego przyjęty został zakres badawczy, który objął przeprowadzenie zarówno badań teoretycznych, jak i empirycznych. Metoda badawcza bazowała na analizach wyników dyskusji, konsultacji i wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami organizacji międzynarodowych oraz wybranych państw. Niniejszy materiał powstał także na podstawie interpretacji skutków niedawnych wydarzeń na Bałkanach oraz wniosków wynikających z analizy wyodrębnionej literatury.

Pakt Północnoatlantyczny NATO

W celu pokojowego rozwiązania sporu serbsko-albańskiego społeczność międzynarodowa prowadziła różnorodne działania negocjacyjno-mediacyjne. Dopiero odkrycie w 1998 r. na terenie Kosowa zbiorowych grobów ofiar etnicznych mordów ludności pochodzenia albańskiego wymusiło bardziej zdecydowaną reakcję. Pod koniec 1998 r. wizytę w Belgradzie złożył sekretarz generalny Paktu Północnoatlantycznego Javier Solana. Towarzyszyli mu przewodniczący Komitetu Wojskowego NATO generał Klaus Neumann oraz naczelny dowódca połączonych sił zbrojnych Sojuszu w Europie generał Wesley Clark. Delegacja NATO przybyła z zamiarem przedstawienia prezydentowi Slobodanowi Miloševićowi silnego przekazu, że jeśli władze serbskie nie zaprzestaną prześladowań Kosowian, będą musiały się liczyć ze zbrojną reakcją Sojuszu.

Pewne sukcesy złagodzenia konfliktu odniosła międzynarodowa grupa kontaktowa kierowana przez przedstawiciela amerykańskiej dyplomacji Richarda Holbrooke'a. W wyniku dwumiesięcznych negocjacji władze serbskie zgodziły się na wycofanie z terenów Kosowa części swoich sił policyjnych i wojskowych oraz na rozmieszczenie misji obserwacyjnej Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Ponadto osiągnięto porozumienie odnośnie do monitorowania terytorium Kosowa z platform lotniczych NATO. Ogólnie władze w Belgradzie zredukowały nieco stopień represji wobec ludności pochodzenia albańskiego, jednak w ocenie obserwatorów międzynarodowych nadal stosowały przemoc i szykany (Szeląg 2012: 227).

Na początku 1999 r. międzynarodowa grupa kontaktowa podczas konferencji pokojowej we francuskim Rambouillet przedstawiła serbskiej delegacji projekt porozumienia mającego na celu doprowadzenie do definitywnego zakończenia konfliktu. Projekt zawierał polityczne, ekonomiczne i militarne propozycje dotyczące zakończenia kryzysu. Postulował samostanowienie jugosłowiańskiej prowincji Kosowa oraz określał zasady międzynarodowej obecności wojskowej, z głównym zadaniem nadzorowania przestrzegania zapisów porozumienia. Pomimo kilkukrotnego przesuwania terminu podpisania dokumentu Serbowie nie zgodzili się na jego przyjęcie, argumentując, że godzi ono w ich żywotne interesy polityczne.

W tym czasie w kwaterze głównej NATO trwały już przygotowania do interwencji wojskowej. Sojusz rozważał kilka wariantów działań powietrznych, lądowych i połączonych, ukierunkowanych między innymi na wsparcie misji OBWE w Kosowie oraz rozwinięcie sił NATO

stacjonujących w sąsiedniej Albanii i Macedonii. W związku z brakiem poparcia rządów państw członkowskich Sojuszu dla lądowej operacji na terytorium Serbii zdecydowano o przeprowadzeniu operacji powietrznej, a następnie o rozmieszczeniu sił pokojowych na terenie Kosowa. NATO zamierzało przywrócić autonomię prowincji w ramach Jugosławii, nie dążąc do wyodrębniania samodzielnego państwa. Sojusz określił swoje cele (Marszałek 2009: 14) jako:

1. Zakończenie wszelkich działań zbrojnych i represji przeciwko ludności pochodzenia albańskiego na terytorium Kosowa.
2. Wycofanie serbskich sił zbrojnych i bezpieczeństwa z terenu prowincji.
3. Umożliwienie powrotu uchodźcom i przymusowo przesiedlonym.
4. Umożliwienie rozmieszczenia międzynarodowych sił pokojowych.
5. Zapewnienie funkcjonowania organizacji humanitarnych i pozarządowych.

24 marca 1999 r., bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ, NATO rozpoczęło działania ofensywne ukierunkowane na neutralizację serbskich instalacji systemu obrony przeciwlotniczej. W kolejnych dniach lotnictwo skoncentrowało uderzenia na wyrzutnie pocisków raketowych i radary, a następnie na fabryki broni i amunicji, koszary, sieci energetyczne oraz pasy startowe lotnisk.

Pomimo prowadzonych nalotów siły serbskie nie rozpoczęły wycofania swoich sił z prowincji Kosowa. Paradoksalnie represje uległy nasileniu, kontynuowano także czystki etniczne na ludności pochodzenia albańskiego. W wyniku niekorzystnego obrotu sytuacji Sojusz wzmożył ataki, ukierunkowując je na obiekty o znaczeniu strategicznym w Belgradzie i jego okolicach. Bombardowano budynki rządowe, dowództwa, składy paliw i amunicji.

Nasilenie serbskich represji w Kosowie doprowadziło do lawinowego wzrostu liczby uchodźców, który w szczytowym momencie mógł wynieść aż około półtora miliona osób. Większość uchodźców przenieśli się do sąsiedniej Albanii, powodując kryzys humanitarny na nieznaną dotąd w regionie skalę. W celu umożliwienia niesienia pomocy uchodźcom 14 kwietnia 1999 r. Pakt Północnoatlantycki w ramach *Allied Force* powołał misję *Allied Harbour*, w ramach której wraz z ONZ rozpoczęto budowę tymczasowych obozowisk oraz zaczęto realizować dostawy wody, żywności i pomocy medycznej. W celu wykonania tych zadań na terenie Albanii powołano misję NATO AFOR (ang. *Albanian Force*), ze zgrupowaniami inżynieryjnymi i służbami medycznymi.

Pod koniec maja 1999 r. w wyniku prowadzonych ataków NATO siły serbskie zaprzestały agresywnych działań wobec Kosowa. Na początku czerwca 1999 r. uzgodniono zasady zakończenia konfliktu. Milošević

przyjął uzgodnione ultimatum społeczności międzynarodowej. Zgodził się między innymi na zakończenie działań zbrojnych na terytorium Kosowa i wycofanie swoich sił oraz rozmieszczenie na terenie prowincji wojsk NATO. Zgodnie z zawartym porozumieniem Sojusz rozpoczął przygotowania do rozmieszczenia nowej operacji KFOR (ang. *Kosovo Force*).

Operacja KFOR, której mandat, podobnie jak misji UNMIK, wywodził się z Rezolucji nr 1244, odpowiedzialna była za realizację wojskowej części zadań społeczności międzynarodowej na terenie prowincji Kosowa. Miała ona ponadto uzupełniać misję UNMIK w ramach wojskowych aspektów działalności, w tym dotyczących reformy sektora bezpieczeństwa. Rozmieszczenie stałej obecności wojskowej NATO na terenie Kosowa było już rozważane podczas operacji powietrznej *Allied Force*. W celu realizacji zapisów Rezolucji nr 1244 terytorium Kosowa podzielono na cztery strefy odpowiedzialności przydzielone Stanom Zjednoczonym, Francji, Włochom oraz Niemcom (Istrefi 2017: 132).

Zakres działania operacji KFOR zdefiniowany został jako potencjalne podjęcie wszelkich działań mających na celu utworzenie i utrzymanie bezpiecznego otoczenia SASE (ang. *Safe and Secure Environment*) dla wszystkich Kosowian. We współpracy z tymczasowym rządem prowincji Kosowa wypracowane również zostało porozumienie o statusie sił SOFA (ang. *Status of Forces Agreement*). Dowództwo KFOR wyłączyło z uzgodnień władze w Belgradzie, izolując reżim i swoich niedawnych przeciwników oraz nie chcąc ograniczać tym porozumieniem aktywności UNMIK.

W związku z wyjątkową sytuacją prawną prowincji na początku 2000 r. SOFA zastąpiona została wspólną deklaracją KFOR i UNMIK, znaną jako Regulacja UNMIK 2000/47. Dokument ten określał status, przywileje i obowiązki obu misji, umożliwiając im realizowanie swego mandatu. Choć zgodnie z zapisami Rezolucji nr 1244 komponenty cywilny i wojskowy traktowane były jako równorzędne, KFOR nie podlegał nadzorowi sekretarza generalnego ONZ ani jego specjalnego przedstawiciela w Kosowie – SRSG (ang. *Special Representative of the Secretary General*).

Rezolucja nr 1244 wezwała Armię Wyzwolenia Kosowa KLA i inne kosowskie ugrupowania paramilitarne do natychmiastowego zaprzestania aktywności i złożenia broni. Żądano również zaprzestania noszenia umundurowania, a przede wszystkim insygniów KLA. Proces ten zgodnie z zapisami wojskowego porozumienia technicznego MTA (ang. *Military Technical Agreement*) nadzorowało NATO. MTA nadał operacji KFOR w zasadzie nieograniczoną autonomię działań dla realizacji swego mandatu (*Military... 1999: 2*). Mimo to proces rozbrajania KLA

postępował bardzo wolno. Dowództwu operacji zarzucano słabe przygotowanie tego zamierzenia, w tym brak kompleksowego programu przejęcia broni. Oceniano, że dziesiątki tysięcy sztuk uzbrojenia strzeleckiego zostało ukryte lub przemycone do państw ościennych (Marjamäki 2016: 28).

W lutym 2008 r., po proklamowaniu niepodległości Kosowa, KFOR nadal kontynuował działalność na podstawie Rezolucji nr 1244, jednak od czerwca 2008 r. rozpoczął realizację nowego zadania dotyczącego rozformowania Korpusu Ochrony Kosowa KPC (ang. *Kosovo Protection Corps*), a w jego miejsce wsparcia tworzenia Sił Bezpieczeństwa Kosowa KSF (ang. *Kosovo Security Forces*) oraz struktur cywilnych mających KSF nadzorować (Istrefi 2017: 133).

Przyjęta wraz z ogłoszeniem niepodległości konstytucja wprowadziła duże zmiany w strukturze sektora bezpieczeństwa. Na podstawie jej zapisów między innymi rozformowano Korpus KPC i utworzono Siły Bezpieczeństwa KSF, a także zreformowano policję KPS (ang. *Kosovo Police Service*), zastępując ją policją państwową KP (ang. *Kosovo Police*). Na uwagę zasługuje fakt, że konstytucja zezwalała na utworzenie szeroko pojętych sił bezpieczeństwa, jednak nie przewidywała powstania sił zbrojnych. Nadzór nad funkcjonowaniem sektora bezpieczeństwa prowadzony był przez międzynarodowe biuro cywilne ICO (ang. *International Civilian Office*), z ekspertami z państw UE oraz USA (Kochis i in. 2018: 2).

Siły Bezpieczeństwa KSF powstały jako nowoczesna formacja demokratycznego państwa, odcinająca się od dziedzictwa Armii Wyzwolenia Kosowa KLA i Korpusu Ochrony KPC. Mimo to szacowano, że po weryfikacji około 50% funkcjonariuszy KPC znalazło zatrudnienie w nowej strukturze. KSF z założenia była lekko uzbrojoną formacją bezpieczeństwa z głównymi zadaniami prowadzenia ochrony ludności, reagowania kryzysowego oraz rozminowania i usuwania niewypałów i niewybuchów. W początkowym okresie liczyła około 2,5 tys. funkcjonariuszy. Miała być załączkiem późniejszych sił zbrojnych, jednak aby te mogły powstać, niezbędna była zmiana zapisów konstytucji (Qehaja i in. 2010: 22).

W marcu 2014 r. wysiłków takich podjął się ówczesny premier Hashim Thaçi, ogłaszając projekt przekształcenia KSF w siły zbrojne przy jednoczesnym zwiększeniu liczebności do 5 tys. żołnierzy i 3 tys. rezerw osobowych, wyposażeniu w cięższe typy uzbrojenia oraz dążeniu do uzyskania standardów przewidzianych dla NATO. Jednak ze względu na sprzeciw mniejszości serbskiej propozycja nie została przyjęta przez parlament. Kolejną próbę Hashim Thaçi, już jako prezydent Kosowa, podjął w marcu 2017 r. Tym razem z projektu zrezygnowano ze względu

na niejasne stanowisko Stanów Zjednoczonych odnośnie do udzielenia przyszłej pomocy siłom zbrojnym. Pod koniec 2017 r. ówczesny premier Ramush Haradinaj stwierdził, że Kosovo nadal będzie poszukiwać sposobu transformacji KSF, na przykład poprzez wprowadzenie poprawek do konstytucji (Coffey 2017: 3).

Organizacja Narodów Zjednoczonych

W Kosowie funkcjonowało wiele instytucji ONZ, wśród których do najważniejszych w zakresie prowadzenia reformy sektora bezpieczeństwa zaliczano misję tymczasowej administracji UNMIK oraz program rozwojowy UNDP (ang. *United Nations Development Programme*), wykorzystywany między innymi do budowy lokalnych sił bezpieczeństwa.

Bardziej znaczącą rolę odegrała jednak misja rozmieszczona w Kosowie w czerwcu 1999 r. na mocy Rezolucji nr 1244, po zakończeniu zbrojnej interwencji NATO. Stanowiła ona cywilny komponent obecności międzynarodowej. Jej głównym zadaniem było zapewnienie rządowi prowincji wsparcia w charakterze tymczasowej administracji państwowej, pod której władzami obywatele państwa mogliby korzystać z przysługującej im autonomii.

Misja UNMIK faktycznie realizowała tymczasową funkcję zarządzania i administracji, ale miała również za zadanie umożliwić Kosowianom przejęcie w przyszłości odpowiedzialności za zarządzanie swoją prowincją. Działalność misji realizowana była w czterech następujących filarach aktywności (Marjamäki 2016: 18):

1. Niesienie pomocy humanitarnej.
2. Realizacja tymczasowej administracji państwowej.
3. Tworzenie demokratycznych instytucji państwowych.
4. Zapewnienie rozwoju ekonomicznego.

Początki funkcjonowania UNMIK były utrudnione za względu na powolny przyrost personelu misji, brak właściwych narzędzi finansowych oraz nieuwzględnienie w strukturze zdolności eksperckich w zakresie zapewnienia przestrzegania prawa i porządku.

W czerwcu 1999 r. tymczasowy rząd prowincji podpisał z przedstawicielami ONZ i NATO porozumienie o demilitaryzacji Armii Wyzwolenia Kosowa KLA. Odpowiedzialność za proces rozbrojenia, demobilizacji i reintegracji DDR (ang. *Disarmament, Demobilization and Reintegration*) w imieniu ONZ przyjęła Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji IOM (ang. *International Organization for Migration*). Z ponad 25 tys. bojowników KLA około 5 tys. zasiliło nowo tworzony

Korpus Ochrony Kosowa KPC oraz policję KPS (ang. *Kosovo Police Service*), a pozostali poddani zostali szkoleniom reintegracyjnym.

Korpus KPC był rozwiązaniem przejściowym na drodze do powstania docelowych struktur bezpieczeństwa i obrony. Realizował zadania ochrony ludności cywilnej, działań poszukiwawczo-ratunkowych, rozbudowy i odbudowy. IOM przez około 4 lat prowadził specjalistyczne szkolenia na rzecz Korpusu w ramach programu ufundowanego przez Stany Zjednoczone Ameryki (Skeppström i in. 2011: 16).

Równolegle w ramach realizacji dwóch filarów aktywności ONZ, tj. tymczasowego administrowania państwem oraz budowy demokratycznych instytucji, powstawała policja KPS. Dyrektor generalny KPS był kolokowany z naczelnikiem policji UNMIK, co umożliwiała realizację na jego rzecz doradztwa i mentoringu. W zakresie prowadzenia szkoleń policji UNMIK wspierany był przez OBWE, które utworzyło w Kosowie szkołę policyjną KPSS (ang. *Kosovo Police Service School*) oraz prowadziło rekrutację, nabór i szkolenie funkcjonariuszy wywodzących się z wszystkich grup etnicznych i społecznych. Kierowano się kwotami procentowymi, przyznając 50% miejsc byłym bojownikom KLA, 30% byłym policjantom jugosłowiańskim, 20% mniejszościom etnicznym, z dużym naciskiem, aby około 25% wszystkich stanowisk zajmowały kobiety. Liczebność KPS sukcesywnie wzrastała i w 2004 r. liczyła około 7 tys. funkcjonariuszy (Marjamäki 2016: 30).

W listopadzie 2005 r. sekretarz generalny ONZ wyznaczył fińskiego polityka i dyplomatę Martiego Ahtissari na specjalnego wysłannika ONZ do spraw Kosowa. Otrzymał on zadanie przeprowadzenia negocjacji ze zwaśnionymi stronami i przedstawicielami społeczności międzynarodowej w celu przedstawienia propozycji dotyczących przyszłego statusu prowincji. Po miesiącach trwania konsultacji i rozważań stało się jasne, że Serbia i Kosowo nie osiągną konsensusu. 26 marca 2007 r. Martti Ahtissari przedstawił Radzie Bezpieczeństwa ONZ swoją propozycję utworzenia niepodległej Republiki Kosowa. Dokument jego autorstwa, zwany planem Ahtissariego, stanowił plan utworzenia suwerennego państwa, które początkowo miało być nadzorowane przez wspólnotę międzynarodową.

Jeszcze w 2006 r. w ramach programu rozwojowego UNDP dokonano jednej z pierwszych kompleksowych ocen stanu sektora bezpieczeństwa prowincji. Na jej podstawie zaproponowano zupełnie nową architekturę struktur, z założeniem prawdopodobnego powstania w przyszłości niepodległego państwa. Jednak w związku z tym, że wcześniej zarządzanie sektorem bezpieczeństwa podlegało władzom jugosłowiańskim i serbskim, a od 1999 r. organizacjom międzynarodowym, Koso-

wianie nie mieli ani wiedzy, ani doświadczenia w tym zakresie. Dlatego też niezbędne było wypracowanie systemowych rozwiązań problemu.

W lutym 2008 r., po proklamowaniu niepodległości Kosowa, zadania i struktura UNMIK zostały dostosowane do nowych realiów. Misja uzyskała zdolność wsparcia tworzenia formacji przestrzegania prawa i porządku, zbliżone zadania ONZ realizowała ponadto w ramach programu UNDP. Prace prowadzone były jednocześnie na szczeblu strategicznym i operacyjnym. Począwszy od 2006 r., społeczność międzynarodowa wspierała pod względem doradczo-ekspertskim tworzenie Rady Bezpieczeństwa Kosowa KSC (ang. *Kosovo Security Council*). Wsparcia udzielała początkowo Wielka Brytania i Szwecja, a następnie zadanie to przejął UNMIK. Priorytetowo traktowana była też budowa i rozwój zdolności Sił Bezpieczeństwa Kosowa KSF, w tym policji KPS (Skeppström 2011: 19).

Ustawa dotycząca powołania Rady Bezpieczeństwa KSC została przyjęta przez parlamentarne Zgromadzenie Kosowa w 2008 r. Zgodnie z jej zapisami KSC miała odgrywać rolę doradczą przy premierze w zakresie wszelkich kwestii dotyczących bezpieczeństwa kraju i jego wkładu w stabilizację regionu. Ponadto Rada została zobowiązana do dostarczania ocen i informacji dotyczących bezpośredniego otoczenia państwa w celu umożliwienia rządowi podjęcia decyzji adekwatnych do sytuacji. Oprócz tego KSC miała odpowiadać za przygotowanie i przegląd w trybie dziesięcioletnim strategii bezpieczeństwa państwa (*Law...* 2008: 2).

Rada KSC podlegała bezpośrednio premierowi, który jej przewodniczył. W jej skład wchodził stali członkowie – głównie ministrowie upoważnieni do podejmowania wiążących decyzji wykonawczych. Wśród nich znaleźli się wicepremierzy, minister do spraw służb bezpieczeństwa, minister spraw wewnętrznych, minister spraw zagranicznych, minister sprawiedliwości oraz minister finansów. Ponadto sekretarz Rady KSC, dowódca sił bezpieczeństwa KSF oraz dyrektor generalny Policji również byli członkami stałymi, jednakże w charakterze doradczym. Po uzyskaniu niepodległości policja KPS została zreformowana, a jej nazwę skrócono do Policji Państwowej KP (ang. *Kosovo Police*) (Skeppström 2011: 20).

Unia Europejska

Mimo narastających napięć przeradzających się w sytuację kryzysową UE miała trudności z wypracowaniem jednoznacznego stanowiska i uzyskaniem wewnętrznego konsensusu w sprawie wydarzeń w Koso-

wie. Jeszcze jesienią 1998 r. UE zaproponowała szereg zamierzeń, które miały na celu możliwe złagodzenie zapowiadającego się kryzysu. Znalazło się wśród nich na przykład wprowadzenie tymczasowej administracji prowincji przez UE, powołanie policji Kosowa, przeprowadzenie wolnych wyborów czy rozmieszczenie międzynarodowej misji wojskowej dla zapewnienia bezpieczeństwa ludności lokalnej. Jak się okazało, ze względu na rozbieżności stanowisk państw unijnych żadnego z tych zamierzeń UE nie zrealizowała.

Ważnym przedsięwzięciem, który UE zdołała wykonać, było skierowanie do Kosowa w październiku 1998 r. swojego wysłannika specjalnego EU SE (ang. *EU Special Envoy*). Jego głównym zadaniem było promowanie działań UE oraz utrzymywanie relacji i koordynowanie swojej aktywności ze specjalnym przedstawicielem UE w Federalnej Republice Jugosławii FRY. Najważniejsze jednak było znaczenie instytucjonalne tego faktu polegające na administracyjnym wyłączeniu prowincji Kosowa w relacjach z UE z podległości pod FRY (Batora i in. 2017: 13).

Ze względu na rozbieżności stanowisk państw UE co do możliwej reakcji w ramach zarządzania kryzysowego Unia realizowała swoje zaangażowanie głównie w zakresie budowy struktur finansowych mających w przyszłości stanowić osnowę banku narodowego. UE współuczestniczyła także w tworzeniu agencji powierniczej KTA (ang. *Kosovo Trust Agency*), na której nie tylko oparto przyszły system bankowy, ale również wykorzystywano go do poboru opłat i podatków (Batora i in. 2017: 17).

Kwestia kosowska miała znaczący wpływ na postrzeganie sytuacji kryzysowych przez państwa członkowskie UE oraz samą organizację. W czerwcu 1999 r., zaledwie kilka tygodni po zakończeniu bombardowań Serbii przez NATO w ramach operacji *Allied Force*, powołana została Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony ESDP (ang. *European Security and Defence Policy*), mająca stanowić osnowę polityczną zewnętrznych działań reagowania kryzysowego UE. Wojna o Kosowo obnażyła wielkie rozbieżności pomiędzy zdolnościami sił zbrojnych USA i niedoinwestowanych armii europejskich, z ograniczonymi zdolnościami do prowadzenia interwencji nawet na własnym kontynencie (Grevi i in. 2009: 72).

Pod koniec 2005 r. państwa członkowskie UE były bliższe osiągnięcia konsensusu odnośnie do skierowania do Kosowa misji reagowania kryzysowego. W styczniu 2006 r. na teren Kosowa wysłano misję rozpoznawczą FFM (ang. *Fact Finding Mission*) z zadaniem wypracowania mandatu i struktury prawdopodobnej przyszłej misji w zakresie praworządności rozważanej w ramach ESDP. W kwietniu 2006 r. skierowano do Kosowa 40-osobowy zespół planistyczny EUPT (ang. *EU Planning*

Team), który kontynuował zadania FFM i stanowił załączek przyszłej misji. Jego początkowa liczebność wkrótce uległa podwojeniu. W charakterze doradców, tłumaczy i ochrony zatrudniono także kilkudziesięciu pracowników lokalnych. EUPT funkcjonował w ramach trzech grup eksperckich, tj. wymiaru sprawiedliwości, policji i administracji. Jego głównym zadaniem, oprócz prowadzenia doradztwa na rzecz władz prowincji, było przygotowanie sprawnego przejęcia części obowiązków od ONZ przez przyszłą misję UE (Grevi i in. 2009: 357).

17 lutego 2008 r., kiedy Kosowo uzyskało niepodległość, w państwie tym funkcjonowała operacja NATO KFOR oraz misja ONZ UNMIK, a specjalny przedstawiciel ONZ pełnił obowiązki tymczasowej administracji cywilnej. Powołanie misji ESDP stało pod znakiem zapytania, gdyż nie wszystkie państwa członkowskie UE uznały niepodległość Kosowa. Mimo trudnych uwarunkowań politycznych, po szczegółowych konsultacjach wewnętrznych, w czerwcu 2008 r. powołana została misja praworządności UE EULEX Kosovo. Ze względu na wyniki opóźnienia wstępna zdolność operacyjna została osiągnięta w grudniu 2008 r., a pełna gotowość operacyjna dopiero w kwietniu 2009 r.

EULEX Kosovo, będący jedyną cywilną misją UE z mandatem wykonawczym, miał za zadanie wspieranie i umacnianie władz i administracji Kosowa, rozwój niezależnego i wieloetnicznego systemu sądowego, policji i służb celnych wolnych od nacisków politycznych i działających zgodnie ze standardami międzynarodowymi. EULEX Kosovo realizował swoje zadania poprzez monitorowanie i doradztwo na rzecz właściwych władz, zapewnienie porządku publicznego, walkę z korupcją, przestępstwami finansowymi oraz zapewnienie, że w sprawach poważnych przestępstw śledztwa były należycie prowadzone. Mandat wykonawczy misji przekładał się na fakt, że EULEX prowadził część postępowań w najtrudniejszych sprawach oraz miał w nich głos zwierzchni nad władzami państwa (Spernbauer 2010: 15).

EULEX Kosovo był największą w historii misją cywilną Unii Europejskiej. Liczebność dopuszczona mandatem wynosiła do 2 tys. osób personelu międzynarodowego oraz do 1,2 tys. pracowników lokalnych.

EULEX był misją wyjątkową także ze względu na inne aspekty. Zawierając komponenty policyjny, wymiaru sprawiedliwości, administracyjny oraz celny był pierwszą misją UE prezentującą zintegrowane podejście do złożonej sytuacji problemowej. Ponadto misja realizowała szereg tzw. zadań horyzontalnych, jak planowanie, dostawy sprzętu, zarządzanie personelem, prowadzenie różnorodnych szkoleń, polityki równości płci i przestrzegania praw człowieka, współpracy z organizacjami pozarządowymi i społeczeństwem.

Biorąc pod uwagę bardzo dużą liczebność misji, wyzwaniem okazała się generacja sił FC (ang. *Force Generation*). Po siedmiu wnioskach o kontrybucje CfC (ang. *Call for Contribution*), zebrano około 75% personelu. Niemniej jednak dostrzeżono znaczące różnice w jakości przygotowania personelu pochodzącego z różnych państw UE.

EULEX Kosowo realizował zadania mandatowe wieloszczeblowo, tj. na poziomie strategicznym w ministerstwach, operacyjnym w komenadach i szefostwach oraz taktycznym w niższych jednostkach organizacyjnych. Na poziomie strategicznym misja wykonywała trudne zadania tworzenia i implementacji strategii narodowych, wśród których za najważniejsze uważano strategie zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, antynarkotykowej oraz walki z przestępczością finansową.

Mandat misji, po niezbędnych rekonfiguracjach, był sukcesywnie przedłużany, z silniejszym naciskiem na aspekty pokonfliktowe (*post-conflict*), jak na przykład prowadzenie postępowań w sprawach o przestępstwa wojenne, w tym poszukiwania zbrodniarzy wojennych, zwalczanie przestępczości zorganizowanej i korupcji.

Podsumowanie

Reforma sektora bezpieczeństwa prowincji, a następnie republiki Kosowa stanowi wyjątkowy kazus naukowy. We wczesnym etapie przemian sektor rodzimy niemalże nie istniał. Obowiązki zapewnienia bezpieczeństwa oraz przestrzegania prawa i porządku realizowane były przez formacje serbskie, których funkcjonariusze z terenu prowincji stopniowo wyemigrowali.

W wysiłkach społeczności międzynarodowej znaczące role odegrały kluczowe organizacje bezpieczeństwa oraz między innymi Stany Zjednoczone Ameryki, które były w stanie zapewnić pełne spektrum pomocy, począwszy od interwencji zbrojnej, poprzez rozmieszczenie sił stabilizacyjnych, zapewnienie zdolności rekonstrukcji, czy w tym przypadku raczej budowy państwa, aż do realizacji funkcji doradczo-szkoleniowych we wszystkich wymaganych obszarach sektora bezpieczeństwa. Ponadto Kosowo było jednym z największych odbiorców pomocy finansowej w Europie.

W początkowym etapie realizacji procesów SSR znaczącą liczbę instytucji podporządkowano misji UNMIK, która przyjęła ciężar koordynacji wysiłku międzynarodowego, integrując działalność wielu uczestników. Takie podejście zapewniło korzyści polegające na konkretnym podziale obszarów aktywności i uniknięciu powielania wysiłków, jednak jego stroną negatywną było ograniczenie lokalnej własności SSR. Nie-

mniej jednak nadzieje i zdecydowane dążenia ludności Kosowa do niepodległego samostanowienia przełożyły się na jednoznaczne wsparcie procesów SSR przez lokalne czynniki polityczne.

Istotną rolę w realizacji kolejnego etapu SSR odegrali przedstawiciele programu rozwojowego UNDP, którzy w 2006 r. dokonali jednej z pierwszych kompleksowych ocen stanu SSR prowincji. Na tej podstawie zaproponowano zupełnie nową architekturę struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. W tym etapie bodajże najważniejszy był tzw. plan Ahtissarięgo, stanowiący propozycję utworzenia suwerennego państwa, początkowo nadzorowanego przez wspólnotę międzynarodową. Zawierał on również pomysł na podział obowiązków między organizacje międzynarodowe i poszczególne państwa, a także postulował udoskonalenie istniejących mechanizmów koordynacyjnych.

Największym wyzwaniem SSR w Kosowie okazał się etap samodzielnego podtrzymania efektów przeprowadzonych reform oraz przygotowania do wycofania organizacji międzynarodowych i powierzenia pełnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo strukturom lokalnym. Znaczący postęp w tym zakresie odnotowano jedynie w związku z powołaniem państwowych instytucji szkoleniowych, niedoinwestowanych jednak przez rząd Kosowa liczący na ciągłe wsparcie finansowe z zewnątrz. Negatywną rolę odegrała również chęć wykluczenia z instytucji rządowych i bezpieczeństwa ludności pochodzenia innego niż kosowskie.

Największą przeszkodą w pełnym zakończeniu procesów SSR w Kosowie, w tym całkowitym wycofaniu organizacji międzynarodowych, była nie tylko kwestia nieuregulowanych stosunków z sąsiednią Serbią, ale także nieuznawania niepodległości państwa przez znaczące państwa członkowskie ONZ, NATO i UE. W związku z tym nie było pewności, czy po zakończeniu operacji KFOR walki z siłami serbskimi nie wybuchną na nowo. Pod znakiem zapytania stało także przyszłe, potencjalne członkostwo Republiki Kosowa w najważniejszych światowych organizacjach międzynarodowych.

Bibliografia

- Batora J., Osland K. 2017, *The EU's crisis management in the Kosovo–Serbia crises*, Bruksela.
- Gajic S. 2017, *Capacity building for Security Sector Reform in Kosovo*, Bruksela.
- Grevi G., Helly D., Keohane D. 2009, *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999–2009)*, Paryż.
- Istrefi R. 2017, *International Security Presence in Kosovo and its Human Rights Implication*, Zagrzeb.

- Kochis D., Coffey L. 2018, *A Kosovar army? Now is the time for U.S. leadership*, Waszyngton.
- Marjamäki J. 2016, *Security Sector Development in Post Conflict Kosovo*, Tampere.
- Marszałek M. 2009, *Sojusznicza operacja Allied Force: przebieg – ocena – wnioski*, Toruń.
- Military Technical Agreement for Kosovo*, 1999, Prisztina.
- Morelli V. 2018, *Kosovo: Background and U.S. Relations*, Waszyngton.
- Law No. 03/L-050 on the establishment of the Kosovo Security Council*, 2008, Prisztina.
- Rezolucja nr 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ*, 1999, Nowy Jork.
- Qehaja F., Vrajoli M. 2010, *Context Analysis of the Security Sector Reform in Kosovo 1999–2009*, Prisztina.
- Skeppström E., Weibull A. 2011, *Security Force in the making: capacity building in Kosovo*, Sztokholm.
- Spernbauer M. 2010, *EULEX Kosovo – mandate, structure and implementation: essential clarifications for an unprecedented EU mission*, Haga.
- Szeląg P. 2012, *Od interwencji Sojuszu Północnoatlantyckiego do orzeczenia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości*, Kraków.
- Woehrel S. 1999, *Kosovo: Historical Background to the Current Conflict*, Waszyngton.

Aleksandra Murat-Bors*

**WPLYW POLSKIEGO KOMPONENTU
AEGIS ASHORE NA RELACJE Z USA I NATO
JAKO DETERMINANTA
BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO**

**THE IMPACT OF THE AEGIS ASHORE SITE IN POLAND
ON RELATIONS WITH THE USA AND NATO
AS AN INTERNATIONAL SECURITY DETERMINANT**

Abstract

The proliferation of nuclear weapons and ballistic missiles combined with the growing threat from „rogue states” are the premises leading to the inevitable development of the missile defence strategy. The Aegis Ashore component based in Poland aims to protect American allies and resources in the European region from the growing rocket threat. The program, which was also included in the NATO Ballistic Missile Defence, is undoubtedly of great importance for international security. The article contains a presentation of the nature and purpose of the BMDS and presents the impact that the project has on Poland's relations with the United States and the NATO. It presents possible present and future implications for international security.

Key words: international security, missile defence, NATO, international relations

Wstęp

Równoległość proliferacji broni nuklearnej i rozwoju technologii raketowych sprawia, że jednym z kluczowych sposobów asymetrycznego użycia broni masowego rażenia mogą być w przyszłości strategiczne ataki raketowe. Im bardziej sięgniemy analizą w przyszłość, tym prawdopodobieństwo takiego zagrożenia wydaje się wzrastać. W sensie strategicznym nie ma wątpliwości, że nie można strategii obrony przed takimi zagrożeniami ograniczyć tylko do odstraszenia uderzeniem odwetowym (Koziej 2007). Powszechnie uznaje się, że zdolność do odparcia

* Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni, ul. Klonowa 58, 95-083 Babiczki, adres e-mail: murat.aleks@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-0732-6260

ataku powietrznego, w tym raketowego, stanowi jeden z decydujących czynników we współczesnych działaniach zbrojnych. Jest to bezpośrednie następstwo rozwoju ofensywnych środków walki, dla których naturalnym środowiskiem są przestrzeń powietrzna i wyższe warstwy pozaziemskie. Posiadanie systemów przeciwdziałających temu zagrożeniu stało się więc ważnym instrumentem polityki międzynarodowej, wykorzystywanym powszechnie w strategiach odstraszenia (Kupiecki 2014). Z tego względu atrakcyjna i aktualna jest dzisiaj obrona przeciwraketowa – istnieje na nią bowiem zarówno zapotrzebowanie strategiczne, jak i możliwości technologiczne jej realizacji. Efektem tych dwóch tendencji jest nieuchronny rozwój systemu obrony przeciwraketowej, nad czym skupiają się wysiłki USA oraz państw członkowskich NATO, w tym Polski.

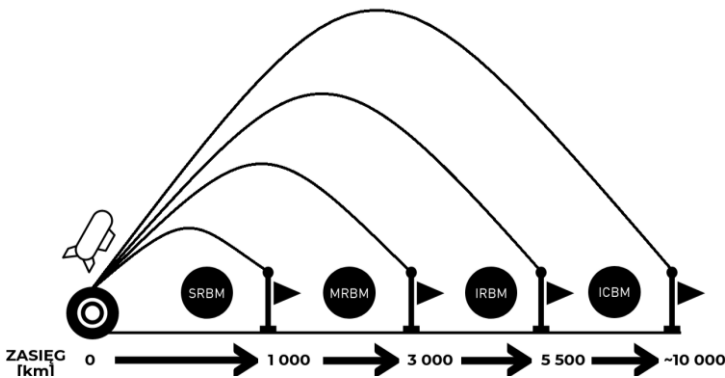
Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie wpływu ulokowania na terytorium Polski elementów amerykańskiej tarczy antyraketowej na bezpieczeństwo. Nie ulega wątpliwości, że uczestnictwo Polski w tym projekcie będzie miało istotny wpływ na jej pozycję na świecie, relacje z innymi państwami i podmiotami międzynarodowymi oraz bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Poruszany temat jest bardzo rozległy, dlatego zawężono problematykę i skupiono się głównie na relacjach Polski ze Stanami Zjednoczonymi oraz Sojuszem Północnoatlantyckim. Warto podkreślić, że podjęcie niniejszego zagadnienia wydaje się istotne także ze względu na niedostatek polskiej literatury traktującej o podjętej tematyce; zauważalny jest zwłaszcza niedobór opracowań powstałych w ostatnich kilku latach.

Korzystając z metody krytycznej analizy i badania piśmiennictwa oraz analizy i syntezy na podstawie studiów literatury przedmiotu, podjęto próbę ustalenia możliwych implikacji dla bezpieczeństwa międzynarodowego spowodowanych zmianami w relacjach Polski ze Stanami Zjednoczonymi i NATO po przystąpieniu naszego państwa do projektu amerykańskiej tarczy antyraketowej. Kluczowe znaczenie dla prowadzonych badań miało potwierdzenie postawionej hipotezy zakładającej, że ulokowanie na terytorium Polski elementów amerykańskiej tarczy antyraketowej będzie miało pozytywny wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe.

Istota i cel European Phased Adaptive Approach oraz polskiego komponentu Aegis Ashore

Obronę przeciwraketową można zdefiniować jako zespół sił, środków i działań, których zadaniem jest uniemożliwienie osiągnięcia celu obranego przez rakiety balistyczne nieprzyjaciela. Jest ona częścią obrony powietrznej zmierzającej do niedopuszczenia lub ograniczenia do

minimum ataku powietrznego przy użyciu środków napadu powietrzno-strategicznego lotnictwa czy raket balistycznych. Zastosowanie pocisków balistycznych opiera się na przeniesieniu do celu głowicy bojowej o charakterze konwencjonalnym bądź głowicy masowego rażenia (Carter, Schwartz 1984). Raketowe pociski balistyczne kategoryzowane są w zależności od ich zasięgu – najpowszechniej stosowany jest podział amerykański, wyróżniający 4 podstawowe grupy pocisków: pociski międzykontynentalne (*Intercontinental Ballistic Missile*, ICBM), pośredniego zasięgu (*Intermediate-Range Ballistic Missile*, IRBM), średniego zasięgu (*Medium-Range Ballistic Missile*, MRBM) i krótkiego zasięgu (*Short-Range Ballistic Missile*, SRBM) (Ballistic Missile Basics).



Rysunek 1. Porównanie zasięgów pocisków balistycznych

Źródło: opracowanie własne.

Amerykański System Obrony Przeciwraketowej (*Ballistic Missile Defense System*, BMDS) jest przewidziany na wiele lat rozwoju i wykorzystuje wszystkie możliwe dziś do zastosowania technologie oraz rysujące się w tym zakresie perspektywy na przyszłość. Z założenia wielowarstwowy, wykorzystuje bazujące na lądzie oraz morzu aktualne i przyszłe środki zwalczania pocisków balistycznych zdolnych do przenoszenia broni masowej zagłady. W porównaniu do wszystkich poprzednich amerykańskich koncepcji obrony przeciwraketowej projekt ten jest najbardziej kompleksowy, obejmuje bowiem trzy poziomy obrony przeciwraketowej: taktyczny, operacyjny i strategiczny.

Zadaniem BMDS ma być ochrona Ameryki Północnej, terytorium europejskich członków NATO, a także Izraela, Japonii oraz Korei Południowej przed atakiem przy użyciu raket balistycznych ze strony przede wszystkim tzw. państw zbrojeckich, które posiadają broń masowego rażenia i środki jej przenoszenia lub dążą do uzyskania tego typu uzbrojenia (Kacz-

marski 2004). Dokładne określenie perspektyw uzyskania przez te państwa międzykontynentalnych rakiet balistycznych jest niezwykle trudne ze względu na brak pełnych i wiarygodnych informacji co do rzeczywistego zaawansowania ich programów budowy środków przenoszenia głowic nuklearnych i/lub konwencjonalnych. Niewątpliwie można jednak stwierdzić, że podmioty takie, jak Iran oraz Korea Północna, pracują nad raketami, których możliwości techniczne pozwalałyby na uderzenie w dowolne miejsce na świecie. Dla Stanów Zjednoczonych oczywiste stało się więc, że uzyskanie przez te państwa zdolności rażenia ich terytorium jest jedynie kwestią czasu, a to z kolei może stanowić poważne zagrożenie zarówno dla bezpieczeństwa USA, jak i międzynarodowego. Stąd konieczne jest stworzenie już teraz systemu, który zapewni ochronę głównie przed przyszłymi, nie zaś współczesnymi zagrożeniami (Smith 2000).

W październiku 2009 r. administracja Baracka Obamy ogłosiła rozmieszczenie systemu obrony przeciwrakietowej – *European Phased Adaptive Approach* (EPAA), opartego na rakietach SM-3 w wariantach IB, IIA i IIB rozmieszczonych w ramach Aegis Afloat na statkach obrony przeciwrakietowej na Morzu Śródziemnym oraz na terenach lądowych w ramach Aegis Ashore: w rumuńskim Deveselu oraz polskim Redzikowie. System EPAA został opracowany w celu obrony przed obecnymi i przyszłymi zagrożeniami raketowymi dla amerykańskich baz w Europie i terytorium członków NATO.



Rysunek 2. Rozmieszczenie komponentów systemu EPAA

Źródło: opracowanie własne.

Polska podjęła się uczestnictwa w programie EPAA, decydując o ulokowaniu na terenie Redzikowa, we współpracy z USA, naziemnej instalacji systemu Aegis Ashore. Jej zadaniem ma być obrona obszarów położonych w środkowej i północnej części Europy przed raketami krótkiego, średniego i pośredniego zasięgu. Dodatkowo komponent systemu Aegis Ashore rozlokowany na terytorium Polski wchodzi w skład systemu obrony przeciwrakietowej Sojuszu Północnoatlantyckiego, co jest rezultatem decyzji USA o włączeniu amerykańskich instalacji obrony przeciwrakietowej rozmieszczonych na obszarze Europy do systemu sojuszniczego.

Relacje polsko-amerykańskie w świetle ulokowania komponentu Aegis Ashore na terenie RP

Amerykański program rozwoju europejskiego komponentu obrony przeciwrakietowej związał Polskę w sposób podwójny. W sensie ogólnym, jako sojusznika wspierającego ten program, a także bezpośrednio, jako partnera Stanów Zjednoczonych gotowego rozmieścić na własnym terytorium amerykańskie instalacje wojskowe. Polska podjęła z inicjatywy USA rozmowy przednegocjacyjne na ten temat już na przełomie lat 2002 i 2003, miały one jednak poufny charakter i trwały w tej formule do końca 2006 r. W tym okresie strony rozeznały podstawowe kwestie związane z przyszłą współpracą, wyjaśniły wzajemne intencje oraz stwierdziły brak przeszkód do podjęcia oficjalnych negocjacji. Formalna oferta została złożona Polsce w styczniu 2007 r., a oficjalne negocjacje trwały do lata 2008 r. (Kupiecki 2015). Podczas sygnowania umowy o rozmieszczeniu amerykańskich instalacji w Polsce podpisano również „Deklarację w sprawie współpracy strategicznej”, która zarysowała ogólne kierunki dwustronnej współpracy. Stany Zjednoczone zobowiązały się do zapewnienia bezpieczeństwa Polsce i własnym obiektom ulokowanym na jej terytorium, a także do wsparcia modernizacji Sił Zbrojnych RP. Deklaracja wskazała przykładowe obszary, gdzie Polska i USA powinny poszukiwać możliwości zacieśnienia współpracy strategicznej.

Zmiana koncepcji tarczy antyrakietowej przez nowego prezydenta Baracka Obamę spotkała się początkowo z chłodnym przyjęciem – również ze względu na sposób i niefortunną datę ogłoszenia nowego programu, czyli 17 września 2009 r. Po dogłębnej analizie nowych propozycji Polska podtrzymała jednak swoje zainteresowanie udziałem w programie, przeważały bowiem dojrzała ocena narodowych i sojuszniczych interesów bezpieczeństwa i wola utrzymania obecności USA w Europie. Również, mimo kolejnych zmian w architekturze EPAA

dokonanych w 2014 r. podstawowe założenia współpracy między oboma państwami i korzyści dla Polski z niej płynące pozostały w mocy.

Dla strony polskiej wola przyjęcia amerykańskich instalacji wynikała z chęci zacieśnienia politycznej i wojskowej współpracy z USA, umocnienia amerykańskiej obecności w Europie oraz wsparcia tradycyjnego sojusznika. Miało to prowadzić do stałego stacjonowania amerykańskich wojsk na terenie naszego państwa, niewątpliwie podnosząc poziom bezpieczeństwa. Pod uwagę była również brana możliwość stworzenia nowych zdolności w zakresie obrony przeciwrakietowej i rozciągnięcie jej na pozostałe państwa europejskie. Zauważano jednak możliwe negatywne konsekwencje – wzrost zagrożenia terrorystycznego czy możliwość szpiegostwa, niebagatelne znaczenie miał również opór części państw europejskich. Jednym z najistotniejszych argumentów przeciwko realizacji projektu na terytorium Polski było również potencjalne pogorszenie i tak już napiętych relacji z Federacją Rosyjską, co skutkowało między innymi przebazowaniem rakiet Iskander na pozycje potencjalnie zagrażające RP. Co więcej, nie można pominąć faktu, że systemy rozmieszczone w polskiej bazie będą sterowane przez władze USA, a zatem Polska nie będzie miała wpływu na wystrzelenie antyrakiet z jej terytorium.

Dla Stanów Zjednoczonych Ameryki wybór Polski był korzystny z wielu powodów. Dobry stan związku sojuszniczego, a także przychylność polskiego społeczeństwa gwarantowały stabilność relacji w długiej perspektywie. Przede wszystkim jednak liczyło się korzystne położenie geograficzne Polski, umożliwiające odpowiedź systemu na zagrożenia ze strony Bliskiego Wschodu i Azji. Niemale znaczenie miało także zwiększenie zaangażowania w obronę przeciwrakietową NATO, co spotkało się z pozytywnym odbiorem pozostałych sojuszników. Jednocześnie istotne było umocnienie amerykańskiej obecności na kontynencie europejskim, co jednocześnie niewątpliwie wiązało się także z pogorszeniem relacji z Rosją na skutek ingerencji w jej tradycyjną strefę wpływów w Europie Środkowej i Wschodniej. Przed włączeniem EPAA w system obrony przeciwrakietowej NATO projekt spotkał się również z oporem części członków Sojuszu, co skutkowało negatywną argumentacją na temat możliwości wywołania konfliktu z sojusznikami. Podnoszona była również kwestia inwestowania dużych nakładów finansowych przy jednoczesnym braku dobitnych dowodów na skuteczność zastosowanych rozwiązań technicznych. Niezwykle istotnym kontrargumentem było również prawdopodobieństwo zainicjowania nowego wyścigu zbrojeń.

Niezaprzeczalnie projekt ma i będzie miał duży wpływ na stosunki Polski ze Stanami Zjednoczonymi. Wśród pozytywnych skutków projek-

tu, zwraca uwagę przede wszystkim wzmocnienie tradycyjnego sojuszu opartego na podpisanych umowach i deklaracjach, stacjonowaniu amerykańskich wojsk na terytorium RP (zarówno w charakterze stałym, jak i rotacyjnym), ale także związkach gospodarczych (umowy z amerykańskimi koncernami zbrojeniowymi, transfer myśli technologicznej). Istotne znaczenie ma również współpraca w ramach obrony przeciwraкетowej NATO i narodowej. Wśród ujemnych skutków należy zwrócić uwagę na brak polskiej kontroli w sytuacji uruchomienia systemu, co może mieć wiele negatywnych konsekwencji. Wart uwagi jest również fakt uzależnienia narodowego systemu obrony raketowej od amerykańskiego sojusznika, który można rozpatrywać zarówno w kategoriach pozytywnych, jak i negatywnych.

Stanowisko Sojuszu Północnoatlantyckiego i włączenie polskiego komponentu w system obrony przeciwraкетowej NATO

Sojusz Północnoatlantycki, a wraz z nim Polska, funkcjonują w środowisku potencjalnych zagrożeń raketowych – są bowiem położone w zasięgu rakiet wielu państw mających je w swoich arsenalach. Działania Sojuszu w ramach programu *North Atlantic Treaty Organization Ballistic Missile Defence* (NATO BMD) to obecnie kluczowy element strategii dostosowywania się do rosnących zagrożeń balistycznych na Bliskim i Środkowym Wschodzie (Kupiecki 2015). Dlatego razem z kluczowymi sojusznikami, przede wszystkim ze Stanami Zjednoczonymi, Polska angażuje się w rozwój obrony powietrznej i w jej zakresie – również obrony przeciwraкетowej. Wiąże się to ściśle z polską koncepcją bezpieczeństwa państwa i jej ważnym składnikiem, jaki tworzy mechanizm kolektywnej obrony NATO. Zakłada ona korzystanie z różnych form pomocy sojuszniczej na wypadek agresji oraz udział w sojuszniczej polityce odstraszenia (Duryś 2015).

Dyskurs, jaki toczył się na forum NATO, ukazał rozbieżności w podejściu państw członkowskich do problemu ulokowania amerykańskich instalacji w Europie. Każde z państw podchodziło do kwestii europejskich komponentów BMDS z punktu widzenia własnych partykularnych interesów narodowych, w związku z tym opierając swoje opinie na różnych motywach (Hodor 2008). Dyskusja na temat rozwoju obrony przeciwraкетowej NATO jest od zawsze ściśle powiązana z koncepcją budowy amerykańskiego systemu obrony przeciwraкетowej. Kwestie te wielokrotnie wywoływały w przeszłości napięcia i kontrowersje w relacjach transatlantyckich. Podjęcie przez prezydenta USA Billa Clintona

w 1999 r. decyzji o budowie systemu Narodowej Obrony Przeciwrakietowej (*National Missile Defence*, NMD) spotkało się z nieprzychylną reakcją większości zachodnioeuropejskich państw. Argumentowano, iż rozwój programu NMD będzie mieć niekorzystny wpływ na reżim kontroli zbrojeń i strategiczną stabilność w skali globalnej. Jako negatywny skutek wskazywano także na powstanie różnych standardów bezpieczeństwa dla Europy i Stanów Zjednoczonych oraz prawdopodobne pogorszenie relacji z Federacją Rosyjską (Malec, Durys, Pacholski 2005). Jednocześnie w maju 2001 r. NATO rozpoczęło analizę możliwości uruchomienia sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej (*Alliance Theatre Ballistic Missile Defence*, TBMD) (*Ballistic Missile Defence*).

Nowym impulsem do dyskusji wewnątrz Sojuszu były niewątpliwie ataki terrorystyczne z 11 września 2001 r. oraz rozmowy amerykańsko-rosyjskie w kwestii rozwoju obrony przeciwrakietowej i ograniczeń wynikających z traktatu ABM. Czynnikiem, który z pewnością wpłynął na zmianę nastawienia państw europejskich, było zapewnienie podjęcia przez USA szerszych konsultacji na temat NMD z członkami Sojuszu. Szczyty NATO w Pradze w 2002 r. i w Stambule w 2004 r. skutkowały kolejnymi analizami oraz przyspieszeniem realizacji prac nad TBMD. Deklaracja szczytu w Bukareszcie z 2008 r. uwypukliła rosnące zagrożenie atakami rakietowymi na terytorium Sojuszu. Zauważono, że obrona przeciwrakietowa jest częścią szerszego zapobiegania temu zagrożeniu, które powinno obejmować również działania społeczności międzynarodowej na rzecz kontroli zbrojeń, rozbrojenia i nieprolifracji broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia. Doceniony został wkład w obronę sojuszników przed atakiem rakietami balistycznymi dalekiego zasięgu, jaki stanowić miało planowane rozmieszczenie elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Europie (Interview with NATO Assistant... 2008). Zapewniono, że instalacje te będą stanowiły integralną część przyszłego sojuszniczego systemu. Jednocześnie apelowano o rozszerzenie zasięgu na wszystkie państwa sojusznicze, aby obroną przeciwrakietową pokryć także terytoria nieobjęte systemem budowanym przez USA (*Ballistic Missile Defence*). Intensyfikacja prac nad rozwojem NATO BMD nastąpiła po ogłoszeniu przez administrację amerykańską zmian w koncepcji budowy BMDS. Informacja ta spotkała się z pozytywnym przyjęciem przez państwa europejskie postrzegające nowe podejście USA do obrony przeciwrakietowej jako dobrze wpisujące się w rozwój sojuszniczych zdolności obronnych (NATO Ministers Address...).

W dniach 10–11 czerwca 2010 r. na szczycie w Lizbonie przywódcy NATO zdecydowali o budowie systemu chroniącego terytorium, ludność cywilną oraz wojska europejskich sojuszników przed pełnym spektrum zagrożeń rakietowych. Opiera się on na poszerzonym o obronę

terytorialną programie aktywnej warstwowej obrony przeciwrakietowej teatru działań (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence*, AL-TBMD) oraz dobrowolnych, narodowych wkładach sojuszników (Hołdak, Piotrowski 2015). Program EPAA wraz z polskim komponentem w Redzikowie będzie stanowić amerykański wkład do systemu sojuszniczego (Ministers Discuss Future...).

Formalne ogłoszenie osiągnięcia *Interim NATO BMD Capability* nastąpiło na szczycie w Chicago 20 maja 2012 r. Sekretarz generalny NATO podkreślił, że system będzie łączył różne zdolności w zakresie obrony przeciwrakietowej sojuszników pod dowództwem i kontrolą NATO, co umożliwi obronę przed zagrożeniami spoza obszaru euroatlantyckiego (NATO declares interim... 2012). Natomiast początkowa zdolność operacyjna, czyli możliwość obrony ludności, terytorium i sił Sojuszu w południowej Europie przed potencjalnym atakiem rakietowym, ogłoszona została w lipcu 2016 r. Szczyt w Brukseli w lipcu 2018 r. potwierdził, że zostaną poczynione kolejne kroki, aby osiągnąć ostateczny cel, jakim jest pełna gotowość operacyjna systemu (*Ballistic Missile Defence*). Obrona przeciwrakietowa będzie niewątpliwie jednym z głównych przedsięwzięć NATO na nadchodzącą dekadę. Pomimo różnic w ocenie stopnia i kierunku zagrożeń rakietowych sojusznicy podjęli się współpracy, dzięki której również państwa nieposiadające wystarczających własnych zdolności w tej dziedzinie objęte będą ochroną. Jest to szczególnie istotne dla państw brzegowych NATO, do których należy Polska (Durys 2015).

Podsumowując, członkowie Sojuszu początkowo sceptycznie odnosili się do amerykańskiego projektu, jednocześnie jednak zdając sobie sprawę z rosnącego zagrożenia rakietowego i nie negując potrzeby istnienia i rozwoju takiego systemu. Początkowa niechęć do projektu wynikała z faktu, że był on postrzegany jako konkurencyjny wobec obrony sojuszniczej, a także wiążący się z większą obecnością amerykańską na terytorium Europy i uzależniający bezpieczeństwo Europy od Stanów Zjednoczonych. Obawy dotyczące wpływu programu na bezpieczeństwo kontynentu odnosiły się do możliwego zagrożenia jedności struktur europejskich i konfliktów między sojusznikami, pogorszenia relacji z bezpośrednimi sąsiadami, głównie Rosją. Projekt rodził też obawę wznowienia kolejnego wyścigu zbrojeń. Ostatecznie państwa sojusznicze zaakceptowały decyzję o ulokowaniu w Europie elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej, głównie na skutek włączenia jej w system obrony przeciwrakietowej NATO (Adamczyk 2014). Dzięki tej decyzji całe terytorium objęte zostanie obroną przeciwrakietową, a europejskie państwa będą mogły korzystać z amerykańskich technologii i doświadczeń, jednocześnie wzmacniając transatlantyczne więzi.

Implikacje dla bezpieczeństwa międzynarodowego: pozycja Polski na świecie w świetle nowych szans i zagrożeń

Analizując stanowisko podmiotów, takich jak NATO i Stany Zjednoczone, wobec ulokowania elementów tarczy antyrakietowej na terytorium Polski, można podjąć się określenia możliwych skutków tego projektu dla bezpieczeństwa międzynarodowego i pozycji naszego państwa na arenie międzynarodowej.

Na początku warto zwrócić uwagę na coraz szybszą degradację środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego wokół europejskiego obszaru NATO. Wynika to głównie z narastającej asertywności polityki Rosji (która traktuje tarczę antyrakietową jako broń skierowaną wyłącznie przeciwko niej, a zatem przeciwstawia się temu zagrożeniu), wzrostu zagrożenia terrorystycznego i zaostrzania się sytuacji na Bliskim Wschodzie. Jednocześnie Europa w sensie polityki bezpieczeństwa, szczególnie w wymiarze militarnym, osłabła znacząco i niewątpliwie konieczne jest szukanie rozwiązań, które pozwolą poradzić sobie z narastającymi problemami (Czajkowski 2016). Drogą do przeciwdziałania niezwykle istotnym zagrożeniom rakietowym jest projekt tarczy antyrakietowej, pomimo wielu zalet niepozbawiony także negatywnych konsekwencji.

Zaczynając od negatywnych konsekwencji współpracy z USA, nie można pominąć potencjalnej możliwości odwrócenia się amerykańskiego sojusznika w stronę innych krajów oraz realnej utraty znaczenia wszelkich gwarancji i obietnic. W krótkim czasie baza w Redzikowie może utracić status operacyjny, zostać pozbawiona istotnego uzbrojenia i wyposażenia oraz opuszczona przez amerykański personel. Istotne jest zatem ciągle umacnianie naszego partnerstwa i podbudowywanie realnymi działaniami politycznych gwarancji, jednocześnie mając na uwadze możliwość utraty na znaczeniu dla Stanów Zjednoczonych. Kolejnym negatywnym następstwem jest fakt, iż Polska jako silny sojusznik USA i państwo utrzymujące na swoim terytorium amerykańskie instalacje, może stać się celem obecnych i przyszłych przeciwników Stanów Zjednoczonych. Wydaje się to jednak nie być dużą zmianą z uwagi na członkostwo w NATO oraz położenie geostrategiczne naszego państwa. Co więcej, możliwy jest wzrost zagrożenia atakiem terrorystycznym lub inną asymetryczną odpowiedzią, jaka mogłaby się ewentualnie pojawić ze strony jakiegokolwiek innego państwa lub organizacji, które poczują się zagrożone przez rozwój BMDS. W sytuacji wzrostu napięcia w stosunkach z potencjalnym agresorem instalacje przeciw rakietowe w Polsce mogą stać się celem takiego ataku, trudno jednak dziś ze szczegółami

określić, jak mogłoby to wyglądać (Czajkowski 2015). Istotny jest również fakt, że projekt tarczy antyrakietowej będzie (prawdopodobnie) wykorzystywany jako instrument antypolskiej polityki niektórych krajów, również członków NATO – z uwagi na postrzeganie Polski jako sojusznika bardziej związanego z USA niż z samym Sojuszem. Niebagatelne znaczenie ma również argumentacja wskazująca na możliwość utworzenia w Europie dwóch różnych standardów bezpieczeństwa, a także zainicjowania nowego wyścigu zbrojeń.

Wzrost znaczenia Polski dla USA, który jest następstwem ścisłej współpracy w ramach realizacji projektu EPAA, ma niewątpliwie istotny i pozytywny wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe. Umacnia je w obliczu przyszłych potencjalnych zagrożeń ze strony Iranu, Korei Północnej czy innych „państw zbójceckich”. Projekt wzmacnia obronę terytorium Polski i innych członków NATO przed potencjalnymi zagrożeniami raketowymi, również w formie strategii odstraszenia. Co więcej, z uwagi na włączenie polskiego komponentu Aegis Ashore w system obrony przeciwrakietowej NATO, pozycja naszego państwa w Sojuszu niewątpliwie wzrosła. Goszcząc na swoim terenie ważne instalacje, Polska w istotnym zakresie wypełnia sojusznicze zobowiązania i zwiększa swoją rolę. Dzięki temu wzrasta skuteczność kolektywnej obrony NATO, a co za tym idzie, świadomość realnego i czynnego wsparcia przez sojuszników w razie napaści zbrojnej. U źródeł tego rozumowania leży również analiza historycznych doświadczeń Polski, wskazująca na uzasadnioną konieczność umacniania mechanizmów wiążących w nierozzerwalny sposób jej bezpieczeństwo z bezpieczeństwem sojuszników zachodnich, co w naturalny sposób opiera się na integracji wojskowej w ramach NATO (Kitler 2011). Dodatkowym elementem jest pojawienie się na terytorium Europy kolejnych instalacji wojskowych istotnych z punktu widzenia narodowej strategii bezpieczeństwa USA, co niewątpliwie zwiększa wartość Europy w kategoriach strategicznych, mając dodatkowy wpływ na wzmocnienie relacji transatlantyckich (Czajkowski 2016).

Wnioski

Następstwa budowy komponentu Aegis Ashore na terenie Polski zarówno w kontekście szans, jak i zagrożeń są niewątpliwie istotne i długofalowe. Z pewnością bezpieczeństwo międzynarodowe (zwłaszcza w kontekście NATO) umocni się – jednakże nie na zawsze i nie bez negatywnych skutków.

W aspekcie pozycji na świecie Polska niezaprzeczalnie może wiele zyskać. Długotrwały i mocny sojusz ze Stanami Zjednoczonymi może

przynieść wiele korzyści zarówno w kwestii militarnej, jak i gospodarczej. Aktywny udział w projekcie obrony przeciwrakietowej NATO czyni Polskę ważnym i zaangażowanym sojusznikiem, ugruntowując jej pozycję w Sojuszu, jednocześnie znacznie zwiększając możliwość obrony kolektywnej NATO.

Należy jednak pamiętać, że w niektórych możliwych konfiguracjach politycznych obrona przeciwrakietowa może się stać jedną z przyczyn i wygodnym instrumentem antypolskiej argumentacji niektórych państw. Co więcej, rozmieszczenie tarczy antyrakietowej na terytorium Polski powoduje pogorszenie relacji z Federacją Rosyjską, co skutkuje nie tylko działaniami politycznymi, ale również militarnymi. Istotnym argumentem przeciwko instalacji wydaje się także możliwość wznowienia wyścigu zbrojeń, nad którego powstrzymaniem powinny skupiać się wysiłki podmiotów zaangażowanych w projekt.

Podsumowując, należy zwrócić uwagę na fakt, iż bilans trwającego prawie dwie dekady zaangażowania Polski w rozwój obrony przeciwrakietowej może mieć w obecnych warunkach jedynie walor oceny tymczasowej, biorąc pod uwagę dynamikę zdarzeń na arenie międzynarodowej. Pełna ocena możliwa będzie dopiero po osiągnięciu gotowości operacyjnej przez bazę w Redzikowie oraz rozwinięciu, przynajmniej częściowym, narodowej obrony przeciwrakietowej.

Bibliografia

- Adamczyk N. 2014, *Znaczenie amerykańskiej tarczy antyrakietowej dla bezpieczeństwa narodowego Polski*, „Bezpieczeństwo: teoria i praktyka. Czasopismo Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego”, nr 8/2.
- Ballistic Missile Basics, www.globalsecurity.org/wmd/intro/bm-basics.htm (18.12.2018).
- Ballistic Missile Defence, NATO, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49635.htm?selectedLocale=en (20.12.2018).
- Carter A., Schwartz D. 1984, *Ballistic missile defense*, Washington.
- Czajkowski M. 2015, *Tarcza marzeń nad Europą*, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/marek-czajkowski-tarcza-marzen/> (23.12.2018).
- Czajkowski M. 2016, *Amerykański program obrony przeciwrakietowej w Europie: aspekty polityczne*, „Studia Politologica Ucraino-Polona”, nr 6.
- Durys P. 2015, *Obrona przeciwrakietowa NATO. Wyzwania multilateralizmu [w:] Obrona przeciwrakietowa w polskiej perspektywie*, red. R. Kupiecki, Warszawa.
- Hodor A. 2008, *Stanowisko państw członkowskich, organów Unii Europejskiej oraz stan europejskiej debaty publicznej wobec rozmieszczenia w Polsce i Republice Czeskiej elementów tarczy antyrakietowej [w:] Wpływ tarczy antyrakietowej na pozycję międzynarodową Polski. Konsekwencje umieszczenia elementów systemu obrony przeciwrakietowej Stanów Zjednoczonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chorośnicki, A. Gruszczak, Kraków.

- Hołdak K., Piotrowski M.A. 2015, *Obrona przeciwrakietowa. Podstawowe zagadnienia* [w:] *Obrona przeciwrakietowa w polskiej perspektywie*, red. R. Kupiecki, Warszawa.
- Interview with NATO Assistant Secretary General for Defence Investment Peter Flory on NATO's work on missile defence, defence against terrorism and cyber defence, all issues which are high on the agenda for the Bucharest Summit, NATO, https://www.nato.int/cps/ie/natohq/opinions_7598.htm?selectedLocale=en (20.12.2018).
- Kaczmarek M. 2004, *Obrona przeciwrakietowa Stanów Zjednoczonych i jej implikacje międzynarodowe*, Toruń.
- Kitler W. 2011, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa.
- Koziej S. 2007, *Tarcza antyrakietowa – dylematy strategiczne*, „Znak”, nr 4.
- Kupiecki R. 2014, *Obrona przeciwrakietowa. Kilka istotnych kwestii*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3.
- Kupiecki R. 2015, *Obrona przeciwrakietowa w polskiej perspektywie. Działania własne, współpraca z USA i NATO* [w:] *Obrona przeciwrakietowa w polskiej perspektywie*, red. R. Kupiecki, Warszawa.
- Malec M., Durys P., Pacholski P. 2004, *NMD. Amerykański program obrony przeciwrakietowej*, Warszawa–Toruń.
- Ministers Discuss Future of NATO's Nuclear Policy and Prospects for Missile Defence, NATO, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_62852.htm? (18.12.2018).
- NATO declares interim missile defence capability, NATO, https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_87599.htm (20.12.2018).
- NATO Ministers Address Defence Transformation and Missile Defence, NATO, https://www.nato.int/cps/su/natohq/news_58470.htm? (20.12.2018).
- Smith D. 2000, *A Brief History of "Missiles" and Ballistic Missile Defense, National Missile Defense. What Does It Mean?* [w:] A CDI Issue Brief, Washington.

Krzysztof Żarna*

**DYSKONTYNUACJA SYSTEMU PRAWNO-
PAŃSTWOWEGO I TRANSFORMACYJNEGO
REPUBLIKI SŁOWACKIEJ W LATACH 1992–1994**

**THE DISSOLUTION OF THE LEGAL-STATE
AND TRANSFORMATION SYSTEM OF THE SLOVAK REPUBLIC
IN 1992–1994**

Abstract

The article concerns an analysis of the political situation in the Slovak Republic between the years 1992–1994 and the formation of the legal and state system. In the analysed period, the process of decomposition of the Czech and Slovak Federal Republic took place or, to be more precise, the finalisation of this process. The study is based on the assumption that in the analysed period there were many divisions observed on the political scene, which was the result of the lack of a stable political structure.

Key words: Slovakia, Czechoslovakia, Vladimír Mečiar, HZDS

Wstęp

Po wydarzeniach określanych w Europie Środkowo-Wschodniej jako jesień narodów doszło do dekompozycji systemów politycznych, które funkcjonowały w państwach tego regionu będących do tej pory pod wpływem ZSRR. W przypadku Czechosłowacji, w przeciwieństwie do Rumunii, „aksamitna rewolucja” była wydarzeniem, w wyniku którego nie doszło do rozlewu krwi po upadku dotychczasowego ustroju. Czesi i Słowacy przeszli podwójną drogę. Obok rozpoczęcia procesu tranzycji w latach 1990–1992 doszło do rozpadu Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej (CSRF). Również w tym przypadku, w przeciwieństwie np. do Jugosławii, rozpad federacji miał charakter pokojowy.

Niniejszy artykuł dotyczy analizy sytuacji politycznej, jaka nastąpiła w Słowacji w okresie od 1992 r., kiedy losy federacji były już prze-

* Instytut Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego, al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, adres e-mail: zrnk75@wp.pl, ORCID ID: 0000-0002-6965-8682

sądzone, do 1994 r. gdy władzę objęła koalicja Ruchu na rzecz Demokratycznej Słowacji (HZDS), Słowackiej Partii Narodowej (SNS) i Zrzeszenia Robotników Słowackich (ZRS). Wówczas w wyniku polityki prowadzonej przez rząd Vladimíra Mečiara doszło do wielu przypadków naruszeń praw i wolności człowieka, co miało konsekwencje w postaci marginalizacji Słowacji na arenie międzynarodowej.

Analizowany okres nie doczekał się jak dotąd szczegółowego opracowania w piśmiennictwie naukowym, pojawiały się raczej publikacje dotyczące bądź samego procesu rozpadu Czechosłowacji, bądź okresu po 1994 r. Okres lat 1992–1994 był raczej analizowany w znacznie szerszym kontekście. Niniejszy artykuł opiera się na założeniu, że w analizowanym okresie dochodziło do wielu podziałów na scenie politycznej, co było wynikiem braku ustabilizowanej struktury politycznej. Autor wykorzystał szereg metod badawczych: analizę systemową w celu analizy systemu partyjnego Republiki Słowackiej. Metoda komparatystyczna była przydatna w celu porównania poparcia dla poszczególnych partii politycznych. Z kolei metoda instytucjonalno-prawna została wykorzystana przy analizie aktów prawnych.

Wybory do Słowackiej Rady Narodowej

Przyjmując za punkt wyjścia ewolucję systemu politycznego, Radosław Zenderowski podzielił okres tranzycji na sześć etapów: od implozji reżimu totalitarnego do tzw. wyborów podstawowych (1989–1990); wprowadzenie instytucjonalnych podstaw demokracji (1990–1992); dyskontynuacja rozwoju prawno-państwowego i transformacyjnego (1992–1994); reżim demokracji delegowanej (1994–1998); starań o konsolidację demokracji (1998–2002); demokracji skonsolidowanej (po 2002 r.) (Zenderowski 2007: 298–299).

Jak zauważył Marian Szczepaniak, kampanię wyborczą do Słowackiej Rady Narodowej w 1992 r. zdominowały trzy zasadnicze problemy. Po pierwsze, kierunek reform gospodarczych: był on akceptowany w Czechach, z kolei w odczuciu Słowaków miał on charakter proceski. Związane to było z recesją, ponieważ w dużym stopniu dotknęła ona Słowację, na której terenie rozwijany był produkujący półprodukty przemysł ciężki oraz zbrojeniowy. W nowej rzeczywistości spadło zapotrzebowanie na te wyroby. Reformy podjęte w 1991 r. pogłębiły trudną sytuację gospodarczą. Po drugie, realizacja ustawy dekomunizacyjnej z 9 października 1991 r. Wniosek Vaclava Havla zmierzający do jej złagodzenia Zgromadzenie Federalne odrzuciło. W przeciwieństwie do Czech, gdzie ustawę zaczęto wcielać w życie, w Słowacji została ona przyjęta

dość obojętnie, a władze wybrane po czerwcowych wyborach 1992 r. od razu zapowiedziały jej anulowanie. Po trzecie, nierozstrzygnięty czesko-słowacki spór o konstytucyjny kształt państwa: jego rezultatem było niewywiązanie się Zgromadzenia Federalnego z zadania uchwalenia nowej konstytucji CSRF (Szczepaniak 1995: 51).

W dniach 5 i 6 czerwca 1992 r. odbyły się wybory do Słowackiej Rady Narodowej. Zmieniły one zasadniczo sytuację polityczną. Zwycięstwo odniósł HZDS, uzyskując 37,3% głosów i prawie połowę mandatów. Tak wysoki wynik spowodowany był tym, że spora część partii politycznych nie dostała się do parlamentu, nie będąc w stanie przekroczyć wymaganego progu 5% poparcia. Sukces odniosła również Partia Lewicy Demokratycznej (SDL). Trzydzieści mandatów mniej w stosunku do poprzednich wyborów uzyskał Ruch Chrześcijańsko-Demokratyczny (KDH), siedem mniej SNS, na podobnym poziomie pozostało poparcie dla koalicji Wspólnota (ESWS) / Węgierski Ruch Chrześcijańsko-Demokratyczny (MKDH) (*Parlamentné voľby 1992...*; Červený, Kmeť 2008: 254).

Porażkę poniosła Socjaldemokratyczna Partia Słowacji (SDSS), która nie przekroczyła wymaganego progu wyborczego. Była prawnym sukcesorem Czechosłowackiej Socjalnej Demokracji (ČSD) działającej w latach 1947–1948. Przewodniczącym tej partii został na krótki okres Alexander Dubček. Politycy przedstawiali swoje ugrupowanie jako alternatywę dla Komunistycznej Partii Słowacji (KSS), jednak najwięcej głosów elektoratu lewicowego gromadziła SDL. Przedstawiciele tej partii opowiadali się za federacją, podkreślali ideę samorządności, państwa socjalnego (Zenderowski 2007: 303).

Powołanie rządu Vladimíra Mečiara i rozpad Federacji

Po wyborach parlamentarnych czołowi politycy czescy i słowaccy doszli do przekonania, że kluczowe znaczenie będzie mieć polityka na szczeblu republikańskim, zaś rola szczebla federalnego będzie maleć. Tak więc Václav Klaus został premierem Republiki Czeskiej, a Vladimír Mečiar Republiki Słowackiej. Z kolei w skład rządu federalnego weszli politycy drugiego planu (Bankowicz 2003: 110).

Rząd utworzony przez HZDS z Vladimírem Mečiarem na czele mógł liczyć na początku na poparcie dwóch niezależnych posłów. Dysponował też wsparciem ze strony SNS, której lider Ľudovít Černák był członkiem rządu, oraz części polityków SDL. Należy dodać, że nowo powstała koalicja dysponowała 83 deputowanymi w liczącym 150 miejsc parlamencie. HZDS uzyskała status hegemonu, ponieważ kontro-

lowała ponad 49% mandatów w parlamencie oraz ponad 80% stanowisk ministerialnych. Skład koalicji był zaskakujący. HZDS wywodził się ze Społeczeństwa Przeciwko Przemocy (VPN), co mogłoby sugerować orientację antykomunistyczną i proreformatorską, podczas gdy SNS miała status skrajnej partii nacjonalistycznej (Herbut 1998: 164). Ubiegając się o wotum zaufania, V. Mečiar przedstawił 15 lipca 1992 r. deklarację programową rządu. W kontekście polityki zagranicznej zaznaczył, że jednym z głównych celów jest propagowanie obiektywnych informacji dotyczących Słowacji, która dążyć będzie do doskonalenia pluralistycznego systemu politycznego oraz szanować zasady europejskiej i demokratycznej kultury politycznej. Władze Słowacji deklarowały podjęcie działań na rzecz współpracy z Węgrami, Polską, Słowenią, Ukrainą, Bułgarią, Rumunią oraz innymi państwami południowoeuropejskimi. Ponadto uznały za wiodącą umowę o stowarzyszeniu CSRF ze Wspólnotami Europejskimi (WE) oraz gwarantowały dotrzymanie postanowień wszystkich umów zawartych przez władze federalne. V. Mečiar w deklaracji programowej zapewniał, że uznając rolę Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), Słowacja chętnie podejmie aktywność na forum tych organizacji oraz innych działających na rzecz porozumienia i współpracy międzynarodowej. Równoległe do inicjatyw prowadzonych przez władze federalne rząd zapowiadał podjęcie starań na rzecz rozwoju polityki zagranicznej m.in. w celu pozyskania zagranicznych inwestorów oraz zwiększenia własnego eksportu (Programove vyhlásenie..., 14–15.07.1992).

Deklaracja programowa przedstawiana była w sytuacji, w której przyszłość CSRF była przesądzona – 14 lutego 1992 r. Prezydium Słowackiej Rady Narodowej nie zaakceptowało treści umowy czesko-słowackiej. Konsekwencją tej decyzji było ogłoszenie suwerenności Słowacji w dniu 17 lipca 1992 r. Za przyjęciem deklaracji głosowało 113 posłów, 24 było przeciwko, a 10 wstrzymało się od głosu (*Deklarácia Slovenskej...*). Deklaracja uznawała prawo narodu słowackiego do samostanowienia, zapewniała poszanowanie praw każdego obywatela, przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych.

O rozpadzie federacji przesądziło również negatywne stanowisko HZDS odnośnie do ubiegania się Václava Havla o stanowisko prezydenta. W rezultacie 3 lipca 1992 r. nie uzyskał on wymaganej większości głosów w Zgromadzeniu Federalnym. W słowackiej części Izby Narodów głosowało na niego w drugiej turze jedynie 18 spośród 75 posłów. Ten fakt, a może przede wszystkim deklaracja suwerenności Słowacji spowodowały, że V. Havel wycofał swoją kandydaturę i 20 lipca złożył

dymisję ze stanowiska prezydenta. Stwierdził, że dalsze pełnienie przez niego obowiązków głowy państwa mogłoby stać się przeszkodą dla rozpoczętych po wyborach 1992 r. zmian ustrojowych oraz niepodległościowych dążeń Słowaków (Pytlik 2013: 31). Kolejne próby wyłonienia osoby, która objęłaby fotel prezydenta, kończyły się niepowodzeniem aż do końca istnienia Czechosłowacji. W efekcie funkcję głowy państwa pełniło prezydium Zgromadzenia Federalnego (Bankowicz 2003: 111).

Faktycznie wzrosła w tym okresie rola dwóch partii: Obywatelskiej Partii Demokratycznej (ODS) Václava Klauza i Ruchu na rzecz Demokratycznej Słowacji Vladimíra Mečiar. *De facto* więc decyzję o rozdzieleniu państwa podjęło dwóch polityków, którzy nie odwołali się do obywateli, aby wypowiedzieli się oni na ten temat w referendum. Na pytanie o zasadność jego przeprowadzenia swoje zdanie przedstawił Michal Kováč. Stwierdził, że Słowacy nie mieli nic przeciwko temu, ale musieliby się na nie zgodzić też Czesi. Natomiast w jego ocenie ODS nie chciała referendum, bo nie była zainteresowana podziałem państwa. Dodał jednak, że do podziału państwa nie było potrzebne referendum. Istotne było jedynie to, aby tę decyzję przegłosowało Zgromadzenie Federalne, a nie tylko parlamenty obu republik. I tak się stało, chociaż nie było to oczywiste, bo V. Klaus i V. Mečiar uważali, że skoro oni się porozumieli, a ich partie mają większość w parlamentach obu republik, to sprawa jest załatwiona (Kochnowski 2005: 164–174; Żarna 2018: 74). Przyszły prezydent Słowacji długo musiał przekonywać V. Mečiar, że głosowanie w Zgromadzeniu Federalnym jest niezbędne; i w końcu się to udało. Dzięki temu podział państwa dokonał się w sposób, którego społeczność międzynarodowa nie mogła nie zaakceptować (Kováč 1998: 24). Należy pamiętać, w jaki sposób, mniej więcej w tym samym okresie, doszło do rozpadu innych wielonarodowościowych państw: Jugosławii i ZSRR. W przypadku Jugosławii doszło do wojny w latach 1992–1995 zakończonej porozumieniem w Dayton. Kolejna wojna, o Kosowo, nastąpiła w latach 1998–1999. Pomiędzy państwami sukcesyjnymi, powstałymi w wyniku rozpadu Jugosławii, doszło do licznych konfliktów w tym regionie. W przypadku rozpadu ZSRR proces ten miał równie dramatyczny przebieg. Federacja Rosyjska w swojej polityce zagranicznej realizuje koncepcję „bliskiej zagranicy”, uważając obszar postradziecki za swoją strefę wpływów. Efektem tego były konflikty w regionie Kaukazu, aneksja Krymu i wojna w Donbasie. Tymczasem na tle tych dwóch państw rozpad Czechosłowacji miał pokojowy przebieg i wpłynął na pozytywne postrzeganie Czech i Słowacji na arenie międzynarodowej.

Republika Słowacka nowym państwem na politycznej mapie Europy

W dniach 22–23 lipca 1992 r. w Bratysławie V. Klaus i V. Mečiar zawarli umowę o zaniku federacji. Ewa Orlof przytoczyła zdanie, które pojawiało się wówczas w mediach i ilustrowało filozofię V. Klause: „bez Słowaków do Europy albo z nimi na Bałkany” (Orlof 2003: 256). Miesiąc później, w dniu 26 sierpnia 1992 r., odbyło się spotkanie w Brnie, gdzie V. Klaus i V. Mečiar uzgodnili, że CSRF przestanie istnieć o północy 31 grudnia 1992 r. Parlament słowacki zdecydowaną większością głosów uchwalił w dniu 1 września Konstytucję Republiki Słowackiej. 13 listopada Zgromadzenie Federalne uchwaliło ustawę o podziale majątku Republiki w stosunku 2 : 1 na korzyść Czech (Pytlík 2013: 31).

Stojący na czele czechosłowackiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych Jiří Dienstbier stwierdził, że sam był przeciwny podziałowi nie dlatego, że Słowacy nie mogli mieć własnego państwa, ale dlatego, że czuł, jaki autorytet ma Czechosłowacja na świecie. Na Zachodzie wierzone, że stanowi ona czynnik stabilizujący, ponieważ była jedynym państwem wieloetnicznym, któremu udało się przejść od komunizmu do demokracji (Čarnogurský, Dienstbier 2002: 9).

1 stycznia 1993 r. powstały dwa nowe państwa: Republika Czeska oraz Republika Słowacka, na które przeszły prawa i obowiązki wynikające z umów międzynarodowych, którymi była związana CSRF. Już w pierwszym tygodniu po powstaniu Słowacji władze przystąpiły do rozprawy z sympatyzującymi z opozycją dziennikarzami. Odwołano kierownictwo najpopularniejszego dziennika „Smena”. Po wyborach 1992 r. dziennik został przekształcony w jednoosobową spółkę ze 100% udziałem skarbu państwa. Rada Nadzorcza w całości składała się z osób przychylnie nastawionych do HZDS. 4 stycznia członkowie Rady złożyli wypowiedzenia redaktorowi naczelnemu Karolowi Ježíkowi i dyrektorowi Jozefowi Weissowi. Oficjalnym powodem odwołania była trudna sytuacja finansowa pisma, ale wydaje się, że to był tylko pretekst, ponieważ ich następcy Gabriela Baranovičová i Ján Lukáčik kierowali poprzednio dziennikiem „Denní Telegraf”, który przynosił straty 3 mln słowackich koron. Tymczasem „Smena” zanotowała zyski około 6 mln. Były premier Ján Čarnogurský stwierdził, że jest to początek nowej normalizacji, nawiązując w ten sposób do praskiej wiosny. Z kolei Syndykat Dziennikarzy Słowackich uważał tę decyzję za próbę zastraszenia całego środowiska (Jagodziński 1993a: 5).

Ważnym wydarzeniem były pierwsze w powojennej historii Słowacji wybory prezydenckie. Posłowie Rady Narodowej Republiki Słowac-

kiej podczas 13. posiedzenia w dniu 26 stycznia 1993 r. wybierali kandydata na prezydenta spośród: Milana Ftáčnika (SDL), Romana Kováča (HZDS), Antona Neuwirtha (KDH) i Jozefa Prokeša (SNS). Żaden z nich nie uzyskał wymaganych 90 głosów. Podobna sytuacja miała miejsce dzień później. Ostatecznie głową państwa został wybrany wiceprzewodniczący HZDS Michal Kováč, którego w wyborach 15 lutego 1993 r. poparło 106 posłów (*Stenografická správa...*, 15.02.1993, 2.03.1993).

Po wyborze M. Kováč zrezygnował z funkcji wiceprzewodniczącego HZDS i zawiesił w nim członkostwo, deklarując, że chce być prezydentem pozapartyjnym. Była to porażka V. Mečiara, którego bliski współpracownik Roman Kováč przegrał. W trakcie wystąpienia inauguracyjnego 2 marca 1993 r. M. Kováč odniósł się również do polityki zagranicznej Słowacji. Zaznaczył, że priorytety wynikają z geopolitycznego położenia tego państwa w Europie Środkowej oraz faktu, że od początku swoich dziejów Słowacja należy do kręgu kultury zachodnioeuropejskiej i jest organiczną częścią obszaru euroatlantyckiego. W odniesieniu do najbliższego otoczenia międzynarodowego prezydent za właściwe uznał kontynuowanie współpracy z Republiką Czeską i Republiką Węgierską oraz wyraził poparcie dla ustalonych form współpracy państw Grupy Wyszehradzkiej, która mogła korzystnie przełożyć się na proces akcesji Słowacji do struktur euroatlantyckich. M. Kováč podkreślał, że kluczowe znaczenie dla polityki zagranicznej powinny mieć stosunki ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Stwierdził, że do jego obowiązków należy stworzenie wrażenia, że Słowacja jest państwem demokratycznym o ustabilizowanych rządach i otwartym rynku oczekującym na zagranicznych inwestorów (Bajda 2010a: 257–258).

W latach 1993–1994 największy wpływ na kształtowanie się słowackiego systemu politycznego oraz politykę zagraniczną miały działania podejmowane przez V. Mečiara. Należy podkreślić, że bardzo silny wpływ na decyzje miały cechy osobowości tego polityka. Premier konsekwentnie dążył do tworzenia państwa według własnych wizji. Jak zauważa Piotr Bajda, V. Mečiar nie tolerował tych, którzy nie podzielali jego przekonań, a jakiegokolwiek przejawy protestu wobec praktyk stosowanych przez szefa rządu prowadziły do eskalacji konfliktu i nasilenia represji. Wykorzystywał dla swoich celów niezbyt precyzyjnie sformułowane przepisy ustawy zasadniczej w zakresie rozgraniczania kompetencji naczelnych organów władzy i brak stosownego w tej materii orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej czy przyjętych i respektowanych zasad uprawiania polityki (Bajda 2009: 34–46). W tej sytuacji wybuch konfliktu na najwyższych szczeblach władzy był kwestią czasu.

Już na początku 1993 r. doszło do niesnasek pomiędzy HZDS a SNS i SDE, które w zamian za poparcie w parlamencie wystąpiły z żądaniami swojej reprezentacji w rządzie. W sytuacji, gdy V. Mečiar nie wyraził zgody na to żądanie, wycofały one poparcie. Sam L. Černák w marcu 1993 r. podał się do dymisji. W tym okresie doszło też do rozłamu w ramach HZDS. Jego przyczyną był konflikt pomiędzy V. Mečiarzem a wiceprzewodniczącym Milanem Kňažko, który nie był w stanie zaakceptować formy sprawowania kierownictwa w partii. Konflikt wybuchł w momencie wyborów prezydenckich. M. Kňažko, będący jednocześnie wicepremierem i wiceprzewodniczącym HZDS, oświadczył publicznie, że pierwszy słowacki prezydent powinien być ponadpartyjny i nie mieć za sobą komunistycznej przeszłości. V. Mečiar oskarżył go o działalność rozłamową. Na początku lutego 1993 r. rząd nie zezwolił M. Kňažce na wizytę w brukselskiej siedzibie Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz w marcu w brukselskim spotkaniu ministrów spraw zagranicznych Grupy Wyszehradzkiej i WE oraz genewskiej konferencji poświęconej problematyce praw człowieka (Jagodziński 1993b: 5). V. Mečiar zarzucał swojemu dotychczasowemu współpracownikowi nieudolne kierowanie powierzonym mu resortem oraz prowadzenie polityki zagranicznej w sposób przynoszący szkodę państwu i partii. Należy dodać, że z opinią tą nie zgadzał się ani prezydent, ani parlamentarna komisja spraw zagranicznych. W celu rozstrzygnięcia wątpliwości M. Kováč zwrócił się z pytaniem do Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej: czy może odmówić podpisania wniosku złożonego przez przewodniczącego Rady Ministrów. Zanim jednak wydane zostało orzeczenie, V. Mečiar zażądał od głowy państwa podpisania dymisji, grożąc, że w przeciwnym razie sam złoży rezygnację z zajmowanego stanowiska. W zaistniałej sytuacji 19 marca 1993 r. prezydent odwołał M. Kňažkę z zajmowanych stanowisk. Nowym ministrem został inny polityk HZDS, Jozef Moravčík (Bajda 2010b: 38). Przytoczone wydarzenia były nie tylko przedsmakiem stylu, w jakim w przyszłości V. Mečiar zamierzał sprawować pełnione stanowisko. Pokazywały również, że uwiarygodnianie Słowacji na scenie międzynarodowej nie musi być podstawowym zadaniem polityki zagranicznej tego rządu.

We wrześniu 1993 r. jedna z komisji KBWE opracowała dokument: *Prawa człowieka i demokratyzacja na Słowacji*. W dokumencie stwierdzono, że rząd V. Mečiara nie dopuszcza do publikacji materiałów nieprzychylnych HZDS. Poza tym stwierdzono, że system dotacji państwowych służy tytułem prasowym lojalnym wobec władzy (Madera 2001:179).

W listopadzie 1993 r. do rządu weszła SNS, ale nie rozwiązało to problemów V. Mečiara. W tej sytuacji rząd utracił zaplecze polityczne w parlamencie. Brak stabilizacji na słowackiej scenie politycznej prze-

jawiał się postępującą polaryzacją oraz dezintegracją stronnictw politycznych. Przede wszystkim styl, w jakim rządził HZDS, a zwłaszcza stojący na jego czele V. Mečiar, stał się powodem kolejnych rozłamów tego ugrupowania. W wyniku zaistniałych konfliktów z HZDS wystąpiła grupa ośmiu parlamentarzystów z M. Kňažko, która utworzyła Sojusz Demokratów (AD) (Bajda 2010b: 72). W lutym 1994 r. HZDS opuściła kolejna grupa polityków skupionych wokół J. Moravčika i R. Kováča, zakładając Alternatywę Politycznego Realizmu (APR). Połączywszy się z AD i Partią Narodowo-Demokratyczną Ludovíta Černaka, utworzono w kwietniu 1994 r. Unię Demokratyczną Słowacji (DÚ), partię o charakterze liberalno-demokratycznym. Czołowi działacze tej partii deklarowali, że ich dążeniem jest realizacja celów HZDS przy jednoczesnym odrzuceniu nacjonalistycznej retoryki i autorytarnego sposobu uprawiania polityki. Deklarowała poparcie dla aspiracji Słowacji do akcesji w UE i NATO. W wyniku przedstawionych zmian rząd V. Mečiara utracił większość parlamentarną (Zenderowski 2007: 313).

Oslabienie pozycji politycznej kolegialnego organu władzy wykonawczej stało się dobrą okazją do dokonania przez Michala Kováča krytycznej oceny politycznej działalności rządu i jego przewodniczącego. 9 marca 1994 r. prezydent przedstawił w Radzie Narodowej Republiki Słowackiej *Raport o stanie państwa*. W części wystąpienia poświęconego wewnętrznej sytuacji politycznej M. Kováč określił politykę V. Mečiara mianem konfrontacyjnej i prowadzącej do podziałów społecznych. Prezydent opowiedział się również za stworzeniem szerokiej koalicji, która nie będzie musiała szukać poparcia w parlamencie i walczyć o przetrwanie jako rząd mniejszościowy. W wyniku dyskusji na temat wspomnianego raportu deputowany KDH Ladislav Pittner złożył wniosek o uchwalenie wotum nieufności dla rządu V. Mečiara. W dniu 11 marca 1994 r. rząd został pozbawiony zaufania Rady Narodowej Republiki Słowackiej i tym samym zmuszony do ustąpienia (Jančura 2014).

Rządy gabinetu Josefa Moravčika

Tego samego dnia prezydent, odwołując V. Mečiara, powołał na stanowisko szefa rządu dotychczasowego ministra spraw zagranicznych J. Moravčika. Nowy gabinet był zróżnicowany, w jego skład weszły SDE, KDH i ugrupowania powstałe w wyniku odłączenia się od HZDS i SNS, które wkrótce połączyły się w liberalną DÚ. Rząd J. Moravčika był wspierany przez pozostające formalnie w opozycji partie mniejszości węgierskiej (Cichosz 2010: 138).

W dniu 12 kwietnia 1994 r. na posiedzeniu parlamentu J. Moravčík przedstawił deklarację programową nowego rządu. Poddając krytyce działalność poprzedniego gabinetu, zarzucił mu brak przygotowania do pełnienia swoich zadań oraz stosowanie autorytarnych metod, co prowokowało napięcia i spory polityczne. Oceniając słowacką politykę zagraniczną, premier zaznaczył, że tuż po powstaniu państwa jej cele były właściwe i powszechnie akceptowane przez partie polityczne. J. Moravčík zapowiedział powrót do działań prowadzących do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, Sojuszu Północnoatlantyckim, a także aktywnego udziału wojsk słowackich w ramach sił pokojowych ONZ. Ponadto podkreślił konieczność rozwiązywania problemów mniejszości narodowych i grup etnicznych w Słowacji, rozwijania współpracy z Radą Europy oraz Słowakami w innych państwach, a także koordynowania działań z zakresu polityki zagranicznej z prezydentem, zaznaczając, że im mniejsze jest państwo, tym korzystniejsze jest prowadzenie poważnej i konsekwentnej polityki zagranicznej (*Stenografická správa...*, 12–13.04.1994). Stanowisko ministra spraw zagranicznych objął Eduard Kukan, polityk DÚ (Żarna 2015: 107). Pomimo utraty władzy HZDS miało stosunkowo silną pozycję. V. Mečiar zaczął kreować się na jednego z architektów powstania Republiki Słowackiej, co spotkało się z niezadowolaniem ze strony polityków SNS.

Działalność rządu koalicyjnego utworzonego przez DÚ, KDH, i SDE została ograniczona czasowo przedterminowymi wyborami do parlamentu wyznaczonymi na 30 września i 1 października 1994 r. Fakt ten oznaczał, że druga połowa aktywności rządu J. Moravčíka przypadła na okres kampanii wyborczej do parlamentu. Największe ugrupowanie opozycyjne, tj. HZDS, krytykowało rząd cieszący się zaufaniem prezydenta. Paradoksalnie negatywnie oceniona została działalność rządu na arenie międzynarodowej ograniczająca się do wprowadzenia w życie założeń polityki zagranicznej postulowanych przez V. Mečiara i zawartych w deklaracji programowej jego rządu. Nie bez znaczenia dla przyszłych wydarzeń oraz praktycznie ich zapowiedzią była krytyka aktualnej współpracy premiera z prezydentem (Żarna 2015: 108).

Wybory z 30 września i 1 października 1994 r. na blisko cztery lata ukształtowały scenę polityczną Słowacji, która uległa wyraźnej polaryzacji: koalicję rządową i całkowicie zmarginalizowaną opozycję. Ponownie wygrał w nich HZDS, uzyskując podobne poparcie jak dwa lata wcześniej (35%). Koalicja antymecziarowska okazała się zbyt słaba, aby zagrozić pozycji HZDS. Zdecydowały przede wszystkim animozje pomiędzy politykami KDH a SDE (*Parlamentné voľby 1994...*).

HZDS tym razem wystartował w koalicji z mało znaczącą na słowackiej scenie politycznej Rolniczą Partią Słowacji (RSS). Drugie miejsce zajęła koalicja Wspólny Wybór (SV) utworzona przez SDL, SDSS oraz Ruch Robotników Rolnych (HPRS). Wyniki wyborcze uzyskane przez KDH, Koalicję Węgierską tworzoną przez Węgierską Partię Obywatelską (MOS), MKDH i ESWS oraz DÚ – można traktować jako potwierdzenie stabilizującej się pozycji tych ruchów i partii politycznych. Rezultat przeprowadzonych wyborów potwierdziły dominującą pozycję HZDS (Bajda 2010b: 78–83).

Zakończenie

Lata 1992–1994 były okresem, w którym doszło do dekompozycji wspólnego państwa Czechów i Słowaków. W analizowanym okresie losy Federacji były już przesądzone, dlatego celem autora nie było przedstawienie tego procesu.

W niniejszym artykule ukazano sytuację wewnętrzną i kształtowanie się systemu partyjnego w Republice Słowackiej. Analiza tego procesu pozwala jednoznacznie stwierdzić, że w przypadku Słowaków brak ustabilizowanej struktury politycznej to niewątpliwie rezultat dokonujących się podziałów na scenie politycznej.

Jest to też okres, w którym dominującą pozycję na słowackiej scenie politycznej zdobył Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji ze swoim charyzmatycznym liderem Vladimírem Mečiarom, uważanym obok Vacláva Klause za jednego z architektów rozpadu Federacji. Analiza wyników wyborów do parlamentu wskazuje, że poparcie dla HZDS w wyborach w latach 1992 i 1994 utrzymywało się na zbliżonym poziomie (37,26% i 35%). Można dojść do wniosku, że jak już wspomniano, pomimo mniej więcej stałego poparcia ze strony wyborców, w partii tej dochodziło do wielu przypadków odejścia czołowych polityków, czego przyczyną był przede wszystkim styl sprawowania władzy przez V. Mečiara. Osoby, które nie podzielały jego zdania, były marginalizowane, co skutkowało eskalacją licznych konfliktów.

Okres 1992–1994 stanowił preludium tego, co nastąpiło po wyborach do Rady Narodowej Republiki Słowackiej, kiedy po krótkiej przerwie V. Mečiar ponownie objął rządy, stając na czele koalicji Ruchu na Rzecz Demokratycznej Słowacji – Słowackiej Partii Narodowej – Zrzeszenia Robotników Słowackich.

Bibliografia

- Bajda P. 2009, *Spór o władzę na Słowacji w latach 1993–1998* [w:] *Wielowymiarowość systemów politycznych. Teoretyczne założenia i praktyczne uwarunkowania*, red. J. Błuszkowski, J. Zaleśny, Warszawa.
- Bajda P. 2010a, *Elity polityczne na Słowacji w latach 1989–2010. Kręta droga do nowoczesnego państwa*, Warszawa.
- Bajda P. 2010b, *Polityka zagraniczna Słowacji* [w:] *Współczesna Słowacja. Sytuacja wewnętrzna i pozycja międzynarodowa*, red. E. Pałka, Wrocław.
- Bankowicz M. 2003, *Zlikwidowane państwo. Ze studiów nad polityką Czechosłowacji*, Kraków.
- Čarnogurský J., Dienstbier J. 2002, *Osobno lepiej niż razem*, „Gazeta Wyborcza” 17.09.
- Červený O., Kmeť N. 2008, *Slovenská národná rada a jej snahy o riešenie štátoprávnych otok* [w:] *Slovenské národné rady a cesta k parlamentaryzmu*, red. M. Pekník, Bratislava.
- Cichosz M. 2010, *Gabinety na Słowacji po 1990 roku, Współczesna Słowacja. Sytuacja wewnętrzna i pozycja międzynarodowa*, red. E. Pałka, Wrocław.
- Deklarácia Slovenskej národnej rady o zvrchovanosti Slovenskej republiky*, Z.z. 1992, č. 84.
- Herbut R. 1998, *Systemy partyjne krajów Europy Centralnej i Wschodniej oraz wzorce rywalizacji politycznej* [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław.
- Jagodziński A. 1993a, *Etyczna regulacja prasy*, „Gazeta Wyborcza” 9–10.01.
- Jagodziński A. 1993b, *Minister bez paszportu*, „Gazeta Wyborcza” 8.03.
- Jančura V. 2014, *Prezident sa postavil premiérovi a – povalil ho*, „Pravda” 25.03.
- Kochnowski R. 2005, *Geneza rozpadu Czechosłowacji*, „Studia Politicae Universitatis Silensiensis”, t. I.
- Kováč M. 1998, *Wszystko się może zdarzyć*, „Gazeta Wyborcza” 25.09.
- Madera A.J. 2001, *Na drodze do niepodległości. Słowacki system polityczny w okresie transformacji*, Rzeszów.
- Orlof E. 2003, *Transformacja polityczna w Słowacji w ostatniej dekadzie XX wieku* [w:] *Państwa europejskie na drodze do niepodległości (w drugiej połowie XIX i XX wieku)*. *Studia ofiarowane Profesorowi Marianowi Zgórniakowi*, red. I. Stawowy-Kawka, W. Rojek, Kraków.
- Parlamentné voľby 1992 na Slovensku*, Portál s výsledkami volieb, www.vysledkyvolieb.sk/parlamentne-volby/1994/vysledky (14.04.2019).
- Parlamentné voľby 1994 na Slovensku*, Portál s výsledkami volieb, www.vysledkyvolieb.sk/parlamentne-volby/1994/vysledky (14.04.2019).
- Programové vyhlásenie Slovenskej republiky, Stenografická správa z 2. schôdzi Slovenskej národnej rady konanej 14. a 15. júla 1992*, Národná rada Slovenskej republiky, <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=71564> (14.04.2019).
- Pytlik B. 2010, *Polityka zagraniczna Republiki Słowackiej w latach 1993–1998* [w:] *Administracja publiczna. Między polityką, prawem a ekonomią. Jubileusz 10-lecia Katedry Akademii Publicznej Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH*, red. J. Osiński, Warszawa.
- Stenografická správa o 15. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky konanej 15. februára a 2. marca 1993*, Národná rada Slovenskej republiky, <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=75649> (14.04.2019).
- Stenografická správa o 29. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky konanej 12. a 13. apríla 1994*, Národná rada Slovenskej republiky, <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=71577> (14.04.2019).

-
- Szczepaniak M. 1995, *Czechosłowacja w latach 1989–1992. Od „aksamitnej rewolucji” do „aksamitnego” rozpadu federacji*, „Prace Politologiczne”, nr 226.
- Zenderowski R. 2007, *Nad Tatrami błyska się..., Słowacka tożsamość narodowa w dyskursie politycznym w Republice Słowackiej (1989–2004)*, Warszawa.
- Żarna K. 2015, *Od Mečiarara do Dzurindy. Główne kierunki polityki zagranicznej Republiki Słowackiej w latach 1993–2002*, Rzeszów.
- Żarna K. 2018, *Between Czechoslovakia and 'mečiarism'. Political situation in the Slovak Republic in 1992–1994*, „Political Preferences”, nr 21.

Arkadiusz Machniak*

**KRZYSZTOF MROCZKOWSKI: *WOJNA I „POKÓJ
DLA GALILEI”. MILITARNE I POLITYCZNE
KONFRONTACJE ORGANIZACJI WYZWOLENIA
PALESTYNY I PAŃSTWA IZRAEL NA TERYTORIUM
LIBANU W LATACH 1970–1985,*
WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO,
RZESZÓW 2018, 558 SS.**

Terroryzm jest nierozzerwalnie związany z cywilizacją XX wieku. Zamachy te zmieniały oblicze współczesnego świata i wywoływały skrajne opinie społeczne. Terroryzm to synonim zbrodni, która dotyka zarówno ludzi związanych z aparatem władzy, jak też niemających z polityką nic wspólnego. Mianem terrorysty określa się takich ludzi, którzy w swoich (według nich jedynie słusznych) celach i motywach uciekają się do zbrodni, nie bacząc na liczbę ofiar czy też skalę zniszczeń, jakie powodują swoimi czynami (Jałoszyński 2008: 31).

Poważną kategorią zagrożenia bezpieczeństwa współczesnych państw oraz czynnikiem zakłócającym funkcjonowanie systemu międzynarodowego jest terroryzm jako zagrożenie asymetryczne. Zagrożenia asymetryczne są generowane w ramach konfliktu pomiędzy stronami, z których jedna na skutek dysproporcji potencjałów militarnych i innego rodzaju zasobów oraz odmienności kulturowych między przeciwnikami decyduje się na wybór asymetrycznych strategii i metody prowadzenia konfliktu. Strategie asymetryczne pojmuje się zaś zazwyczaj jako polegające na wykorzystaniu w działaniach pomiędzy stronami metod, środków i taktyk niekonwencjonalnych z punktu widzenia przeciwnika, przy czym pojęcie „asymetryczność” odnosi się do aktywności słabszej strony konfliktu (Liedel 2010: 17).

Terroryzm jest zjawiskiem zmiennym, wielopłaszczyznowym i dynamicznym, występującym w różnych postaciach. Zmienia się pod

* Instytut Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego, al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, adres e-mail: amur5@o2.pl, ORCID ID: 0000-0002-8092-9973

wpływem rozwoju cywilizacyjnego, a zwłaszcza postępu naukowo-technicznego. Powoduje to nieuchronne zmiany jakościowe. Wzrost znaczenia terroryzmu, jako czynnika wpływającego na rozwój stosunków międzynarodowych, spowodował również zmiany w koncepcjach jego zwalczania (Aleksandrowicz 2015: 176).

Należy też podkreślić, że dopóki dżihadyści będą pojmowali dżihad jako instrument służący muzułmanom do narzucenia całemu światu panowania szariat, dopóty drugorzędne znaczenie będzie miał podział na mały i wielki dżihad oraz wszelkie próby wykazania tego, która interpretacja jest poprawna. Równie mało przekonująco będą brzmieć głosy tych wszystkich, którzy starają się bagatelizować problem, twierdząc, iż radykalni muzułmanie to tylko niewielki odsetek wyznawców tej religii. Niestety, milczące przyzwolenie większości nie pozwala na stoicyzm, trzeba bowiem zaznaczyć, że świadomie walczące mniejszości, dla których życie jest największą wartością, często pociągały za sobą niezdecydowanych (Sadowski 2013: 176).

Współczesność jest określana mianem epoki postindustrialnej, ery globalizacji, postkapitalizmu, epoki ponowoczesnej albo też postmodernizmu (postmoderny). Niewątpliwie wielość i złożoność zachodzących współcześnie procesów przemian cywilizacyjnych, kulturowych i społecznych powoduje trudności w określaniu globalnej tożsamości. Widoczne jednak jest, że w używanych we współczesnej humanistyce określeniach pojawiają się odniesienia do trzech aspektów globalnych przemian. Po pierwsze, do postępów ludzkiej wiedzy, po drugie, do procesu globalnej unifikacji świata oraz, po trzecie, do pojawienia się nowej fazy rozwojowej po epoce nowoczesności (Borkowski 2006: 6).

Ideologie rzadko występują w formie czystej, tymczasem badacze porównują je do prokrustowego łoża różnych idealnych modeli, czasem wprost karykaturalnie przejawiając charakterystyczne cechy. Nagminna jest też skłonność do statycznego ujmowania zjawiska, podczas gdy ideologie są żywe, zmienne, ewoluujące. Mając przed oczyma jedną formę rozwojową zjawiska, nie potrafimy zrozumieć ani nawet rozpoznać jego odmiennych, wcześniejszych czy późniejszych wcieleń. Tymczasem zmiana, ewolucja idei to wszak reguła, a nie wyjątek. Dlatego niezbędne jest dynamiczne ujmowanie ideologii jako – mówiąc obrazowo – „filmu”, a nie „fotografii” (Tomasiewicz 2012: 16).

Zamachy w 2001 r. w Nowym Jorku i współczesne zagrożenia terrorystyczne stanowią płaszczyznę działań nie tylko „praktycznych”, realizowanych w wymiarze politycznym i militarnym, ale są także domeną prac naukowych analizujących przedmiotowe zjawisko. W dużej mierze dotyczą bieżących wydarzeń po 2001 r. Nie wolno jednak zapominać o aktach terrorystycznych w XX w.

W 2018 r. nakładem wydawnictwa Uniwersytetu Rzeszowskiego ukazała się monografia autorstwa pracownika Instytutu Historii UR, dra Krzysztofa Mroczkowskiego poświęcona analizie militarnych i politycznych konfrontacji pomiędzy Organizacją Wyzwolenia Palestyny (OWP) a Izraelem w latach 1970–1985.

Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, wykazu fotografii oraz map pochodzących m.in. ze zbiorów własnych Autora. Materiały wykorzystane przez niego w monografii w formie źródeł niepublikowanych (np. prywatne archiwum Jacka Goldina), źródeł publikowanych, prasy, wspomnień, wywiadów, dzienników publikowanych, opracowań, leksykonów, encyklopedii, artykułów, dokumentów elektronicznych wskazują na imponującą kwerendę i dbałość, aby przedmiotowy zakres pracy nie budził wątpliwości.

We wstępie do publikacji K. Mroczkowski wskazuje na konflikt jako formę wykładni polityki na Bliskim Wschodzie oraz analizuje stan badań i założenia metodologiczne.

Zagadnienia, jakim poświęcił uwagę Mroczkowski, koncentrują się nie tylko na całości trwającego od dziesięcioleci na obszarze Ziemi Świętej konfliktu izraelsko-palestyńskiego czy kolejnych jego sekwencji, ale wskazują na określoną płaszczyznę dziejów i rolę państw ościennych w prezentowanym konflikcie. Nie było to zadanie łatwe, zważywszy na wzajemne relacje muzułmańsko-chrześcijańsko-żydowskie w Libanie w aspekcie skomplikowanych czynników społecznych, kulturowych i historycznych. Już na wstępie Mroczkowski zadaje szereg merytorycznych pytań, na które na łamach recenzowanej książki jasno i klarownie w jej dalszych częściach udziela odpowiedzi. Zastrzeżenia można mieć do detali, ale o tym na końcu tekstu. Omówiony został stan badań nad konfliktem izraelsko-arabskim czy też izraelsko-palestyńskim. Autor słusznie udowadnia rosnące od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. zainteresowanie tym regionem świata, wynikające z przesłanek politycznych. Przyjęte przez Autora hipotezy badawcze zostały sformułowane w sposób prawidłowy.

W pierwszym rozdziale Mroczkowski wskazał w układzie chronologicznym rolę Libanu w pierwszym etapie konfliktu izraelsko-palestyńskiego w latach 1948–1970. Zasadnie ukazał specyfikę tego miejsca w kontekście lokalizacji na jego obszarze niezliczonych rzesz uchodźców palestyńskich, co w konsekwencji skutkowało wzrostem zagrożeń związanych z tym procesem migracyjnym. Biorąc pod uwagę metodykę działania OWP, sporo uwagi w tym zakresie Autor poświęcił analizie obecności i funkcjonowania OWP na terenie Jordanii oraz uwarunkowań zmiany dyslokacji jej kierownictwa i bojowników po tzw. Czarnym Wrześniu w 1970 r. W tej części pracy uważny Czytelnik może

zaobserwować niepokojący wzrost znaczenia w regionie Bliskiego Wschodu OWP i rosnące poparcie dla działalności tej organizacji ze strony lokalnych graczy politycznych. Autor konsekwentnie ukazał ponadto dynamiczny wzrost struktur OWP w Libanie po 1970 r., co spowodowało, że przedmiotowa organizacja zaczęła odgrywać kluczową rolę w późniejszym okresie w walce z Izraelem.

Wydarzenia z lat 1967–1976 w kontekście dwóch wojen izraelsko-arabskich i porażki strony arabskiej przedstawił Mroczkowski w drugim rozdziale recenzowanej pracy. Trudno nie przyznać mu racji w świetle przeprowadzonych badań, iż wymagało to ukazania tego zjawiska w szerszym kontekście międzynarodowym, tym bardziej że faktycznie opisany kryzys spowodował wzrost znaczenia OWP w regionie, co stało się istotnym elementem polityki zagranicznej czołowych graczy w tej części ówczesnego świata, czyli Egiptu, Syrii i Jordanii. Widzimy jednocześnie ważny obraz wojny domowej w Libanie, w trakcie której to właśnie Palestyńczycy odegrali główną destabilizującą rolę.

Przesłanki wypracowania nowej strategii bezpieczeństwa Izraela po zakończeniu wojny Yom Kippur w 1973 r. oraz ustalenia związane ze strefą dominacji na półwyspie Synaj i Wzgórzach Golan, jak również stałego zagrożenia ze strony OWP, Autor analizuje na łamach trzeciego rozdziału książki. Logicznie wskazał, że zmiana kierunku polityki zarówno Izraela, jak i OWP wymusiła w konsekwencji redefinicję strategii obu skonfliktowanych stron. Jego zdaniem kluczowym elementem była przegrana prawej strony sceny politycznej w Izraelu na czele z Menachemem Beginem, co przełożyło się na dalszą współpracę tego państwa z Egiptem. Warto wskazać na interesujący wątek związany z tzw. operacją „Litani”. Starania Beginia w konsekwencji doprowadziły do umiędzynarodowienia problemu bezpieczeństwa Izraela na kierunku wschodnim i południowym oraz podpisania pokoju z Egiptem.

Czwarty rozdział pracy traktuje o kluczowym aspekcie bezpieczeństwa Izraela, to jest kierunku północnym. Autor konsekwentnie wykazał, że Liban w okresie 1979–1982 był miejscem konfrontacji w polityce Izrael – Syria. W rozdziale czwartym znajdujemy szczegółowy opis akcji terrorystycznych, którym w świetle współczesnych zagrożeń asymetrycznych warto przyglądnąć się bliżej. Autor omawia koncepcję libańską „strefy bezpieczeństwa” w walce z OWP i wskazuje na wpływy Syrii. Jednocześnie ukazał pewne subtelne wątki współpracy libańskiej i izraelskiej prawicy zainteresowanej neutralizacją działalności OWP w Libanie. Wspólne działania mogły doprowadzić do rozbicia OWP, zmiany układu sił w Libanie na korzyść prawicowych chrześcijan i doprowadzić do podpisania pokoju z Izraelem.

Ostatni rozdział – piąty – poświęcony został kwestiom izraelskiej obecności wojskowej w Libanie w latach 1982–1985. Autor od strony działań wojskowych, ale i politycznych analizuje przygotowania i przebieg akcji „Pokój dla Galilei”, która miała doprowadzić do likwidacji wrogich w stosunku do Izraela i prawicowych chrześcijan palestyńskich struktur terrorystycznych. Przedstawione zostały również powody kryzysu polityki izraelskiej skierowanej wobec dyskusyjnej polityki libańskiej prawicy. Autor ukazał aspekty wyparcia struktur OWP z Libanu i przejęcia jej roli w wojnie zastępczej przez Hezbollah.

Zdaniem Mroczkowskiego zarówno militarne, jak i polityczne konfrontacje na linii OWP – Izrael miały swoją podstawę w postaci wielu czynników, takich jak desperacja ludzi po przegranej walce, konieczność przetrwania i zaspokojenia ludzkich potrzeb oraz zapewnienie uwarunkowań społeczno-ekonomicznych i polityczno-propagandowych. Otwarte pozostaje w dyskusji zagadnienie, czy panujące od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku przekonanie o możliwym zakończeniu zarówno konfliktu arabsko-izraelskiego, jak i izraelsko-palestyńskiego w ramach procesu pokojowego będzie realne. Odnoszę wrażenie na podstawie lektury monografii Mroczkowskiego, że pozostawia on przedmiotową kwestię otwartą. W subtelny sposób Mroczkowski sugeruje, iż przekonanie o istniejącym procesie pokojowym pomiędzy Izraelem a Palestyńczykami jest fikcją. Jednocześnie słusznie wskazuje w końcowej konstatacji, że idea walki narodowej realizowanej przez OWP nie była zjawiskiem unikatowym zdefiniowanym w kierunku działania zmierzającego do utworzenia własnego państwa poprzez jednolitą koncepcję polityczną. Był to raczej wynik dość chaotycznych działań odnoszących się bardziej do kwestii psychologii konfliktu niż do modelu tworzenia państwa w rozumieniu politologicznym XX i XXI w.

Zagadnienia związane z aktualnymi wydarzeniami politycznymi i militarnymi na Bliskim Wschodzie oraz pojawianie się kolejnych zagrożeń i wyzwań skutkują koniecznością uzupełniania wiedzy o ich przyczynach i przebiegu. Zdaniem Mroczkowskiego kluczem do tego będzie przemyślana adaptacja współczesnych metod badawczych wygenerowanych na płaszczyźnie nauk historycznych, wojskowych i politologicznych. Ma to sprowokować do dalszych badań i dyskusji dotyczących bezpieczeństwa.

Na koniec potwierdzam poszczególne uwagi i dygresje Autora – nie ustrzegł się on pewnej delikatnie widocznej stronniczości (pozostawiam powyższe opinii Czytelnika). Temat, pomimo profesjonalnego przygotowania, umożliwia dalsze prace i nie wyczerpuje luki w zakresie badań stosunków pomiędzy Izraelem a Libanem i innymi graczami w rejonie

bliskowschodnim. „Przeciętny” Czytelnik może mieć problemy z analizą wielu skomplikowanych wątków zawartych w pracy, gdyż jest to pozycja przeznaczona dla wąskiego grona specjalistów w zakresie historii, politologii i nauk wojskowych. Moje uwagi nie zmniejszają walorów naukowych monografii Mroczkowskiego, pomimo że mam jedynie zastrzeżenia do „suchego” i trudnego języka tekstu.

Bibliografia

- Aleksandrowicz R.T. 2015, *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa.
- Borkowski R. 2006, *Terroryzm ponowoczesny. Studium z antropologii polityki*, Toruń.
- Jałoszyński K. 2009, *Współczesny terroryzm*, Warszawa.
- Liedel K. 2010, *Zwalczanie terroryzmu międzynarodowego w polskiej polityce bezpieczeństwa*, Warszawa.
- Tomasiewicz J. 2012, *Naprawa czy zniszczenie demokracji? Tendencje autorytarne i profaszystowskie w polskiej myśli politycznej 1921–1935*, Katowice