Wartości

Polityczne

REDAKCJA
Jacek M. Majchrowski i Barbara Stoczewska

Wartości polityczne

OFICYNA WYDAWNICZA AFM
KRAKÓW 2010

Prof. nadzw. dr hab. Bogusława Bednarczyk

CONSULATE GENERAL OF THE
UNITED STATES OF AMERICA
Krakow, Poland
February 10, 2010

Prof. Bogusława Bednarczyk
Dean of International Relations Faculty
The Andrzej Frycz Modrzewski Krakow Academy
Gustawa Herlinga-Grudzinskiego 1, 30-705 Krakow

Dear Prof. Bednarczyk,

On behalf of the US Consulate General in Krakow, I would like to congratulate you on the 40ieth anniversary of your academic and pedagogical career which you are celebrating in 2010.

I have heard about your close cooperation with both American and Polish staff of the Consulate and your contribution to numerous, high level events such as seminars, lectures and video conferences in the last two decades. I feel particularly obliged to mention your contribution to programs pertaining to the promotion of human rights during the Polish transformation process, as well as, to diffusion of knowledge about the North Atlantic Alliance. Many programs organized by the U.S. Consulate General in the period preceding Polish accession to NATO were more effective thanks to your and your students' participation.

You were always eager to meet and share your unique expertise with key visitors from the U.S. State Department and U.S. Congress. You made it possible for many guest speakers of the U.S. Consulate General in Krakow to lecture to your students and meet with your faculty, which was beneficial to both of our countries.

There is no doubt that you contributed to the process of improved understanding about Poland in the United States and about the United States in Poland. The partnership between the two countries is stronger and more solid in the new epoch and you should take pride in your role in that process.

With best regards,

Benjamin Ousley
Consul for Press and Cultural Affairs

Słowo od Rektora

Profesor Bogusława Bednarczyk należy do grona osób znających jak mało kto problematykę mniejszości narodowych i ochrony prawa człowieka. Co więcej – problematyka ta Ją fascynuje. Bada ją zarówno w aspekcie prawnym, jak i politologicznym, łącząc doskonale obie metody poznawcze i ukazując wszelkie złożoności tego tak niezmiernie aktualnego we współczesnym świecie zjawiska.

Bogusława Bednarczyk po ukończeniu szkoły średniej rozpoczęła studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Na czwartym roku zdecydowała się wziąć urlop dziekański i wyjechać na dwa lata do Anglii, gdzie w Londynie pracowała i uczyła się języka. Nabyta wówczas świetna znajomość angielskiego pozwoliła Jej rozwijać w przyszłości liczne zagraniczne kontakty naukowe i uczestniczyć aktywnie w konferencjach międzynarodowych. Pobyt w Anglii wykorzystała także znakomicie, m.in. podejmując jednosemestralne studia w prestiżowej London School of Economics.

Po ukończeniu studiów prawniczych w 1969 roku, kiedy obroniła pracę magisterską z prawa międzynarodowego publicznego, została zatrudniona (1970) w Instytucie Nauk Politycznych, usytuowanym w tym czasie na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Otrzymała etat asystencki w znakomitej Katedrze Historii Doktryn Politycznych i Prawnych, kierowanej – po tragicznej śmierci Profesora Konstantego Grzybowskiego – przez jego wybitnego następcę Profesora Marka Sobolewskiego. Pod jego kierunkiem napisała, a następnie obroniła w 1977 roku rozprawę doktorską zatytułowaną „Roberta Seeleya koncepcje imperialne na tle XIX-wiecznych brytyjskich doktryn imperialnych". Zaraz po studiach odbyła również aplikację sędziowską zakończoną egzaminem sędziowskim.

W 1979 roku Bogusława Bednarczyk otrzymała roczne stypendium naukowe w słynnym Bologna Center Johns Hopkins University we Włoszech. Jej zainteresowania naukowe kierowały się wówczas ku problematyce współczesnej myśli politycznej, w szczególności popularnej wówczas doktryny eurokomunizmu. Późniejsze studia, a w szczególności badania związane z przygotowywaną rozprawą habilitacyjną wytyczyły nowy kierunek badawczy. Stała się nim doktryna polityczna brytyjskiej lewicy i Partii Pracy. Temat ten wymagał pogłębionych studiów opartych na zbiorach bibliotecznych i archiwach brytyjskich. Umożliwiły Jej to dwa staże naukowe w Anglii w 1988 roku odbyte w London School of Slavonic and East European Studies oraz w Keynes

College University w Canterbury. Na podstawie zgromadzonych wówczas materiałów powstała rozprawa poświęcona historii labouryzmu: „Labour Party: od tradeunionizmu do wilsonizmu", która stanowiła przedmiot kolokwium habilitacyjnego odbytego na Wydziale Prawa i Administracji UJ w listopadzie 1995 roku.

Profesor Bednarczyk prowadziła liczne wykłady na wielu znanych uniwersytetach w Stanach Zjednoczonych, w Austrii, w Niemczech i na Tajwanie. W 1994 roku otrzymała prestiżowe stypendium NATO Defense College w Rzymie. Plonem tego pobytu była opublikowana we Włoszech monografia „Nationalism, Ethnic Minorities and Human Rights In Post-Cold War Central and Eastern Europe". Kontynuowała swoje zainteresowania badawcze podczas kolejnego stypendium, tym razem z Instytutu Badań Naukowych NATO w Brukseli. Dwuletni pobyt naukowy zaowocował kolejną monografią „Preventing Ethnic Conflicts and Protecting Minority Rights in Democratic System: Options and Implications". Uczestniczyła także w kilkudziesięciu konferencjach naukowych krajowych i zagranicznych, a Jej międzynarodowe kontakty umożliwiły wymianę studencką między Uniwersytetem Jagiellońskim a uniwersytetami amerykańskimi, której rezultatem były wspólne projekty badawcze poświęcone ochronie praw mniejszości narodowych.

Z chwilą utworzenia Krakowskiej Szkoły Wyższej, obecnie Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Profesor Bogusława Bednarczyk związała się z naszą uczelnią, by służyć jej swoją wiedzą i wsparciem. Współtworzyła Wydział Stosunków Międzynarodowych i w 2002 roku została jego dziekanem. Przyczyniła się do jego dynamicznego rozwoju, a Jej zaangażowanie i zdolności organizacyjne spowodowały, że w szybkim czasie stał się najliczniejszym Wydziałem. To właśnie na tym Wydziale uczelnia uzyskała pierwsze uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora, co pozwoliło naszej szkole przekształcić się w uczelnię akademicką.

Profesor Bednarczyk obok pracy organizacyjnej prowadzi ożywioną działalność naukową i dydaktyczną. Opublikowała kilkadziesiąt prac naukowych, wydanych w większości w języku angielskim w wielu ośrodkach zagranicznych. Wypromowała czterech doktorów, aktywnie uczestniczy w międzynarodowym życiu naukowym. Jest przy tym osobą pełną pogody życia, pasji – wśród których jedną z najważniejszych jest narciarstwo, zarazem konsekwentną i odpowiedzialną.

Szanowna Pani Profesor, Droga Bogusiu,

Krakowska Akademia zawdzięcza Ci wiele. Dzięki osobowościom Twojej miary nasza uczelnia rozwija się prężnie i dynamicznie. To wielka radość i zaszczyt móc przyczynić się wydania księgi jubileuszowej, do której teksty nadesłało liczne grono Twoich Przyjaciół, Uczniów i Współpracowników. Przed Tobą kolejne jubileusze, które będziemy wspólnie świętować, dlatego życzę Ci przede wszystkim dużo zdrowia i wytrwałości. Wiem, że pozostaniesz jak zawsze oddana pracy naukowej i swoim studentom, którym potrafisz przekazać swój zapał, wiedzę i optymizm. Żyj nam sto lat!

Prof. dr hab. Jerzy Malec
Rektor Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

List gratulacyjny od przyjaciela

Jest zaszczytem i przyjemnością kierowanie słów gratulacji do osoby, którą zna się od lat w całej doskonałości cech jej charakteru i osiągnięć akademickich. Odbiera dziś księgę jej dedykowaną oraz zasłużone hołdy. Przyłączam się do nich, zasłużyła bowiem na nie swą aktywnością, dokonaniami i pasją.

Profesor Bogusława Bednarczyk to właśnie osoba z pasją, która w akademickiej części swojego życia nie wahała się podejmować nowych wątków badawczych, korzystając z dorobku światowej literatury, odbywając wizyty w ważnych centrach naukowych, gdzie stawała się ambasadorem polskiej nauki, a wreszcie podjęła trud kierowania młodych badaczy ku nowym polom poszukiwań. Podpowiedziała im studia nad kwestiami doktrynalnymi, międzynarodowymi, poświęcone prawom człowieka czy zagadnieniom amerykanistycznym. Jest w niej także pasja organizatorska, z której skorzystała przede wszystkim, co stwierdzam z pewną zazdrością, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, powierzając jej funkcję Dziekana Wydziału Stosunków Międzynarodowych. Dynamiczny rozwój tej szkoły to także jej sukces.

Profesor Bednarczyk znam od początku jej pobytu na Uniwersytecie Jagiellońskim. Piękna, dynamiczna osoba z wyrazistymi emocjami, twórczymi pomysłami była i jest dla wielu z nas tym, czym chciałoby się, żeby było wielu uczonych. Bycie uczonym to bowiem nie zamknięcie się w egoizmie własnych poszukiwań, ale zdolność do nakłonienia innych do działania na rzecz akademickiej wspólnoty i świata ją otaczającego. Te cechy ma bohaterka tomu. Niech czytający teksty tu publikowane wiedzą, że pisane były z sympatii, uznania i z podziękowaniem za to, co wniosła w nasz świat i czego nadal od niej oczekujemy.

Profesor Andrzej Mania
Prorektor Uniwersytetu Jagiellońskiego

Kraków, 2 maja 2010 roku

Glosa do portretu

Bogusława Bednarczyk urodziła się w Nowym Wiśniczu, w domu, w którym wraz ze starszą, nieżyjącą już siostrą Mają, wychowywane były w atmosferze szacunku do pracy oraz przeświadczeniu, że zdobycie wykształcenia jest najlepszą drogą do osiągnięcia życiowego sukcesu. Wydaje się, że te wyniesione z domu rodzinnego zasady skutecznie Ją zahartowały i pozwoliły później na podejmowanie niejednokrotnie bardzo trudnych wyzwań. Przykładem takiego wyzwania, a także dowodem sporej odwagi była decyzja młodziutkiej wówczas studentki czwartego roku Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego o przerwaniu studiów i wyjeździe do Londynu, do pracy i przede wszystkim po naukę języka. Dzisiaj taki „scenariusz" mieści się wręcz w typowym dla współczesnej młodzieży życiowym programie, ale w połowie lat sześćdziesiątych był z pewnością czymś wyjątkowym, świadczącym o dużej odwadze i determinacji. Ponaddwuletni pobyt w Anglii wykorzystała znakomicie. Zdobyła tam nie tylko doświadczenie życiowe, ale przede wszystkim doskonałą znajomość języka angielskiego potwierdzoną certyfikatem Proficiency in English. Pobyt w Anglii, odbyte tam kursy językowe oraz jednosemestralne studia w prestiżowej London School of Economics doskonale wyposażyły Ją na dalsze życie zawodowe. Dały nie tylko łatwość komunikowania się i uczestniczenia w międzynarodowych konferencjach i seminariach, ale przede wszystkim otworzyły okno na świat, w którym odtąd poruszała się całkowicie swobodnie, wszędzie zyskując sympatię i uznanie.

Z Instytutem Nauk Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego jest związana od 1969 roku. Zatrudniona została w Katedrze Historii Doktryn Politycznych i Prawnych, kierowanej wówczas przez profesora Marka Sobolewskiego, pod którego wyjątkową opieką naukową przygotowała i w 1977 roku obroniła pracę doktorską poświęconą koncepcjom imperialnym Roberta Seeleya. Równocześnie odbywała pozaetatową aplikację sędziowską, zakończoną zdanym w 1971 roku z wysoką oceną egzaminem sędziowskim.

Wyniesiona z pobytu w Anglii świetna znajomość języka angielskiego, a także odwaga w podejmowaniu kolejnych wyzwań sprawiły, że wkrótce po obronie doktoratu Bogusia, zostawiając pod opieką męża i siostry siedmioletnią zaledwie córeczkę, wyjechała na roczne stypendium naukowe do Bologna Center Johns Hopkins University. W tym czasie przedmiotem Jej zainteresowań

naukowych stały się zagadnienia współczesnej myśli politycznej, a zwłaszcza doktryny eurokomunizmu. Ten profil naukowy uległ zmianie w połowie lat osiemdziesiątych, kiedy w związku z przygotowywaniem rozprawy habilitacyjnej zajęła się doktryną polityczną brytyjskiej lewicy i Labour Party. Dwukrotny wyjazd na staż do Anglii w 1988 roku (London School of Slavonic and East European Studies i Keynes College Uniwersytet w Canterbury) umożliwił Jej zebranie materiałów naukowych niezbędnych do pracy habilitacyjnej poświęconej historii labouryzmu, na podstawie której w listopadzie 1995 roku uzyskała tytuł doktora habilitowanego nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce.

Lata dziewięćdziesiąte i późniejsze wypełniły Jej liczne wyjazdy zagraniczne na dłuższe bądź krótsze pobyty stypendialne, zaproszenia do udziału w konferencjach oraz wygłaszania serii wykładów. Trudno wymienić wszystkie te wyjazdy. Warto jednak wskazać na te choćby najważniejsze. Dwukrotny pobyt w Stanach Zjednoczonych (1993 i 1996) w Southern Connecticut State University w New Haven, a także kontakty z amerykańskimi ośrodkami akademickimi w Oklahomie, Karolinie Południowej, Waszyngtonie i Chicago pozwoliły Jej na kolejną zmianę obszaru zainteresowań naukowych, którym zresztą pozostała wierna do dziś – problemom mniejszości narodowych i prawom człowieka. Takim też zagadnieniom poświęcone były wykłady, wygłaszane na zaproszenie licznych ośrodków naukowych w Europie, między innymi w: Strobl, Salzburgu i Wiedniu w Austrii, Kilonii w Niemczech, Utrechcie w Holandii, a także w Taipei na Tajwanie. Szczególnie ważne było stypendium Instytutu Badań Naukowych NATO w Brukseli. W jego ramach podczas kilkumiesięcznego pobytu w Rzymie przygotowała obszerną publikację w języku angielskim pt: *Preventing Ethnic Conflicts and Protecting Minority Rights in Democratic System. Options and Implications.*

Jej międzynarodowe, a zwłaszcza amerykańskie kontakty przyczyniły się do nawiązania w połowie lat dziewięćdziesiątych współpracy i wymiany studenckiej między Uniwersytetem Jagiellońskim a uczelniami amerykańskimi: Uniwersytetem w Buffalo oraz Wisconsin-Stevens Point. W ramach tej współpracy studenci z Buffalo i Krakowa opracowali 10 projektów badawczych o ochronie praw mniejszości narodowych. Prace w języku angielskim studenci przygotowywali pod kierunkiem profesor Bednarczyk oraz profesor Isabel Marcus z Uniwersytetu w Buffalo. Najlepsze prace zostały opublikowane w „Buffalo Law Review".

Z Krakowską Akademią im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego profesor Bogusława Bednarczyk związana jest od początku jej istnienia. Od 2002 roku pełni funkcję dziekana Wydziału Stosunków Międzynarodowych tej Uczelni. Niewątpliwe zdolności organizacyjne oraz charakteryzująca Ją pasja spowodowały, że Wydział pod Jej kierownictwem rozwijał się niezwykle dynamicznie. Początkowo studia na Wydziale prowadzone były w ramach takich specjalności jak: amerykanistyka, integracja europejska i handel zagraniczny. Stopniowo oferta edukacyjna poszerzała się o kolejne specjalności: turystykę międzynarodowę, studia wschodnie, współczesną dyplomację oraz prowadzone w języku angielskim International Business. Kierowanie najliczniejszym w Uczelni wydziałem (w roku akademickim 2003/2004 na pierwszy rok studiów

zaocznych zostało przyjętych blisko 2300 osób, na studia dzienne ponad 500) wymagało od dziekan Bednarczyk ogromnego zaangażowania, umiejętności zarządzania licznym zespołem pracowników administracji oraz kadrą wykładowców. Dodatkowo w 2007 roku Wydział otrzymał uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Wiązało się to z zorganizowaniem cieszących się dużym powodzeniem seminariów doktorskich. Dzisiaj pod opieką kilkunastu doświadczonych pracowników naukowych pracuje grupa 25 seminarzystów.

Prowadząc od wielu lat aktywną działalność organizacyjną, Profesor Bednarczyk nie zaniedbywała pracy naukowej. Dbała o kontakt z międzynarodowym środowiskiem naukowym, wyjeżdżała na zagraniczne konferencje, spośród których na szczególne odnotowanie zasługuje Jej udział w prestiżowym Oxford Round Table. Promowała kolejnych doktorów. Publikowała.

Poświęcony Profesor Bogusławie Bednarczyk tom nosi tytuł *Wartości polityczne*. Jest na tyle pojemny, by pomieścić różnorodność problemów podejmowanych w tekstach, jakie zostały Jej zadedykowane przez grono przyjaciół, współpracowników i uczniów. Wśród wartości odnoszących się do polityki wskazać można na te zawsze kardynalne, takie chociażby jak demokracja, sprawiedliwość społeczna, równość, wolność, prawa człowieka. Wiele tych wartości znalazło swoje odzwierciedlenie w tekstach zamieszczonych w niniejszym tomie. Jego autorzy podjęli bowiem kwestie odnoszące się wieloaspektowo do polityki i pośrednio do wartości z nią związanych. Autorzy tomu świadomi zainteresowań Jubilatki problematyką praw człowieka, część tekstów poświęcili tym właśnie zagadnieniom, które w tak istotny sposób wpisują się skomplikowany obraz współczesnej rzeczywistości. O wadze podstawowych praw i wolności człowieka świadczy nie tylko ożywiona dyskusja naukowa, jaka toczy się wokół nich, ale też szereg konkretnych inicjatyw politycznych o znaczeniu praktycznym, mających na celu przeciwdziałanie łamaniu tych praw. W prezentowanym tomie znalazły się zatem teksty poruszające między innymi kwestię respektowania praw człowieka w świetle polityki wizowej, ochronę tych praw w systemach politycznych – prezydenckim i semiprezydenckim, sądowe przeciwdziałanie dyskryminacji, a także kontrowersyjny problem zachowania suwerenności państwa w związku z działalnością Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także wpływu na polskie prawo orzecznictwa tego organu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Ponadto znalazły się tu także teksty odnoszące się do innych wartości politycznych, związanych mniej lub bardziej z szerokim obszarem praw człowieka. Czytelnik może zatem zapoznać się z problematyką respektowania praw mniejszości narodowych i statusem jednostki oraz zakresem jej wolności w społeczeństwach multikulturalnych, kwestią prawa do wypowiedzi audiowizualnej na przykładzie Szwecji i Stanów Zjednoczonych, a także prawem do swobodnego wyboru przez człowieka jego miejsca zamieszkania w świetle układów o repatriacji między Polską

a Rosją w szerokiej perspektywie historycznej. Część tekstów odnosi się do bogatej problematyki stosunków międzynarodowych, miedzy innymi do takich zagadnień jak wyobrażenia zbiorowe w stosunkach międzynarodowych i rola oraz status Departamentu Stanu i Foreign Service w latach drugiej wojny światowej.

Zapewne teksty zaprezentowane w tomie poświęconym Profesor Bogusławie Bednarczyk nie wyczerpują nawet części bogatego obszaru zagadnień stanowiących przedmiot Jej wieloletnich zainteresowań badawczych. Ten jubileusz nie wieńczy przecież kariery naukowej Bogusi. Jesteśmy przekonani, że dla prezentacji Jej dalszych dokonań znajdą się jeszcze liczne okazje.

Na zakończenie kilka słów osobistej refleksji. Bogusława Bednarczyk, której dedykowany jest niniejszy tom, to dla jego redaktorów nie tylko profesor Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego i Uniwersytetu Jagiellońskiego, uczona, znakomity dydaktyk i wychowawca grona doktorów politologii, ale także bliska koleżanka i przyjaciółka. Poznaliśmy się przed wielu laty w Instytucie Nauk Politycznych, który funkcjonował wówczas w ramach Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, którego również jesteśmy absolwentami. Od początku pracy w Uniwersytecie nasze zainteresowania naukowe koncentrowały się wokół problematyki historii doktryn politycznych i prawnych. Stąd też bardzo szybko staliśmy się uczestnikami wspólnego seminarium prowadzonego przez znakomitych profesorów Marka Sobolewskiego i Marka Waldenberga. Pod ich wyjątkową opieką naukową pisaliśmy swoje dysertacje doktorskie. Bogusię i Jacka połączyła osoba wspólnego promotora Marka Sobolewskiego. A był to przecież uczony wielkiego formatu, obejmujący swą twórczością kilka dyscyplin – nie tylko historię doktryn politycznych i prawnych, ale też zagadnienia ustrojowe, konstytucjonalne oraz problematykę partii politycznych. Profesor Sobolewski był też niezwykłym wychowawcą młodej kadry. Charakteryzował go pełen szacunku i delikatności stosunek do młodszych kolegów, przy równoczesnej surowości w ocenie ich dokonań badawczych[1]. Słynął z rzadko spotykanej zdolności do jasnego i klarownego konstruowania prac naukowych, ale też wypowiedzi w trakcie seminariów i wykładów. Wszyscy jego uczniowie, a niewątpliwie pozostawił po sobie „niewielką, ale chyba nie najgorszą szkołę"[2], starali się kontynuować jego nienaganny i logiczny styl.

Z Bogusią łączy mnie ponadto od wielu lat wspólna pasja – narciarstwo. Przez ponad trzydzieści lat przejechałyśmy na nartach wiele tysięcy kilometrów, przechodząc od „cierniowej drogi" Kasprowego Wierchu, aż po luksus szusowania w Alpach i Dolomitach. Dla nas obu sport, a zwłaszcza narciarstwo było swoistym sposobem na życie. Zwłaszcza celowała w tym Bogusia, zawsze uparta, konsekwentna, nie uznająca żadnej ulgowej taryfy, mobilizująca do wysiłku. Dzisiaj

[1] Por. M. Jaskólski, *Wstęp* [do:] M. Sobolewski, *Pisma nieznane i rozproszone,* red. K. Chojnicka, M. Jaskólski, Kraków 2003, s. 8.

[2] Cyt. za: J. M. Majchrowski, *Marek Feliks Sobolewski (1925–1983)*, [w:] *Złota księga Wydziału Prawa i Administracji,* red. J. Stelmach, W. Uruszczak, Kraków 2000, s. 471.

swoje zamiłowanie do nart stara się przekazać czteroletniej wnuczce Kai i robi to, tak jak wszystko w życiu – z pasją i oddaniem.

O dotychczasowym życiu zawodowym Jubilatki można powiedzieć, że było – i z pewnością nadal będzie! – niezwykle aktywne i ciekawe, obfitujące w liczne doświadczenia. Podobnie w kontaktach przyjacielskich potrafi być niezawodna i ofiarna. *Ad multos annos*, droga Jubilatko!

Barbara Stoczewska

Bibliografia prac Profesor Bogusławy Bednarczyk

1978

1. *Ideologia i polityka współczesnego antykomunizmu*, „Zeszyty Naukowe COM – SNP" (Warszawa), z. 2, s. 70–85.

1979

2. *Wpływ konferencji imperialnych na kształtowanie się doktryny federacji imperialnej w ramach Imperium Brytyjskiego*, „Studia Historyczne", R. XXII, z. 2, s. 12–32.

1981

3. *John Robert Seeley – twórca brytyjskiej doktryny imperialnej końca XIX wieku*, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Nauk Politycznych", R. DCCCXIX, z. 28, s. 25–35.
4. *Rozważania nad brytyjską myślą imperialną XIX wieku*, „Studia Historyczne", R. XXIV, t. 1081, z. 1, s. 3–16.
5. *Organizational Models of Southern European Communist Parties; a Preliminary Approach*, „Research Institute Papers" (The Johns Hopkins University, Bologna University Center), nr 30, s. 25–37.

1984

6. *Idee rad i komisji fabrycznych w myśli rewolucyjnej Antonio Gramsciego*, „Historyka", t. XIV, s. 87–101.

1985

7. *Rozważania nad Włoską Partią Komunistyczną jako historycznym następcą myśli Antonio Gramsciego*, „Zeszyty Naukowe UJ", nr DCCLXXVI, z. 25, s. 7–27.

1987

8. *Kompromis historyczny – włoska partia Komunistyczna w latach 70.*, „Zeszyty Naukowe UJ", nr DCCCXXXIX, z. 31, s. 23–39.

1989

9. *Raymond Williams*, *„Gramscianism": The Concept of Hegemony*, „Zeszyty Naukowe UJ", nr CMXXIII, z. 35, s. 23–38.

1991

10. *John Robert Seeley – historyk brytyjskiej myśli imperialnej drugiej połowy XIX wieku*, [w:] *Idee – Państwo – Prawo. Praca poświęcona pamięci prof. dr hab. Marka Sobolewskiego*, „Zeszyty Naukowe UJ", nr DCCCXIX, z. 28, s. 25–36.

1992

11. *National Conflicts in the Second Republic and some Suggestions of their Solution,* [w:] *Zwischen den Zeiten*, red. P. Gerlich, K. Glass, Verband der Wissenschaftlichen Gesellschaften Osterreichs (VWGO), Wiedeń, s. 115–129.

1993

12. *Liberalism and the Rise of Fascism in Italy*, „Zeszyty Naukowe UJ", nr MXCIV, z. 49, s. 19–30.
13. *Brytyjski spór o sens socjalizmu*, „Myśl Socjaldemokratyczna. Kwartalnik Teoretyczno-Programowy", z. 1, s. 76–85.
14. *Liberalism: Rights and Justice and their Application in Eastern Europe Democracies*, [w:] *Wege aus der Krise*, red. P. Gerlich, Bohlau Verlag, Wiedeń, s. 98–108.
15. [recenzja] *M. Waldenberg, Kwestie Narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992*, „The Polish Review" (New York), t. XXXVIII, nr 4, s. 500––502.

1994

16. *Nationalism, Ethnic Minorities and Human Rights in Post-Cold War Central and Eastern Europe*, [w:] *NATO Defence Colleg*e, „Occasional Paper" nr 2.
17. *Dilemmas of the Transition Period: the Place for the Ethnic Minorities within the New states emerging from the Communist Past*, [w:] *Bewaltigen oder Bewahren*; *Dilemmas des mitteleuropaischen Wandels*, red. P. Gerlich, K. Glass, Osterreichische Gesellschaft fur mitteleuropaiche Studien, Wiedeń – Toruń, s. 113–122.

1995

18. *Labour Party: od tradeunionizmu do wilsonizmu. Dylematy polityczne, społeczne i ideologiczne*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków [rozprawa habilitacyjna].
19. *The Security Dilemma and Ethnic Conflicts in the New Democracies in Central and Eastern Europe*, [w:] *Fremde-Nachbarn-Partner wider Willen*?, red. K. Glass, Z. Puślecki, B. Serloth, Osterreichische Gesellschaft fur Mitteleuropaische Studien, Wiedeń – Toruń, s. 63–70.

20. *The Ethnic Sources of Nationalism. Nationality Questions in Central and Eastern Europe*, [w:] *Neuland Mitteleuropa: ideologiedefizite und Identitatskrisen,* red. P. Gerlich, K. Glass, B. Serloth, Osterreichische Gesellschaft fur Mitteleuropaische Studien, Wiedeń – Toruń, s. 163–170.
21. *Predicting the New Europe; Liberalism v.s Nationalism*, [w:] *Der schwierige Selbstfindunsgprozess: Regionalismen – Nationalismen – Reideologisierung*, red. P. Gerlich, K. Glass, Osterreichische Gesellschaft fur Mitteleuropaische Studien, Wiedeń – T oruń, s. 89–98.
22. *Mniejszości narodowe a bezpieczeństwo europejskie*, „Myśl Socjaldemokratyczna. Kwartalnik Teoretyczno-Programowy", z. 2, s. 66–76.
23. *Predicting the New Europe; the Collapse of the old Regimes and the Outburst of Nationality Disputes*, „Polish Political Science Yearbook", nr XXV, Lublin, s. 45–54.

1996

24. *The Future of Europe and the Problem of National Minorities*, „The European Legacy", Vol. 1.
25. *The Historical Lessons of Human Rights; in Search of a New Approach*, „Polish Political Science Yearbook".
26. *The New Democracies in Central and Eastern Europe*, [w:] *Six Years after the Fall of the Berlin Wall*, red. W. Kaltefleiter, Peter Lang, Frankfurt am Main.
27. *The 1989 Revolution and the Idea of the New Europe; European Nations or an Universalistic Europe*, [w:] *Mitteleuropaishe Mythen und Wirklichkeiten*, red. P. Gerlich, K. Glass, B. Serloth, Osterreichische Gesellschaft fur Mitteleuropaische Studien, Wiedeń – Toruń.

1997

28. *Europe and the Challenge of the Self-determination*, [w:] *The Rights of Nations for the Self-determination*, red. Natie Luyt, Volkstaatraad, Cape Town, RPA.
29. [recenzja] *Juan J. Linz, A. Stepan, Problems of Democratic Transition. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, *The John Hopkins University Press, Baltimore 1966*, „Polish Review", Vol. XLII, No. 4.

1998

30. *Preventing Ethnic Conflicts and Protecting Minority Rights in Democratic System; Options and Implications*, NATO, CD-ROM, Bruksela.
31. *Liberalism and Justice and their Application in Eastern European Democracies* (wersja rozszerzona), [w:] *Interdisziplinare Demokratieforschung*, red. A. Pelinka, H. Bramuller, Wiedeń.
32. *Collective Security, the United Nations and the Challenge of the Future*, [w:] *The Rise of the Multipolar World*, red. W. Kaltefleiter, U. Schumacher, Peter Lang, Frankfurt am Main.

1999

33. *Ochrona praw ludzkich w świetle międzynarodowych paktów praw człowieka*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie", R. III (13), z. 5, s. 9–20.

34. *The Structure of International System*, [w:] *Structure, Order, and Disorder in World Politics*, red. U. Schumacher, Peter Lang, Europaischer Verlang der Wissenschaften, Frankfurt am Main.
35. *Dealing with the Former Authoritarian Regimes, Legal and Political Issues in Southern and eastern European Transition to Democracy*, [w:] *Lessons in Democracy*, red. E. Hauser, J. Wasilewski, Jagiellonian University Press – University of Rochester Press, Kraków.

2000

36. *Brytyjskie idee imperialne lat 80. i 90. XIX wieku*, [w:] *Myśl polityczna od historii do współczesności. Księga dedykowana profesorowi Markowi Waldenbergowi*, red. B. Stoczewska, M. Jaskólski, Księgarnia Akademicka, Kraków.

2001

37. *Granice władzy – wybrane problemy praw i wolności człowieka*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków.
38. *Integracja europejska. Tworzenie wspólnej przestrzeni ochrony praw człowieka w ramach Unii Europejskiej*, „Państwo i Społeczeństwo" nr 1, s. 43–57.
39. *Europejski system ochrony i promocji praw człowieka*, [w:] *Do jakiej unii zmierzamy?*, red. A. Mania, B. Płonka, Uniwersytet Jagielloński, Kraków.
40. *The Polish Security Policy; Public Perception of Security and Threat*, [w:] *Spoluprasa Smerom k Bezpecnosti*, Slovensky Institut Miedzinarodnych Studi, Bratislava.
41. *The Polish Security and Defence Policy*, [w:] *NATO Co-operation; Defence Industry, Research and Technology*, Political Tanulmanyok Intezete Alaptivany, Budapest.
42. *Bezpieczeństwo Polski i polityka obronna*, [w:] *Czy przemysł obronny wymaga obrony*, red. J. Klich, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków.

2003

43. *Common Fundamental Rights in the Case-Law of the Court of Justice of the European Communities*, „Państwo i Społeczeństwo" nr 1, s. 53–73.
44. [redakcja i wstęp] *Przemiany w Unii Europejskiej*, „Państwo i Społeczeństwo" nr 4.

2004

45. *Europejski model ochrony praw człowieka – prawa kulturalne*, [w:] *Europa 25*, red. M. Bankowicz, K. Szczerski, Wydawnictwo Wyższej Szkoły im. B. Jańskiego, Wydział Zamiejscowy w Krakowie, Kraków.
46. *Międzynarodowy system ochrony i gwarancji praw jednostki. Zarys problematyki*, „Państwo i Społeczeństwo" nr 4, s. 155–161.
47. [redakcja i wstęp] *Państwo i społeczeństwo w XXI wieku. Harmonizacja europejskiej przestrzeni w dziedzinie prawa, kultury i turystyki*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o., Kraków.

2005

48. *Prawa człowieka za prezydentury Jimmy'ego. Cartera i Ronalda Reagana*, [w:] *Ronald Reagan a wezwania epoki*, red. A. Bryk, A. Kapiszewski, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków, s. 255–269.
49. [redakcja i wstęp wspólnie z Marcinem Lasoniem] *Gospodarka i polityka. Wyzwania XXI wieku*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków.

2006

50. [redakcja i wprowadzenie wspólnie z Marcinem Lasoniem] *Współczesne determinanty stosunków międzynarodowych*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków.

2007

51. [redakcja i wprowadzenie wspólnie z Marcinem Lasoniem] *Społeczne, gospodarcze i polityczne relacje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków.

2008

52. [redakcja i wprowadzenie] *Demokracja i prawa człowieka*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe", nr 2.
53. *Rethinking Human Rights Promotion and Protection in the Context of the War on Terror in the Twenty First Century,* [w:] *Demokracja i prawa człowieka*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe", nr 2, s. 73–86.
54. [recenzja] *Paul Taylor, The End of European Integration*, *Routlege, London – New York 2008*, [w:] *Demokracja i prawa człowieka*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe", nr 2, s. 219–225.
55. [redakcja] *Wybory w USA – z zagadnień teorii i praktyki*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe", nr 3.

2009

56. *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, [w:] *European Constitution and National Constitutions*, red. Z. Maciąg, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków, s. 203–214.
57. [redakcja i wprowadzenie] *Strefa euroatlantycka – 60 lat istnienia i przemian*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe", nr 3.

Doktoranci
Profesor Bogusławy Bednarczyk

2002

Rafał Prostak

Komunitarystyczna krytyka Teorii sprawiedliwości *Johna Rawlsa; cnota i dobro wspólne we współczesnym liberalizmie amerykańskim*

2006

Michał Matyasik

Realizacja wolności wypowiedzi na gruncie przepisów i praktyki w USA

2007

Spasimir Domaradzki

Ograniczenie praw obywatelskich ze względu na bezpieczeństwo narodowe USA

2008

Marta Kolendowska

Europejski Trybunał Praw Człowieka a polski system wymiaru sprawiedliwości

Magdalena Bainczyk

Poszanowanie godności obywatela państwa trzeciego w świetle unijnego kodeksu wizowego[1]

WPROWADZENIE

W 2009 roku Urząd Komitetu Integracji Europejskiej opublikował raport zatytułowany „5 lat Polski w Unii Europejskiej”[2], w którym podsumowano pierwszy pięcioletni okres członkostwa Polski w UE. Jednym z analizowanych zagadnień było przystąpienie Polski do obszaru Schengen, które zostało zasadniczo ocenione pozytywnie. Jednakże pełne uczestnictwo w obszarze Schengen wymaga od Polski dostosowania się do unijnej polityki wizowej[3], co oznaczało m.in. konieczność wprowadzenia obowiązku wizowego wobec wschodnich sąsiadów oraz wypowiedzenie porozumienia z 1985 roku o uproszczonym trybie przekraczania granicy przez obywateli zamieszkałych na terenach przygranicznych. Posunięcia te, jak podają autorzy raportu, spowodowały spadek o blisko połowę liczby obywateli Rosji, Białorusi i Ukrainy, którzy odwiedzili Polskę[4]. Zmniejszyła się także znacznie liczba wydawanych wiz: wobec obywateli Ukrainy o 60%, a w odniesieniu do obywateli Białorusi nawet o 73%[5]. Spadek ten wpłynął nie tylko na stosunki polityczne i społeczne pomiędzy Polską a jej sąsiadami, ale także odbił się negatywnie na sytuacji gospodarczej województw wschodnich.

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz.Urz. UE 2009, L 243, s. 1.

[2] http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0f93de09147035b3c1256ef5004250b8/b6319d9a6e54228ac1257619004a5f5b?OpenDocument (dostęp: 19.02.2010).

[3] Związek pomiędzy obszarem Schengen i polityką wizową w ramach unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zostanie przedstawiony poniżej.

[4] Raport „5 lat Polski w Unii Europejskiej”, s. 277.

[5] Zmiany w polityce wizowej państw UE. Raport z monitoringu, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2009, s. 7, http://www.batory.org.pl/doc/Zmiany_w_polityce_wizowej_panstw_UE_wrzesien_2009.pdf (dostęp: 19.02.2010).

Rząd polski podjął szereg inicjatyw mających na celu zminimalizowanie tych negatywnych skutków przystąpienia do obszaru Schengen[6]. Rozbudowywana jest sieć konsulatów w Rosji, na Ukrainie i Białorusi, w listopadzie 2008 roku Minister Spraw Zagranicznych podjął decyzję o obniżeniu opłaty za rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy do 20 euro[7], podjęto również wysiłki na rzecz zmiany rozporządzenia nr 1931/2006 o małym ruchu granicznym[8]. Ponadto należy wskazać umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz, a także deklaracje dalszej liberalizacji polityki wizowej wobec państw objętych Partnerstwem Wschodnim[9]. Nie zmienia to jednak faktu, iż przeprowadzone badania pokazują pogorszenie postrzegania niemal wszystkich aspektów funkcjonowania konsulatów Polski w Rosji, na Ukrainie i Białorusi od momentu przystąpienia Polski do obszaru Schengen, w tym także w zakresie traktowania osób ubiegających się o wizę[10].

W raporcie „5 lat członkostwa Polski w UE" wskazuje się, iż tylko w pierwszej połowie 2008 roku konsulaty na Ukrainie przyjęły blisko 72 tys. wniosków wizowych. W związku z tym wydaje się, iż dla stosunków Polski oraz pozostałych państw członkowskich z państwami trzecimi bardzo istotne są postanowienia nowego kodeksu wizowego, stosowanego od 5 kwietnia 2010 roku, zwłaszcza że badania przeprowadzone przez Fundację im. Stefana Batorego pokazują, iż „Unia Europejska jest postrzegana przez obywateli państw Europy Wschodniej przez pryzmat polityki wizowej. Kontakt z konsulatem w czasie ubiegania się o wizę stanowi często pierwsze zetknięcie się obywateli krajów sąsiadujących z przedstawicielami UE. Z drugiej strony można powiedzieć, że polityka wizowa staje się rodzajem testu, który pozwala ocenić rzeczywiste cele Unii Europejskiej w stosunku do partnerów wschodnich", a „dla obywateli państw wschodnioeuropejskich, którzy oceniają poziom obsługi podczas aplikowania o wizy państw członkowskich UE, kluczowym kryterium jest zdolność placówki danego kraju do poszanowania praw wnioskodawcy i jego godności osobistej. Czas poświęcony na ubieganie się o wizę, ponoszone w związku z tym koszty i złożoność procedur okazują się mieć drugorzędne znaczenie w porównaniu z godnym traktowaniem respondentów"[11]. Opinie te zostały sformułowane co prawda na podstawie badania funkcjonowania placówek konsularnych Czech, Finlandii, Francji, Litwy, Łotwy, Niemiec, Polski, Wielkiej Brytanii i Włoch w Mińsku, Kiszyniowie, Kijowie i Moskwie, ale wydaje się, że mogą one zostać odniesione do procedury udzielania wiz w ogóle, a nie tylko obywatelom państw sąsiadujących z Unią Europejską na wschodzie.

Poniżej zostanie przedstawiony związek polityki wizowej z funkcjonowaniem obszaru Schengen, a następnie wybrane regulacje kodeksu wizowego mające na celu ochronę godności obywateli państw trzecich starających się o wizę w jednym z konsulatów państw członkowskich.

---

[6] Raport „5 lat Polski w Unii Europejskiej", s. 283 n.

[7] Zgodnie z art. 16 ust. 1 kodeksu wizowego opłata wnoszona przez osobę dorosłą wynosi 60 euro.

[8] Dz.Urz. UE 2006, L 405, s. 3.

[9] Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague, 7 May 2009, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf (dostęp: 19.02.2010).

[10] *Zmiany w polityce wizowej państw UE. Raport z monitoringu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2009, s. 60 i n.

[11] *Ibidem*, s. 10 i 13. Analiza praktyki państw członkowskich w zakresie wydawania wiz, w tym traktowania osób wnioskujących została przedstawiona w dalszej części raportu. Podaje się tam m.in., iż ponad 2/3 (ok. 67%) respondentów wiązała uciążliwości doświadczane w trakcie procedury wizowej z szacunkiem i zrozumieniem, z jakim byli traktowali przez urzędników konsularnych.

POLITYKA WIZOWA JAKO ELEMENT UNIJNEJ PRZESTRZENI WOLNOŚCI BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

Obywatelstwo Unii Europejskiej, wprowadzone w traktacie z Maastricht, zostało powiązane z prawem do swobodnego poruszania się i przebywania w innym państwie członkowskim (obecnie art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – dalej także TFUE[12]). W literaturze podkreśla się, iż jest to podstawowe prawo obywatelskie[13], a opinia publiczna w Polsce wskazuje, iż możliwość korzystania ze swobody poruszania jest dla przeciętnego obywatela bardzo istotna[14]. Realizacja tego prawa wymagała głębokich, wręcz rewolucyjnych, zmian w zakresie zasad przepływu osób pomiędzy państwami członkowskimi. Konieczne było bowiem zniesienie kontroli na granicach pomiędzy państwami członkowskimi – tzw. granicach wewnętrznych Unii[15], przy czym państwa członkowskie zadecydowały o jednoczesnym wzmocnieniu kontroli na granicy pomiędzy państwami członkowskimi a państwami trzecimi – tzw. granice zewnętrzne Unii[16].

Początkowo zmiany te miały miejsce poza strukturą Wspólnot Europejskich, na podstawie układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach oraz Konwencji Wykonawczej do układu z Schengen[17], które doprowadziły do powstania tzw. obszaru Schengen. *Aquis* Schengen zostało włączone do prawa Unii Europejskiej na podstawie protokołu dołączonego do traktatu z Amsterdamu podpisanego w 1997 roku. Pewnego rodzaju uwieńczeniem procesu znoszenia kontroli na granicach pomiędzy państwami członkowskimi było przyjęcie w 2006 roku kodeksu granicznego Schengen[18], który w Polsce jest w pełni stosowany od grudnia 2007 roku na lądowych przejściach granicznych i od marca 2008 roku na lotniskach międzynarodowych. Art. 20 kodeksu granicznego Schengen przewiduje, iż „granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa".

Znoszeniu kontroli pomiędzy państwami członkowskimi towarzyszyło jednocześnie wzmocnienie współpracy państw członkowskich, która miała na celu kompensowanie negatywnych skutków zniesienia kontroli granicznej. W traktacie z Amsterdamu wielorakie aspekty tej współpracy zostały ujęte w tzw. przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości (dalej także PWBS).

---

[12] Wersja skonsolidowana TFUE po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony, Dz.Urz. 2008, C 115.

[13] A. Wyrozumska, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 307; S. Kadelbach, *Unionsbürgerschaft* [w:] *Europäisches Verfassungsrecht*, red. A. v. Bogdandy, Berlin – Heidelberg 2003, s. 552.

[14] Raport „5 lat Polski w Unii Europejskiej", s. 278.

[15] Art. 2 pkt 1 Rozporządzenia nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice, Dz.Urz. 2006, L 105, s. 1. Należy jednak pamiętać, iż na niektórych granicach wewnętrznych nadal może mieć miejsce kontrola graniczna, Wielka Brytania, Irlandia i Dania nie przystąpiły bowiem do obszaru Schengen, a w odniesieniu do Bułgarii i Rumunii dorobek Schengen nie jest jeszcze w pełni stosowany. Obywatele tych państw nie są jednak traktowani jako obywatele państwa trzeciego, K. Hailbronner, [w:] K. Hailbronner, H. Wilms, *Recht der Europäischen Union*, t. 3, Stuttgart 2008, art. 62 TWE, s. 18.

[16] Art. 2 pkt 2 Rozporządzenia nr 562/2006.

[17] Dz.Urz. WE 2000, L 239, s. 19.

[18] Rozporządzenie nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice, Dz.Urz. 2006, L 105, s. 1.

Art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej także TUE)[19] stanowi, iż „Unia zapewnia swym obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości **bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych,** azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości [podkreślenie M.B.]". Należy dodać, iż zgodnie z art. 67 ust. 1: „Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych".

Definicja przestrzeni wskazuje, iż podstawowym jej elementem jest swobodny przepływ osób, przy czym nie jest on ograniczony wyłącznie do obywateli Unii. W świetle wspomnianego powyżej art. 20 kodeksu Schengen swobodą objęci są również obywatele państw trzecich. Inne rozwiązanie nie jest możliwe, gdyż utrzymanie kontroli obywateli z państw trzecich na granicach wewnętrznych oznaczałoby w praktyce konieczność utrzymania kontroli granicznych w ogóle[20]. Jednak jak stanowi art. 3 ust. 2 TUE, swoboda przepływu osób wewnątrz Unii jest powiązana ze środkami w zakresie kontroli na granicy zewnętrznej, azylu, imigracji i zwalczania przestępczości. Znoszenie kontroli na granicach wewnętrznych powoduje bowiem „umocnienie" kontroli na granicy zewnętrznej. Granica zewnętrzna ma być podstawową, ale zasadniczo jedyną barierą, która oddziela Unię od „reszty świata". W związku z tym w ciągu ostatnich kilkunastu lat przyjęto setki aktów prawnych regulujących zasady „przepuszczania" przez tę barierę różnych kategorii obywateli państw trzecich. Należy przy tym zaznaczyć, że szczególnym procedurom w zawiązku z przekroczeniem granicy zewnętrznej podlegają osoby, które nie posiadają obywatelstwa Unii, a nie są członkami rodziny obywatela Unii, lub których państwo pochodzenia nie zawarło porozumienia z Unią[21].

W związku z wzmacnianiem kontroli na granicy zewnętrznej Unii zostały ujednolicone zasady przekraczania i kontroli na tej granicy – „Tytuł I Kodeksu granicznego Schengen". Art. 5 ust. 1 kodeksu stanowi, iż obywatele państw trzecich mogą wjechać na teren Unii po spełnieniu licznych warunków, m.in. jeśli posiadają ważny dokument podróży, wizę – jeżeli jest wymagana, uzasadnią cel i warunki planowanego pobytu oraz dysponują wystarczającymi środkami utrzymania, nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS, nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich. Zgodnie z art. 7 ust. 3 kodeksu Schengen obywatele państw trzecich podlegają szczegółowej odprawie przy wjeździe i wyjeździe z Unii Europejskiej. Ponadto utworzono unijną agencję koordynującą współpracę państw członkowskich w zakresie ochrony granicy zewnętrznej – Agencja FRONTEX z siedzibą

[19] Wersja skonsolidowana TUE po zmianach wprowadzonych przez traktat z Lizbony, Dz.Urz. UE 2008, C 115.

[20] Podobnie: K. Hailbronner, [w:] K. Hailbronner, H. Wilms, *Recht der Europäischen Union*, t. 3, Stuttgart 2008, art. 62 TWE, s. 4.

[21] Art. 2 ust. 5 kodeksu Schengen. Umowy o przystąpieniu do obszaru Schengen zawarły Norwegia, Islandia, Lichtenstein oraz Szwajcaria.

w Warszawie[22], możliwe jest także tworzenie międzynarodowych zespołów szybkiej interwencji na granicach zewnętrznych[23].

Elementem „wzmacniania" granicy zewnętrznej jest także wspólna polityka wizowa wobec obywateli państw trzecich[24]. Początek współpracy państw członkowskich w zakresie warunków oraz kryteriów udzielania wiz krótkoterminowych związane są z przyjęciem układu z Schengen. Rozdział 3 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen został poświęcony zasadom wydawania przez państwa-strony wiz krótkoterminowych dla obywateli państw trzecich[25]. Na podstawie tych postanowień zostały wydane Wspólne Instrukcje Konsularne[26] (dalej także WKW). Należy zaznaczyć, iż polityka wizowa została objęta kompetencjami Wspólnoty i Unii Europejskiej na podstawie traktatu z Maastricht, a dorobek Schengen, jak już powyżej wspomniano, na podstawie protokołu dołączonego do traktatu z Amsterdamu został włączony do prawa unijnego[27].

Istotnym elementem budowania wspólnej polityki wizowej było przyjęcie rozporządzenia nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 roku, gdzie zostały wymienione państwa, których obywatele muszą posiadać wizę[28]. Tzw. lista pozytywna zawarta w załączniku nr 1 do rozporządzenia nr 539/2001 zawiera listę państw, których obywatele objęci są obowiązkiem wizowym. Lista negatywna zawarta w załączniku nr 2 wymienia państwa, których obywatele nie są objęci obowiązkiem wizowym. Załącznik nr 2 w wersji skonsolidowanej z 2007 roku obejmuje trzydzieści cztery państwa. Wobec powyższego obywatele zdecydowanej większości państw istniejących na świecie muszą posiadać wizę, aby wjechać na teren Unii Europejskiej. Jak stanowi pkt 5 preambuły do rozporządzenia nr 539/2001, ustalenie listy państw, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu, jest dokonywane „w drodze przemyślanej, indywidualnej oceny szeregu kryteriów odnoszących się, między innymi, do nielegalnej imigracji, porządku oraz bezpieczeństwa publicznego i do stosunków Unii Europejskiej z państwami trzecimi".

Zmiany wprowadzone przez traktat z Lizbony nie doprowadziły do wyodrębnienia polityki wizowej, która stanowi część PWBS (Tytuł V TFUE) i została umieszczona w rozdziale 2 zatytułowanym Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji. Art. 77 ust. 1 lit. B TFUE stanowi, iż Unia prowadzi politykę mającą na celu zapewnienie kontroli osób i skutecznego nad-

[22] Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2004, L 349, s. 1; M. Adamczyk, *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą na Granicach Zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Natolin, materiały robocze nr 1/05.

[23] Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy, Dz.Urz. UE 2007, L 199, s. 30, co do środków podejmowanych na granicach zewnętrznych m.in.: K. Hailbronner, [w:] K. Hailbronner, H. Wilms, *Recht der Europäischen Union*, t. 3, Stuttgart 2008, art. 62 TWE, s. 4 nn; K. Strąk, *Komentarz do art. 62 TWE*, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, red. A. Wróbel, Warszawa 2008, s. 153 i n.

[24] Wiza stosowana jest obecnie wyłącznie wobec obywateli państw, które nie należą do Unii Europejskiej. Art. 5 dyrektywy nr 2004/38 stanowi, iż „w stosunku do obywateli Unii nie nakłada się obowiązku posiadania wiz wjazdowych lub równoważnych formalności", Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.Urz. UE 2004, L 158, s. 77.

[25] A. Hildebrandt, *Das Visumregime im Schengener Vertragwerk*, [w:] *Freizügigkeit in Europa*, red. T. Heckmannn, V. Tomei, Bonn 1996, s. 45 in.

[26] Wspólne instrukcje konsularne dla misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych dotyczące wiz, Dz.Urz. 2005, C 326, s. 1 i n.

[27] Rozwój polityki wizowej przedstawia m.in. K.P. Nauz, *Visapolitik und Einwanderungspolitik in der Europaeischen Union*, [w:] *Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres*, red. P.CH. Mueller-Graff, Baden-Baden 1996, s. 63 i n.; A. Hildebrandt, K.P. Nauz, *Visumpraxis*, Starnberg 1999, s. 45 i n.

[28] Dz.Urz. UE 2001, L 81, s. 1.

zoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych. Zgodnie z art. 77 ust. 2 lit. A TFUE cel ten ma być realizowany poprzez przyjmowanie środków prawodawczych przez Parlament Europejski i Radę w ramach zwykłej procedury prawodawczej, które dotyczą wspólnej polityki w zakresie wiz i innych dokumentów uprawniających do krótkiego pobytu[29].

Podobnie jak w przypadku zasad przekraczania granic, pewnego rodzaju uwieńczeniem procesu tworzenia polityki wizowej było przyjęcie, jeszcze na podstawie art. 62 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Wspólnego Kodeksu Wizowego (dalej także kodeks wizowy), który wszedł w życie 5 kwietnia 2010 roku. Celem kodeksu jest konsolidacja i rozwój dorobku prawnego w zakresie trybu i warunków wydawania wiz[30]. W świetle kodeksu wiza jest zezwoleniem wydawanym obywatelowi państwa trzeciego przez państwo członkowskie, a mówiąc bardziej precyzyjnie konsulat państwa członkowskiego, na tranzyt przez terytorium państw członkowskich lub planowany pobyt na terytorium państw członkowskich nieprzekraczający trzech miesięcy. Należy przy tym zaznaczyć, iż wejście w życie kodeksu wizowego nie wpłynęło na stosowanie rozporządzenia nr 539/2001.

WYBRANE GWARANCJE POSZANOWANIA GODNOŚCI OBYWATELA PAŃSTWA TRZECIEGO W KODEKSIE WIZOWYM

Pojęcie godności ludzkiej do niedawna pojawiało się w prawie unijnym rzadko[31]. Do momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony godność ludzka nie była przedmiotem regulacji unijnego prawa traktatowego[32], a także stosunkowo rzadko pojawiała się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości[33]. Wejście w życie traktatu z Lizbony zmieniło ten stan rzeczy przynajmniej formalnie. Art. 2 TUE wymienia poszanowanie godności ludzkiej jako podstawową wartość, na której opiera się Unia. Art. 6 ust. 1 TUE stanowi, iż Karta praw podstawowych ma taką samą moc jak traktaty[34]. Art. 1 Karty stanowi, iż godność ludzka jest nienaruszalna oraz musi być szanowana i chroniona. Należy przy tym zauważyć, iż ochrona godności ludzkiej ma charakter uniwersalny, a zakres podmiotowy jej ochrony nie jest oczywiście ograniczony do obywateli Unii[35]. Brak jest

[29] B. Kretschmer, *Politik im Bereich Grenzkontrolle, Asyl und Einwanderung*, [w:] Ch. Vedder, W. Heintschel v. Heinegg, *Europäischer Verfassungsvertrag*, Baden-Baden 2007, s. 677 i n.

[30] M. Keicher, *Die Visavergabe nach Schengen-Recht*, „Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik" 2005, nr 6, s. 200.

[31] S.M. Heselhaus, C. Nowak, *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, München – Bonn 2004, nb. 3 i n.; F. Schorkopf, *Human Dignity, Fundamental Rights of Personality and Communication*, [w:] *European Fundamental Rights and Freedoms,* red. D. Ehlers, Berlin 2007, nb. 4 i n.

[32] Szczegółowo co do specyfiki rozwoju ochrony praw człowieka w ramach Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskich, M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007, s. 63 i n.

[33] M.in. Orz. ETS z dn. 9 października 2001 r. w sprawie C-377/98, Królestwo Niderlandów przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, Zb. Orz. 2001, s. I-07079; Orz. ETS z 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02 Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, Zb. Orz. 2004, s. I-09609; Orz. ETS z dn. 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03, Postępowanie karne przeciwko: Maria Pupino, Zb. Orz. 2005, s. I-05285.

[34] Szczegółowo co do podstaw ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu z Lizbony zob. m.in. A. Wyrozumska, *Umocnienie ochrony praw podstawowych*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne kierunki reformy ustrojowej Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 177 i n.

[35] R. Wieruszewski, *Postanowienia Karty praw podstawowych w świetle wiążących Polskę umów międzynarodowych i postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Ochrona praw podstawowych Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. 114 i n.

natomiast konsensusu pomiędzy państwami członkowskimi co do zakresu przedmiotowego tego pojęcia[36].

Pojęcie godności ludzkiej jest również wprowadzane do unijnego prawa pochodnego. Przykładem regulacji prawnej uwzględniającej źródło wszystkich praw człowieka jest wspólny kodeks wizowy. Wprowadzenie godności do tego akurat aktu prawnego wiąże się niewątpliwie z charakterem samej wizy krótkoterminowej, która jest zezwoleniem na przekroczenie granicy zewnętrznej Unii. W tym sensie Unia, oczywiście w granicach prawa międzynarodowego, ogranicza wolność jednostki, bowiem obywatele wszystkich państw wymienionych w załączniku nr 1 do rozporządzenia 539/2001 nie mogą przekroczyć granicy państwa członkowskiego bez uzyskania stosownego zezwolenia. Osoba, która chce otrzymać takie zezwolenie, znajduje się w stosunku podrzędności wobec właściwego organu państwa członkowskiego, który może, ale nie musi udzielić takiego zezwolenia. Należy przy tym zaznaczyć, iż państwa członkowskie, biorąc pod uwagę przesłanki udzielania wizy zawarte w art. 21 ust. 1 kodeksu wizowego dysponują stosunkowo szerokim zakresem uznania przy podejmowaniu tej decyzji[37]. Wspomniany przepis stanowi bowiem, iż „rozpatrując wniosek o wizę jednolitą (...) szczególną uwagę poświęca się ustaleniu, czy osoba ubiegająca się o wizę nie stanowi zagrożenia pod względem nielegalnej imigracji lub zagrożenia dla bezpieczeństwa państw członkowskich oraz czy zamierza opuścić terytorium państw członkowskich przed wygaśnięciem wizy, o którą występuje". Obywatel państwa trzeciego ubiegający się o wizę musi się poddać procedurze sprawdzającej wiarygodność jego intencji co do charakteru i okresu pobytu na terenie państwa członkowskiego, a także umożliwić pobranie swoich danych biometrycznych (art. 13 kodeksu wizowego). Wypełnienie tych obowiązków, z punktu widzenia osoby starającej się o wizy, jest uciążliwe i stresujące. W związku z tym gwarancje ochrony godności osób starających się o wizę wydają się bardzo istotne. Ich przestrzeganie będzie niewątpliwie istotnym elementem stosunków zewnętrznych Unii oraz dowodem na to, że dla UE oraz jej państw członkowskich poszanowanie godności ludzkiej nie jest jedynie deklaracją.

Ochrona godności ludzkiej została wspomniana dopiero w pkt 6 preambuły[38] do kodeksu, ale należy wskazać, iż akt ten ma na celu w pierwszym rzędzie ochronę granic zewnętrznych (pkt 1 i 2 preambuły). Pkt 6 preambuły stanowi, iż „przyjmowanie wniosków od osób ubiegających się o wizę powinno odbywać się z poszanowaniem godności ludzkiej, a wnioski wizowe powinny być rozpatrywane w sposób profesjonalny i taktowny, przy nakładzie sił współmiernym do zamierzonych celów". Zgodnie z pkt 29 preambuły kodeks wizowy uwzględnia również „podstawowe prawa i jest (zgodny) z zasadami uznanymi w szczególności w Konwencji o ochronie praw człowieka

[36] Wyrazem różnic pomiędzy państwami członkowskimi jest np. art. 6 ust. 3 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1982/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r., dotyczącej siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013), Dz.Urz. UE 2006, L 412, s. 1, który stanowi, że „badania przy wykorzystaniu ludzkich komórek macierzystych – zarówno dorosłych, jak i zarodkowych – mogą być finansowane w zależności od treści projektu naukowego oraz od ram prawnych zainteresowanego państwa członkowskiego lub zainteresowanych państw członkowskich".

[37] W świetle przepisów kodeksu wizowego należy wskazać, iż polskie przedstawicielstwa na Ukrainie w pierwszej połowie 2008 r. na prawie 72 tys. wniosków wydały jedynie 2174 decyzje odmowne, (za:) Raport „5 lat Polski w Unii Europejskiej", s. 283.

[38] Preambuła aktu prawa unijnego pochodnego ma charakter prawnie niewiążący, ale jest istotnym elementem branym pod uwagę w procesie wykładni aktu prawnego.

i podstawowych wolności przyjętej przez Radę Europy oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej".

Rozpatrywanie wniosków o udzielenie wizy należy do kompetencji państw członkowskich, które według pkt 7 preambuły powinny zapewnić, by „świadczone usługi publiczne miały wysoką jakość i odpowiadały dobrym wzorcom administracyjnym. W celu możliwie największego usprawnienia procedury ubiegania się o wizę powinny one przeznaczyć na ten cel odpowiednią liczbę wyszkolonych pracowników i wystarczające środki finansowe". Ponadto państwa członkowskie powinny zapewnić, aby „zasada jednorazowej wizyty miała zastosowanie do wszystkich osób ubiegających się o wizę". Te ogólne przesłanki zostały rozwinięte w dalszych punktach preambuły. Usprawnienie procedury ubiegania się o wizę powinno polegać m.in. na: wydawaniu wizy wielokrotnego wjazdu osobom często odwiedzającym dane państwo członkowskie, stosowaniu procedury uproszczonej wobec osób, które konsulat postrzega jako uczciwe i wiarygodne (pkt 8), możliwości kopiowania odcisków placów z pierwszego wpisu do VIS[39], który odbywa się przy ubieganiu się o wizę po raz pierwszy, przez okres 59 miesięcy (pkt 10), a także stworzeniu strony internetowej, na której powinny się znaleźć istotne informacje o procedurze ubiegania się o wizę (pkt 23). Prócz wymienionych wyżej zaleceń dla ochrony godności ludzkiej wielkie znaczenie ma obowiązek ochrony danych osobowych osoby starającej się o wizę (pkt 12).

W związku z tym, iż obowiązek wizowy obejmuje obywateli większości państw trzecich, istotnym elementem jest dostępność konsulatów państw członkowskich, w których obywatel państwa trzeciego może aplikować o wizę. Pkt 4 preambuły stanowi, że „państwa członkowskie powinny być obecne lub reprezentowane w zakresie wiz we wszystkich państwach trzecich, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu". Ponadto z postanowień rozporządzenia wyraźnie wynika, iż w dużych państwach trzecich państwa członkowskie powinny mieć nawet kilka konsulatów. Realizacja tego zalecenia ze względu na ogromne koszty reprezentacji w blisko stu państwach może okazać się dla państw członkowskich, zwłaszcza średnich i małych, praktycznie niemożliwa. Dlatego też kodeks wizowy przewiduje szereg form współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie wydawania wiz, m.in. pkt 4 preambuły stanowi, iż „państwa członkowskie nieposiadające konsulatu w danym państwie trzecim lub w określonej części danego państwa trzeciego powinny starać się zawrzeć porozumienia o wzajemnej reprezentacji, tak by dostęp osób ubiegających się o wizę do konsulatu nie wymagał nieproporcjonalnych nakładów". Pkt 13 precyzuje formy współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i zalicza do nich: reprezentację w ograniczonym zakresie, wspólne placówki, wspólne ośrodki składania wniosków wizowych, korzystanie z pomocy konsulów honorowych oraz współpracę z usługodawcami zewnętrznymi[40].

[39] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych, Dz.Urz. UE 2008, L 218, s. 60, zob. także M. Keicher, *Die Visavergabe nach Schengen-Recht*, *op. cit*., s. 200; F. Jasiński, *Zagadnienia biometrii w Unii Europejskiej*, *op. cit*.

[40] Polski rząd rozpoczął intensywne działania w celu zawarcia umów o współpracy w sprawie wydawania wiz. Umowa o reprezentacji wizowej została zawarta m.in. z Estonią, http://www.msz.gov.pl/Wizyta,Ministra,Spraw,Zagranicznych,Estonii,33089.html (dostęp: 19.01.2010).

Wymienione powyżej rozwiązania, mające przyczynić się do praktycznej realizacji ochrony godności ludzkiej w procedurze ubiegania się o wizę, zostały doprecyzowane w normatywnej części rozporządzenia. Należy jednak przy tym zaznaczyć, iż jedynie część przepisów w sposób precyzyjny określa sposoby postępowania wobec obywateli państw trzecich. Przepisy te zawierają szereg gwarancji procesowych, np. terminy dla czynności podejmowanych przez konsulat, które wpływają niewątpliwie na przebieg procedury wydawania wiz. Art. 9 ust. 2 kodeksu wizowego nakazuje, aby spotkanie w sprawie złożenia wniosku odbyło się w ciągu dwóch tygodni od daty, w której zażądano takiego spotkania. Art. 23 ust. 1 kodeksu stanowi, iż decyzja w sprawie udzielenia wizy powinna zostać zasadniczo podjęta w terminie 15 dni od złożenia wniosku, który został uznany zgodnie z art. 19 za dopuszczalny. Z punktu widzenia osoby wnioskującej istotny jest również art. 32 ust. 2 i 3 kodeksu wizowego, zgodnie z którym – w wypadku negatywnej oceny wniosku o udzielenie wizy – wydawana jest na specjalnym formularzu decyzja odmowna, od której przysługuje odwołanie.

Wydaje się natomiast, iż realizacja zalecenia zawartego w pkt 6 preambuły w mniejszym stopniu zależy od treści przepisów kodeksowych, choć wspomniane powyżej gwarancje procesowe są bardzo ważne. Istotny jest przede wszystkim sposób traktowania obywateli państw trzecich przez urzędników konsularnych. Art. 39 kodeksu zatytułowany „Zachowanie personelu" wskazuje, iż „konsulaty państw członkowskich zapewniają osobom ubiegającym się o wizę uprzejmą obsługę, a pracownicy konsularni wykonują swoje obowiązki służbowe z poszanowaniem godności ludzkiej". Podejmowane przez urzędników środki muszą być współmierne do zamierzonych celów, nie dyskryminując nikogo ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, wiarę lub wyznanie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Ze względu na użycie takich ogólnych pojęć jak: uprzejma obsługa, środki współmierne do zamierzonych, przepis ten ma charakter przede wszystkim instrukcyjny. Jednakże „zachowanie personelu" nie jest sferą, która może zostać poddana ścisłej regulacji prawnej.

PODSUMOWANIE

Zalecenia odnoszące się do poszanowania godności osób ubiegających się o wizę zawarte w pkt 6 i art. 39 kodeksu wizowego mogą wydawać się ogólnikowe, a przez to niewystarczające. Z drugiej jednak strony należy podkreślić, iż prawodawca unijny był świadomy położenia osoby ubiegającej się o wizę i próbował, nawet jeśli w niedoskonałej formie, zobligować państwa członkowskie do właściwego traktowania wnioskujących. Relacje pomiędzy urzędnikiem a obywatelem państwa trzeciego składającym wniosek bardzo trudno przełożyć na język normatywny, ale wymowa kodeksu jest jednoznaczna: obsługa obywateli państw trzecich powinna być uprzejma, a rozpatrywanie wniosków winno się odbywać w sposób profesjonalny i taktowny. Art. 39 wraz ze wspomnianymi powyżej gwarancjami procesowymi tworzy dobrą podstawę dla kształtowania postępowania w sprawie udzielenia wizy zgodnie z zasadą poszanowania godności ludzkiej. Natomiast praktycz-

na realizacja przepisów kodeksu od wiosny 2010 roku leży w rękach urzędników konsularnych dwudziestu siedmiu państw członkowskich. Należy przy tym pamiętać, iż urzędnik konsularny każdorazowo stoi przed trudnym zadaniem pogodzenia zasady ochrony godności ludzkiej z interesami Unii i państw członkowskich wyrażonymi w art. 21 ust. 1 kodeksu wizowego.

Ochrona godności obywatela państwa trzeciego w postępowaniu o udzielenie wizy jest koniecznym elementem kształtowania stosunków zewnętrznych Unii. Nie wyklucza to jednak dyskusji o unijnej polityce ochrony granic zewnętrznych w ogóle, a w jej ramach o wspólnej polityce wizowej, każde bowiem obostrzenie przy wjeździe na teren Unii powoduje wzrost nielegalnej imigracji, a ceną tej ostatniej jest nawet ludzkie życie, bez którego godność przecież nie istnieje.

Włodzimierz Bernacki

Wolność w polskiej myśli politycznej XVI wieku

WPROWADZENIE

Mieszkańcy szesnastowiecznej Europy, doświadczywszy gwałtowanych przemian religijnych, społecznych i gospodarczych, stanęli przed koniecznością dokonania wyboru „nowych" ram ustrojowych. Zdecydowana większość państw opowiedziała się za wzmocnieniem władzy królewskiej. Pewnym wyjątkiem na tym tle była w owym czasie Rzeczpospolita, której obywatele, opowiadając się za wolnością, z obawą spoglądali na próby wzmocnienia władzy królewskiej. Z tego też względu dla większości polskich pisarzy politycznych XVI wieku wolność stanowiła punkt wyjścia dla rozważań nad państwem. Dla ukazania, mimo wszystko, różnorodności stanowisk w debacie na temat wolności warto wymienić te najbardziej wyraziste, a jednocześnie reprezentatywne dla poszczególnych nurtów politycznych. Autorem najbardziej reprezentatywnym dla środowisk katolickich traktujących wolność za wartość nadrzędną był Stanisław Orzechowski (a także Wawrzyniec Goślicki oraz Łukasz Górnicki), zaś tym, który głosił poglądy charakterystyczne dla środowisk protestanckich, był Andrzej Frycz Modrzewski (oraz Andrzej Wolan). Piotra Skargę można natomiast uznać za pisarza próbującego definiować wolność w duchu katolicyzmu, a tym samym ukazującego niezbędne dla niej (definicyjne) ograniczenia. Wreszcie Krzysztof Warszewicki reprezentujący pogląd, wedle którego istnieje niemożliwa do zniesienia sprzeczność pomiędzy wolnością i bezpieczeństwem.

I

Ksiądz Stanisław Orzechowski (1513–1566) w jednym ze swych tekstów pisał o bogactwach innych narodów, podkreślając, że najczęściej miały one charakter gospodarczy, merkantylny. W jego opinii Polacy, nie mogąc aspirować do tego rodzaju bogactw, posiedli bogactwo o wiele bardziej war-

tościowe – „wolność, najwyższe dobro spośród wszystkich dóbr”[1]. Charakterystyczna dla poglądów Orzechowskiego była opinia, wedle której wolność posiadana przez Polaków była tak rozbudowana, że z perspektywy polskiej wolność mieszkańców innych krajów ówczesnej Europy musiała być wprost uznana za niewolę. Wolność, jaką swych mieszkańców obdarowywała Polska, powodowała, że ci, którzy niegdyś byli sąsiadami Rzeczypospolitej, z własnej woli oddawali się pod jej panowanie.

Orzechowski, pisząc o wolności, traktował ją jako swobodę działań jednostki chronionych przez prawo[2]. Jak zauważał, „prawa są po to, by zapobiegać niesprawiedliwości, nie zaś po to, by ją zadawać”[3]. Prawo, aby chroniło wolność, musiało wspierać się na tradycji i obyczaju przekazanym przez przodków. Warto podkreślić, że dawcami obyczaju (a zarazem prawa) byli przodkowie. U Orzechowskiego, w przeciwieństwie do Modrzewskiego, dostrzec możemy wręcz apologię czasów minionych. Jak stwierdzał: „nie nawołuję was do obcych nauk, lecz napominam do zachowania tych praw, które wasi przodkowie pozostawili wam, byście je zachowywali i pielęgnowali”[4]. Prawo powinno było być dostosowane do zdrowego rozsądku, a zatem jak pisał Orzechowski „naszej zwykłej zdolności pojmowania”.

Nader ciekawe jest zestawienie wypowiedzi Orzechowskiego, dotyczącej roli prawa dla życia pojedynczego człowieka w obrębie wspólnoty państwowej, z wypowiedziami H. Grocjusza czy J. Locke’a odnoszących się do analogicznej kwestii. Trudno jednak uznać Orzechowskiego za tego, który wyprzedził całą epokę – jego nowatorstwo wynikało raczej z odwołania się do justyniańskich *Digestów*. Orzechowski wskazywał, że to prawo (pozytywne) jest fundamentem dla funkcjonowania zarówno władz państwowych, takich jak sądy, król, ale i obywateli. To dzięki nim człowiek mógł „zachować życie, majątki i wolność wraz z godnością”[5]. Dodajmy: w refleksji Orzechowskiego w państwie rządzić miało prawo, żadna instytucja, żadna osoba nie mogła stanąć ponad czy poza prawem. Prawo, które przyoblekło się w normę prawa pozytywnego, ustanowionego wedle określonych procedur obowiązywało wszystkich, zarówno obywateli, jak i tych, którzy je ustanowili. Istotną kwestią wymagającą podkreślenia jest stosunek do wolności woli człowieka i jego natury. W poglądach Orzechowskiego możemy zauważyć elementy charakterystyczne dla refleksji św. Tomasza z Akwinu. Tym samym Orzechowski, pokładając większą ufność w naturę ludzką, pozostawiał jej o wiele większy margines swobody niźli na przykład Modrzewski[6].

Kwestię wolności rozważał również biskup kamieniecki i poznański Wawrzyniec Goślicki (1530–1607). Uczynił to w swym traktacie *O senatorze doskonałym*, w którym za warunek konieczny zaistnienia wolności uznał odrzucenie zasady głoszącej, iż każdemu wolno czynić to, na co ma ochotę; według Goślickiego „prawdziwa wolność to jest żyć według praw i nic ani nie czynić,

[1] S. Orzechowski, *Mowa do szlachty polskiej przeciw prawom i ustawom Królestwa Polskiego uporządkowanym przez Jakuba Przyłuskiego*, [w:] *idem*, *Wybór pism*, Wrocław 1972, s. 99.

[2] Zwracając się do szlachty polskiej, Orzechowski pisał: „warunki waszej wolności zawarte [są] w tych prawach”, *ibidem*, s. 114.

[3] *Ibidem*, s. 100.

[4] *Ibidem*, s. 113.

[5] *Ibidem*, s. 100.

[6] Charakterystyczne dla refleksji „wczesnego” Orzechowskiego jest jednoznaczne stwierdzenie, że ustrój mieszany jest najlepszym spośród wszystkich innych, wynikało z jego głębokiego przekonania, iż tylko taki ustrój jest w stanie zagwarantować wolność.

ani nie zamyślać przeciwko nim"[7]. Upowszechnienie takiego sposobu pojmowania wolności stawało się poważną rękojmią zachowania Rzeczpospolitej, a tym samym praw, przywilejów, swobód obywatelskich. Aby jednak szlachcic posiadł ową wiedzę i co więcej, kierował się nią w swym życiu, konieczne było precyzyjne dookreślenie katalogu praw i swobód. Wśród tychże Goślicki wymienił między innymi: prawo do pełnienia urzędów, prawo uczestniczenia w procesie legislacyjnym, wolność słowa (szczególnie w obronie swobód oraz praw obywatelskich), prawo do ochrony prawnej ze strony państwa, nietykalność osobistą majątkową (bez wyroku sądowego nie wolno nikogo więzić ani też pozbawiać majątku), prawo do decydowania o podatkach, prawo do nieposłuszeństwa i krytyki wobec urzędników piastujących swe urzędy nielegalnie. Według Goślickiego – „można wszystko chcieć i wszystko robić, oprócz tego, czego zabrania prawo i godziwość; wolno bronić praw i wolności przeciw tyranom; wolno uczestniczyć w radzie, uznawać najwyższą władzę w królu i najwyższą radę w senacie"[8].

Aby obywatele mogli cieszyć się swobodami, należało zadbać o stabilność porządku prawnego[9], bowiem według Goślickiego nieuchronnym następstwem zmian w prawie stawały się zmiany w obyczajach, a te z kolei wpływać miały na bieżące nastroje obywateli. W opinii Goślickiego należało raczej trzymać się starych praw i ewentualnie poprawiać je, niźli eksperymentować, wprowadzając całkowicie nowe rozwiązania prawne. Prawo powinno było w takiej samej mierze wiązać w działaniach zarówno obywateli – szlachtę, jak i obywateli – plebs. Goślicki powtarzał za Solonem: „źle jest w takim państwie, w którym prawa stanowią jakby pajęczynę motającą biednych, a puszczających wolno bogatych"[10]. Prawo miało być wykonywane.

W sposób podobny do Orzechowskiego i Goślickiego wolność definiował Łukasz Górnicki (1527–1603). Wedle niego „wolnością nie mamy zwać, iż kto podług swej wolej żywie, ale to jest prawdziwa wolność a swoboda: żyć podług prawa"[11]. W definicji Górnickiego można dostrzec zarówno wymiar filozoficzno-teologiczny, jak i czysto polityczny. Ten pierwszy, prowadzący do uznania odpowiedzialności w wymiarze eschatologicznym, ten drugi: ukazujący zasadność ponoszenia odpowiedzialności przed arbitrem ziemskim. Tak w pierwszym, jak i drugim ujęciu wolność była dla katolika Górnickiego największym darem, jaki człowiek otrzymał od Boga[12].

[7] W. Goślicki, *O senatorze doskonałym księgi dwie. W których są wyjaśnione obowiązki urzędników oraz szczęśliwe życie obywateli i pomyślność państwa*, przeł. T. Bieńkowski, oprac. M. Korolko, Kraków 2000, s. 101.

[8] *Ibidem*, s. 287.

[9] W opinii Goślickiego mieli to uczynić senatorowie.

[10] *Ibidem*, s. 395. Por. Plutarch z Cheronei, *Żywoty sławnych mężów (Z żywotów równoległych)*, t. 3, przeł. M. Brożek, Warszawa 2006, s. 14: „Gdy Anacharsys poznał, co robi, zaśmiał się z zajęcia Solona, że sądzi, jakoby pismem dało się powstrzymać nieprawość i chciwość obywateli, jakby to się niczym nie różniło od pajęczyny: bo jak ona słabe i małe stworzenia złapane zatrzymuje, tak przez możnych i bogatych zostaje podarta".

[11] Ł. Górnicki, *Dworzanin polski*, t. 1, Wrocław 2004, s. 436.

[12] Zob.: *ibidem*, s. 433.

II

Obok nurtu głoszącego pochwałę wolności obywatelskiej, charakterystycznego dla środowisk katolickich, silnie zarysował swą obecność w polskiej przestrzeni politycznej nurt protestancki, równie jak ten pierwszy zaangażowany w dzieło wspierania wolności. Wśród autorów nurtu reformacji obszernie traktujących o wolności, na plan pierwszy wysuwa się pisarstwo Andrzeja Frycza Modrzewskiego (1503–1572) oraz Andrzeja Wolana (1530–1610).

Dla przedstawienia poglądu Frycza Modrzewskiego na wolność niezbędne jest odwołanie się do jego wizji przeszłości rodzaju ludzkiego. W jego opinii dla dziejów ludzkich właściwe są trzy fazy: złota, kiedy człowiek bez przymusu prawa był uczciwy i sprawiedliwy; faza srebrna, a po niej spiżowa i żelazna miały symbolizować powolną degrengoladę – „dawna czystość obyczajów z dnia na dzień zmieniała się na gorsze nie w mniejszym stopniu, niż żelazo jest gorsze co do swej ceny i szlachetności od złota”[13]. Ów podział znajduje odzwierciedlenie w bardziej fundamentalnym dla Modrzewskiego założeniu, w tym dotyczącym kwestii wolnej woli, tej wynikającej z inspiracji ze strony protestanckiej myśli religijnej. W swej *Księdze o wolnej woli człowieka* pisał:

> Człowiek, zanim popadł w grzech, miał pełną wolność swej woli, tak że od jego wyboru zależało chcieć lub nie chcieć zarówno dobra, jak i zła. Kiedy jednak zgrzeszył, nie utracił całkowicie owej wolności, ale doznał tego wielkiego nieszczęścia, że nie posługuje nią tak, jak należy. (...). Ale wewnątrz, wewnątrz nas jesteśmy ogołoceni z owej zdolności dążenia do spraw boskich. Brak ten tkwi w naszych żyłach i szpiku i jeśli Syn boży od niego nas nie oswobodzi, nie możemy mieć wolności. Wszyscy jesteśmy niewolnikami w okowach grzechu. Mamy w duszach naszych silny zakon zakonowi Boga przeciwny. Jego słuchać najbardziej jesteśmy skorzy, ku niemu zwracają nas przeważnie siły naszej wolności[14].

Człowiek, mimo całej swej ułomności, wyposażony został w iskry rozsądku i cnoty, jego zadaniem było wedle Modrzewskiego owe iskierki rozdmuchać w gorejące ognie. Dążenie to miało być realizowane przede wszystkim poprzez poznanie, rozumiane jako wzbogacanie swojej wiedzy z jednoczesnym podporządkowaniem rozumowi domeny emocji, uczuć, pożądliwości. Owo doskonalenie Modrzewski lokował w kontekście woli ludzkiej, którą należało „wzmacniać, kiełzając, opanowując i powstrzymując afekty, ażeby tyle miała siły do działania, ile za potrzebne uzna sam rozum”[15]. Z owego doskonalenia rodzi się sprawiedliwość, umiarkowanie i męstwo – cnoty o fundamentalnym znaczeniu dla rzeczypospolitej. Modrzewski wskazywał na to, iż cnoty te rozwijają się w sytuacji, gdy indywidualne starania człowieka (wspierające się zarówno na wiedzy, jak i pilności) będą posiadały oparcie w obyczaju i prawie. Społeczeństwo (obyczaj) i państwo (obyczaj i prawo) miały zatem wesprzeć „słabego człowieka” na drodze „wzmacniania woli”.

---

[13] A. Frycz Modrzewski, *Łaski, czyli o karze za mężobójstwo. Mowa pierwsza*, [w:] *idem*, *Dzieła wszystkie*, t. 2: *Mowy*, Warszawa 1954, s. 47.

[14] *Idem*, *Księga o wolnej woli człowieka*, [w:] *idem*, *Dzieła wszystkie*, t. 4, *Pisma 1560–1562*, Warszawa 1954, s. 170–171.

[15] *Idem*, *O poprawie Rzeczypospolitej*, [w:] *idem*, *Wybór pism*, Wrocław 2003, s. 99.

Modrzewski, pisząc o relacji pomiędzy obyczajem a prawem stanowionym, wskazał na to, iż stanem pożądanym jest sytuacja, w której prawo wspiera się na dobrym obyczaju. Zatem jak pisał: rzecząpospolitą (państwem) powinny rządzić tylko te obyczaje, które zyskują akceptację ludzi poważnych i zacnych. Modrzewski wielokrotnie w swych pismach będzie podkreślał rangę dobrego obyczaju dla właściwego funkcjonowania porządku społecznego. Stwierdzał mianowicie, że obyczaje skuteczniej utrzymują człowieka w obowiązkach niźli obietnica kary lub nagrody wypływających z normy prawnej. Spełniony musiał być tylko jeden warunek – dobry obyczaj musiał być tak głęboko ugruntowany wśród danej społeczności, że członek tejże traktował nakazy czy też zakazy zeń wypływające jako zgodne ze swą wolą (i rozumem). Modrzewski daje jednoznacznie brzmiące sugestie – dla kształtowania dobrego obyczaju niezbędny jest nowy model kształcenia, a w jego powstaniu niezbędna była reforma prawa i ustroju Rzeczypospolitej[16].

Modrzewski, jak już powiedziano, za fundament właściwego funkcjonowania rzeczypospolitej uznawał dobre obyczaje, w drugiej kolejności prawo i instytucje stojące na straży tak obyczaju, jak i prawa. Warto na zakończenie nawiązać do teorii wychowania Modrzewskiego, bez której trudno zrozumieć powołanie dozorców obyczaju. Prawo, dozory, sądy były skuteczne dla reedukacji dorosłych, przykrych skądinąd sankcji za pijaństwo można było uniknąć, otrzymując odpowiednie wychowanie w wieku dziecięcym. Bo jak pisał Modrzewski, „nic się do serca ludzkiego mocniej nie wlepi, jak to, do czego kto za młodu przywyknie"[17]. To dziecko powinno dowiedzieć się, co jest dobre, a co jest złe; ma szansę nauczyć się powściągliwości wobec „rozkoszy", nabrać wytrzymałości fizycznej i psychicznej do znoszenia wszelakich trudów: upału, zimna, głodu, pragnienia. Modrzewski był zwolennikiem tylko takich zabaw, które przygotowują do dorosłego życia. Był orędownikiem zasady, wedle której jemy po to, aby żyć, a nie po to, aby jeść – stąd potępiał wszelką wykwintność potraw czy zastawy stołowej. Podobnie jeśli chodzi o sposób ubierania – szata chroni od upału i chłodu, ale nie zanadto, bowiem człowiek powinien być oswojony z wszelkimi dolegliwościami. Dodajmy, wychowanie młodego pokolenia miało prowadzić również do wychowania wychowujących, jak bowiem zauważał Modrzewski – „zaiste ojciec pijanica nie dokaże tego, aby miał w synu trzeźwości miłość wzbudzić[18]". Modrzewski uznawał zatem srogość prawa za przejaw złego wychowania ludzkiego, prawo bowiem mogło być jedynie lekarstwem.

Warto w tym kontekście odwołać się do definicji wolności, jaką przedstawia Modrzewski. Wedle niego „prawdziwa wolność polega na powściąganiu złych myśli i występków, nie w wolności czynienia, co się komu podoba, ani w łagodnym karaniu występnych"[19]. Wolność w ujęciu Modrzewskiego, jeśli skonfrontować to z jego poglądami na obyczaj i prawo, wreszcie na ustrój rzeczypospolitej, jest bliska współczesnej nam koncepcji wolności pozytywnej. Wolności pozytywnej, a więc takiej, w której przestrzeń swobodnych wyborów zawężona jest do wyborów racjonalnych

[16] „Dla każdego wieku jest rzeczą ważną, by ucząc się i ćwicząc rozwijał w sobie zdolność czynienia dobrze, to jednak wiek młodzieńczy przede wszystkim tak kształcić trzeba i wychowywać, by nauczył się cnotę kochać, a występek nienawidzić", A. Frycz Modrzewski, *O poprawie..., op. cit.*, s. 102.

[17] *Ibidem*.

[18] *Ibidem*.

[19] *Ibidem*.

i zgodnych z dobrym obyczajem. Natomiast racjonalność i dobry obyczaj definiowany powinien być nie przez pojedynczego człowieka (o skażonej naturze, o skłonności do czynienia zła), lecz określone gremium. Zatem zakres wolności miał być zdefiniowany przez państwo.

U Andrzeja Wolana, kalwina litewskiego, w refleksji nad wolnością, podobnie jak u większości polskich pisarzy szesnastego wieku, możemy odnaleźć zauroczenie tradycją grecką i rzymską. Więcej odwołań w jego traktatach do dzieł Arystotelesa i Marka Tulliusza niźli do Pisma świętego. Wolan należał do grona tych autorów polskich, których rozważania dotyczące prawa, a w tym szczególnie wolności, można traktować jako daleko wyprzedzające (bo prawie o sto lat) pisarstwo Hugo Grocjusza czy Johna Locke'a.

Wolan, wychodząc od rozróżnienia uczynionego przez Arystotelesa pomiędzy dobrami materialnymi i duchowymi, przenosił jego rozważania z dziedziny filozofii (etyki) w przestrzeń debaty prawnej. To, co było domeną eudajmonii (dotyczyła dóbr wewnętrznych, duchowych) i eutychii (odnosiła się do dóbr zewnętrznych, materialnych), u Wolana stawało się przedmiotem „badań" z perspektywy filozofii prawa. Jak zauważał sekretarz króla Zygmunta Augusta, greccy klasycy, jak choćby Platon, uznali za właściwe rozważania nad dobrami przede wszystkim w kontekście właściwego ich używania. W takim ujęciu człowiekiem szczęśliwym, bo właściwie korzystającym z dóbr materialnych, mógł być ten, który szczególnie cenił dobra duchowe, a więc mędrzec. Jednak jak zauważał litewski poseł, sama mądrość (i wiedza) nie jest czynnikiem wystarczającym dla zagwarantowania realizacji mądrego korzystania z dóbr. Równie ważnym, jeśli nie istotniejszym dla Wolana, była wolność. Zatem gdy pisał on o dobrach, to zaznaczał, iż kwestię dotyczącą odpowiedniego (mądrego) wykorzystywania dóbr należy dopełnić swobodą realizacji podjętych wobec tychże planów. Taką właśnie konstrukcję przeniósł Wolan na kwestię prawa własności, czyniąc związek tego prawa z wolnością obywatelską związkiem nierozerwalnym.

Pisząc o wolności w kontekście prawa własności, Wolan lokował swój dyskurs w obszarze filozofii prawa, przesuwając na plan dalszy kwestie wolności w ujęciu filozoficznym.

Dla Wolana warunkiem podstawowym dla wolności było istnienie prawa. Jak stwierdzał, „nie ma wolności tam, gdzie w ogóle nie istnieją prawa"[20]. Uważał, iż istnienie prawa jest nierozerwalnie związane z życiem człowieka w zbiorowości ludzkiej. Prawo zostało stworzone po to, by chronić pojedynczych ludzi przed innymi. W opinii Wolana prawa są źródłem o wiele większych dobrodziejstw niźli sama natura. Za sprawą natury w człowieku rozbudzana jest pożądliwość, to natura jest czynnikiem popychającym nas do zaspokojenia pragnień i potrzeb wynikających z naszej biologiczności. Tym, co mogło nas powstrzymać przed ślepym poddaństwem wobec natury, były prawa. Jak stwierdzał: „prawa nakładają więzy naturze ludzkiej skłonnej z przyrodzenia do błędów i kierują ją ku cnocie"[21]. Prawo miało odegrać w praktyce społecznej rolę stabilizującą. Jak powiedziano, Wolan traktował naturę jako czynnik powodujący naszą pożądliwość rozumianą jako słabość; gdzie zatem znajdowało się źródło naszej siły? Otóż źródłem ludzkiej potęgi był Bóg. To

[20] A. Wolan, *O wolności politycznej, czyli obywatelskiej*, przeł. M. Cytowska, [w:] *Filozofia i myśl społeczna XVI wieku*, oprac. L. Szczucki, Warszawa 1978, s. 334.
[21] *Ibidem*, s. 350.

on obdarował człowieka prawami, które zostały wpojone w jego umysł – prawami nakazującymi człowiekowi nikomu nie szkodzić, to jest nie czynić innym tego, czego nie chcemy, aby inni czynili wobec nas samych. Jednakże Wolan nie był zbyt wielkim optymistą, jeśli chodzi o naturę ludzką. W innym bowiem miejscu zauważał, iż dar pochodzący od bogów, owe iskierki, zarodki cnót wymagają pracy i pielęgnowania ze strony obdarowanych. Wolan czynił tu porównanie do żyznego pola, które przy braku pracy jako plon może wydać tylko chwasty.

Wolan uznawał zatem wolność za zjawisko właściwe człowiekowi jako istocie uwarunkowanej swą materialnością (pożądliwością), ale istocie posiadającej również i swą duchowość. Prawo, będąc zewnętrznym regulatorem ustanowionym przez zbiorowość ludzką, było jednocześnie głównym gwarantem wolności.

Jak zatem Wolan definiował wolność? Otóż wolność była dlań „posiadaniem wszystkich wspomnianych dóbr, bezpieczne i wolne od strachu przed bezprawiem"[22]. Tym, co szczególne dla koncepcji Wolana, było to, że definiował on wolność na sposób daleko wyprzedzający jego epokę. Gdyby odwołać się do propozycji terminologicznych B. Constanta, należałoby zaliczyć sposób definiowania wolności zaproponowanej przez Wolana do nurtu refleksji opisującej wolność nowożytnych, którą współcześnie określa się mianem wolności negatywnej.

Jakże współcześnie brzmią słowa Wolana opisujące rolę państwa (rzeczypospolitej) i prawa w „budowaniu" wolności obywatelskiej: „rzeczpospolita, strażniczka wspólnej niezawisłości, ustanowiła jedynie prawa dla ochrony wolności, które mogłyby powściągać i karać haniebne występki... Również i my nie możemy wydawać praw tak ściśle określających wolność i domagać się, aby ludzie byli dzięki nim całkowicie wolni od wszelkich uchybień"[23]. Według Wolana człowiek, posiadając swobodę działania, sam dokona właściwych wyborów, nie jest rolą ustawodawcy chronić ludzi przed popełnianiem przez nich uchybień i błędów, natomiast rzeczpospolita z całą pewnością nie powinna była tolerować naruszania prawa. Zatem każdy ma prawo do popełnienia błędu, jednocześnie zaś każdy powinien wziąć odpowiedzialność indywidualną za popełniony błąd, jeśli w jego następstwie doszło do złamania prawa.

Każdy, kto narusza prawo, zdaniem Wolana depcze wolność innych i zarazem wolność własną. Mimo nowatorskiego charakteru koncepcja wolności zaproponowana przez Wolana zawiera również wątki charakterystyczne dla filozofii stoickiej. Najbardziej charakterystyczne było odwołanie się do aktu niewolnictwa: po pierwsze, bycia niewolnikiem w rozumieniu prawa, a więc osobą-przedmiotem pozbawioną wolności, całkowicie zależną od właściciela; po drugie niewolnictwa – jako stanu spętania nie poprzez prawo, czy też uwarunkowania zewnętrzne, lecz przez brak mądrości, a więc chciwość, pożądanie. Odwołując się do Marka Tulliusza Cycerona, Wolan stwierdzał, iż ten stan niewolnictwa jest równie fatalny dla człowieka jak stan niewoli usankcjonowanej autorytetem państwa. Powtórzmy, wolność dla Wolana możliwa jest do zrealizowania tylko w rzeczypospolitej gwarantującej za sprawą prawa oraz instytucji stojących na straży jego przestrzegania.

[22] *Ibidem*, s. 335.
[23] *Ibidem*.

III

Nurt potrydencki miał wielu orędowników na ziemiach polskich, jednakże wśród najznamienitszych z punktu widzenia pozostawionych traktatów wypada wymienić Piotra Skargę (1536––1612) oraz Krzysztofa Warszewickiego (1543–1603).

Aby poprawnie uchwycić sposób definiowania wolności przez Piotra Skargę, należy ukazać ją w bezpośredniej korelacji z jego typologią mądrości i prawa – dopiero na tych dwóch wsparta została typologia wolności.

Skarga za swymi mistrzami wskazał na istnienie kilku rodzajów mądrości. Istniała zatem mądrość boża, będąca światłem, mądrością „wieczną i niestworzoną, z której i ta potoczna nasza jako świeca z niej zapalona pochodzi”[24]. Fundamentem mądrości w ogóle była zatem nieufność wobec swojej mądrości indywidualnej. Aby objaśnić znaczenie tej ostatniej, Skarga zestawił z mądrością bożą – mądrość ziemską, bydlęcą i diabelską. Mądrość ziemska była według Skargi mądrością dotyczącą kwestii czysto materialnych związanych z ziemską egzystencją. Owa mądrość to „rozum” pozwalający pomnożyć dobra doczesne, wskazujący, jakie działania podejmować, aby jak najskuteczniej osiągnąć cele pomieszczone w świecie ludzkim. Jak zauważał Skarga, ten rodzaj mądrości stał się w wieku XVI dominującym. Jak stwierdzał, „taką mądrość mają politycy dzisiejszy, którzy nauczają panów i królów, aby o religią i dotrzymanie, i obronę świętej wiary katolickiej, i o ludzkie zbawienie nie dbali i dla niego nic nie czynili, tylko doczesnego pokoju i dobrego mienia poddanych swoich pilnując, zbawiennych potrzeb ich zaniechali”[25]. Ten rodzaj mądrości Skarga określa mianem mądrości ziemskiej, nazywanej przezeń również mądrością bydlęcą. Ona właśnie skłaniała władców do zaniechania starań o zachowanie jednolitości religijnej, popychała ku skoncentrowaniu się przede wszystkim na aspekcie materialnym panowania. W sytuacji, gdy władca porzucał jakiekolwiek starania o realizację celów związanych z duchowością (religijnością) swych poddanych, należało uznać, iż mądrość, którą się kierował, była mądrością diabelską. „Czart o nic się więcej nie stara, jedno aby ludzie wieczne dobra jako i on tracili i nic o tym, co jest po śmierci, nie myśleli”[26]. Budując hierarchię mądrości, wskazując na „łatwość” popadnięcia w okowy mądrości szatańskiej, Skarga jednoznacznie kierował te słowa do polityków (braci szlacheckiej), aby ta zwróciła się ku mądrości bożej, co oznaczało nie tylko zwrócenie się ku „światłu Prawdy”, ale i nakaz wstrzemięźliwości, jeśli chodzi o sięganie po dobra materialne. To przez odwołanie się do mądrości bożej Skarga podkreślał znaczenie swych kazań: dzięki nim „słuchacze” – uczestnicy mszy świętej mogli zetknąć się z mądrością bożą.

W kwestii prawa Skarga również wskazuje na istnienie hierarchii. Wedle niego istnieje prawo przyrodzone, które „Bóg na sercach naszych palcem swoim napisał”[27]. Prawo wieczne, niezmienne; prawo, z którym każdy człowiek przychodzi na świat – a zatem prawo, które nakazuje rozumnej

[24] P. Skarga, *Kazania sejmowe*, Wrocław 2003, s. 6.
[25] *Ibidem*, s. 7.
[26] *Ibidem*.
[27] *Ibidem*, s. 140.

istocie jedne czynić, innych zaś zakazuje. Prawo przyrodzone jest tym rodzajem prawa, z którego wywodzą się wszystkie inne rodzaje prawa: „z niego jako ze źródła rzeki wychodzą"[28]. Istnienie innych rodzajów było/stało się koniecznością, jak zauważał Skarga część ludzi bowiem, rezygnując z podpowiedzi „dobrego rozumu" wybierało to, co tylko w ich mniemaniu jest dobrem. Odstąpienie przez pojedynczych ludzi, ale i całe zbiorowości od dobrego rozumu, a więc prawa przyrodzonego wiodło ku żywotowi grzesznemu, stąd też „Bóg wznowił zakon przyrodzony i napisał go na onych tablicach i przez Mojżesza rozszerzył" pomiędzy ludzi[29]. Ten rodzaj prawa Skarga określał mianem prawa Boskiego pisanego, które spośród wszystkich praw w Polsce miało największe poważanie. Trzeci rodzaj prawa to prawo kościelne stanowione przez osoby duchowne. O ile prawo boskie pisane było przypomnieniem, przekazaniem na nowo w sposób widomy ludziom prawa przez Boga, o tyle prawo kościelne było prawem niezbędnym, ponieważ, jak zauważył Skarga, dzięki niemu możliwe jest istnienie Kościoła i poprowadzenie wiernych ku zbawieniu. Czwarty rodzaj prawa to prawo stanowione przez ludzi świeckich. Ten rodzaj prawa jest tworzony dla zachowania porządku, sprawiedliwości i karności[30]. Mimo że prawo to zostało ustanowione przez ludzi (króla, rzeczypospolite), jego zapisy powinny być wykonywane przez wszystkich mieszkańców państwa. Aby wzmocnić rangę prawa stanowionego, Skarga odwołuje się do autorytetu Pisma świętego – ten rodzaj prawa jest po prostu niezbędny dla istnienia społeczności ludzkiej. Skarga, nawiązywał do myśli Arystotelesa, stwierdzając, że w państwie powinno rządzić raczej prawo niźli ludzie. Jak zauważał: „prawa nie mają żadnych namiętności i uwieść się krzywo nie dadzą. Nie pomagają za powinnym, nie mają w sobie gniewu ani popędliwości, o dary nie dbają, namówić się do złego i oszukać nie mogą"[31].

Łatwiej zatem znaleźć tych, którzy napiszą dobre prawo niźli takich ludzi, którzy rządziliby sprawiedliwie bez spisanych praw. Skarga, podobnie jak inni polscy XVI-wieczni pisarze, uznawał, że prawo (*lex*) stoi wyżej niźli król (*rex*)[32]. Rolą króla, urzędników, poddanych jest respektowanie obowiązującego prawa, nagrodą osiągnięcie celu każdej rzeczpospolitej, to jest dobra ogółu. Oczywiste dla Skargi było to, iż prawo królewskie musiało uznawać fakt istnienia prawa wyższego, to jest prawa przyrodzonego i kościelnego.

Z rodzajami mądrości i prawa bezpośrednio związana była koncepcja wolności. Kaznodzieja Zygmunta III na pierwszym miejscu sytuował wolność świętą lub też wolność chrześcijańską. Wolność tę definiował jako niezależność od czarta, jako wolność od grzechu, a zatem „grzechom i czartu nie służyć, a tyrańskiego piekielnego uchodzić"[33]. Wolność chrześcijańska (święta) nie zwalnia człowieka od konieczności podporządkowywania się prawu królewskiemu, stąd też Skarga wskazywał na dwa kolejne rodzaje wolności. Pierwsza z nich to wolność wspierająca się na tym, iż władza monarsza spoczywa w rękach osoby wybranej przez ogół obywateli, i – co ważne – ów monarcha nie jest pogani-

[28] *Ibidem*.
[29] *Ibidem*, s. 141.
[30] Zob.: *ibidem*.
[31] *Ibidem*, s. 143.
[32] „Bo panowie nie zawżdy dobrzy i prędko się psują, i w pychę, rozkoszy i niesprawiedliwość upadają", *ibidem*, s. 142.
[33] *Ibidem*, s. 126.

nem. Jak widać, wolność dla Skargi skojarzona była bezpośrednio z prawami politycznymi szlachcica realizującymi się najpełniej w wolnej elekcji. Kolejny rodzaj wolności to wolność od władzy tyrańskiej, od której – jak zauważał Skarga – ziemia polska była dotychczas wolna, jedynym wyjątkiem w tym względzie były rządy Bolesława Śmiałego, który wbrew prawu przyrodzonemu, kościelnemu i królewskiemu dopuścił się zbrodni, zabijając biskupa Stanisława. Istnienie tej wolności – niepodlegania tyranom – wynikało w opinii Skargi z woli Boga, stąd też nawoływał: „Bądźcie tej wolności złotej wdzięczni, a na niej przestajcie, a za nią Panu Bogu dziękujcie”[34]. Czwarty rodzaj wolności to wolność piekielna, lokowana przez Skargę w przestrzeni społecznej i politycznej. Wolność szatańska to: „bez prawa, bez urzędu żyć, na zwierzchność nie dbać, mędrszemu i starszemu nie ustąpić”; wolność piekielna miała również swój wymiar poza polityczny: „wolność mieć do grzechu, do zabijania i wydzierania”[35]. Wolność piekielna to wolność od norm i zasad, odrzucenie jakiegokolwiek ładu i porządku. Odrzucając ten rodzaj wolności, Skarga jednoznacznie opowiada się za przyjęciem przez każdego pragnącego być wolnym jarzma prawa – prawa przyrodzonego, prawa kościelnego, prawa królewskiego. Człowiek, jeśli chciał być wolny, musiał być, wedle Skargi, niewolnikiem praw.

Pisarstwo Warszewickiego, jego myśl polityczna zasługuje na szczególną uwagę, należał on bowiem do niewielkiego w Polsce grona zwolenników ustroju monarchicznego, co więcej, jest jedynym, który w niektórych swych tekstach otwarcie przyznawał się do sympatii z monarchią absolutną. Jak się wydaje był również i tym autorem, który w domenie właściwej dla polityki przewidywał możność stosowania „zasad” zaproponowanych przez Niccola Machiavellego w *Księciu*. Wreszcie z perspektywy właściwej dla niniejszego tekstu Warszewicki należał do grona nielicznych krytyków republikańskiego sposobu rozumienia i definiowania wolności.

Wolność i równość wspierająca się na elekcji monarchy oraz uznaniu króla „jedynie” za jeden ze stanów (dodajmy stanów zrównoważonych) dla republikanów polskich stanowiło *credo* ich poglądów. To, co nie podlegało dyskusji dla zwolenników ustroju mieszanego, z perspektywy Warszewickiego wymagało gruntownej krytyki w celu obalenia jako doktryny niebezpiecznej dla ciągłości istnienia państwa polskiego.

Warszewicki, w przeciwieństwie do Skargi czy Modrzewskiego odrzucał ich głębokie przekonanie co do możności wychowania czy przyuczenia obywateli (szlachty) do właściwego definiowania i poprawnego korzystania ze złotej wolności. Negował także i to, iżby słabość Rzeczypospolitej wynikała z braku równowagi pomiędzy trzema stanami to jest władzą królewską a senatem i izbą poselską.

Siła krytyki Warszewickiego tkwiła z odrzuceniu wolności w tak definiowanej i praktykowanej jak miało to miejsce w Polsce, ale i na ziemiach węgierskich, czy terytorium cesarstwa. Dla Warszewickiego: „wolność jest pomocnicą sprawiedliwości, puklerzem i ozdobą godności państwa”[36]. Jednak zaraz dodaje, co jednoznacznie określa znaczenie słowa wolność, odnosząc je do pogan,

[34] *Ibidem*, s. 128. Skarga pisał: „Bo daje wam Pan Bóg króle pobożne i święte, którzy nie tylko nic tyrańskiego nie czynią, ale i co dzień więcej prawom i przystojnym wolnościam waszym dogadzają i do nich przyczyniają”, *ibidem*, s. 127.

[35] *Ibidem*, s. 128.

[36] K. Warszewicki, *Paradoksy*, [w:] *Filozofia i myśl społeczna XVI wieku*, red. L. Szczucki, Warszawa 1978, s. 383.

którzy „dalecy od świadomości istnienie jedynego Boga, do tego stopnia zawsze szanowali [wolność – przyp. W.B.], iż związani jedynym i jednakowym [podkreślenie W.B.] dla wszystkich prawem w owej wolności żyli i zachowywali prawa społeczności ludzkiej niewzruszone i nietknięte”[37]. Wolność, w ujęciu Warszewickiego, oznaczała tym samym podporządkowanie się obowiązującemu prawu, dodajmy prawu na równi traktującemu wszystkich członków wspólnoty (społeczeństwa). Jak twierdził Warszewicki, państwa powstają raczej dla uczciwego życia niźli wolności jako takiej[38]. W opinii Warszewickiego człowiek, żyjąc w państwie, powinien zaakceptować fakt bycia niewolnikiem praw, ponieważ tylko dzięki temu nie popadnie w niewolę jeszcze gorszą i bardziej dotkliwą, bo niewolę wobec innych. Zatem tylko będąc w niewoli praw możemy uniknąć niewoli w ogóle. Naturalne staje się pytanie o prawo, o procedury jego stanowienia, o podmiot stanowiący prawo.

Warszewicki, podobnie jak filozofowie klasyczni przyjmował, że niewielka jest granica oddzielająca wolność od swawoli. „Wolność wszakże blisko jest spokrewniona z samowolą, iż ci, którzy chcą być wolni i za wolnych uchodzić, łatwo popadają w samowolę, i stopniowo, nie zdając sobie sprawy, stają się niewolnikami”[39]. Ta cienka linia pomiędzy wolnością i swawolą wynikała z kilku powodów. Po pierwsze, według Warszewickiego w każdym czynie zawiera się „pozór cnoty”, co bezpośrednio popycha ludzi do czynów posiadających ów pozór, lecz *de facto* spełniających partykularne zachcianki. Ów „pozór cnoty” to nic innego jak sposób racjonalizowania (uzasadniania) egoistycznych postępków. Po drugie, strach jest podstawowym (najpewniejszym) jedynym czynnikiem sprawiającym, że ludzie nie naruszają dóbr innych ludzi, respektują obowiązujące prawo. W tym kontekście ważne jest to, aby sankcje wynikające z faktu naruszenia prawa przez swą brutalność budziły ów strach, aby powodowały, „by strach rozszerzył się na wielu”[40]. Jak się wydaje, Warszewicki postrzega człowieka jako istotę egoistyczną, która uczyni wiele dla zaspokojenia swych (subiektywnie odczuwanych) potrzeb, a którego można powstrzymać przed naruszaniem bezpieczeństwa innych przede wszystkim poprzez wzbudzenie strachu przed sankcjami prawnymi z tytułu naruszania porządku prawnego. Owszem, istnieje niewielka grupa ludzi przestrzegających prawa z szacunku do niego, lecz jest to jedynie mniejszość. Nie bez kozery Warszewicki, odnosząc się do realiów polskich, pisał: „Cóż to u licha za pogląd, że Bóg najlepszy i największy pozbawiony jest wolności, ponieważ nigdy nie zgrzeszył. Czyż niewolnikiem jest więc ten, kto słucha nakazów urzędu nie tyle ze strachu, ile z szacunku do praw, kto nie jest złodziejem, cudzołożnikiem, zabójcą”[41]. W tych rozważaniach Warszewickiego dostrzec można potwierdzenie jego tezy o tym, że państwo powstało jako organizacja, koniecznie niezbędną nie dla realizacji wolności, ale dla uczciwego życia (zgodnego z prawem)[42]. Warszewicki, pisząc o polskiej wolności, wskazywał na to, że jej oddziaływanie dotyka nie tylko obywateli – jak zauważał, świat dorosłych kształtuje młode

[37] *Ibidem*.
[38] Zob.: *ibidem*, s. 389.
[39] *Ibidem*, s. 383.
[40] *Ibidem*, s. 391.
[41] *Ibidem*, s. 390.
[42] Zob.: *ibidem*, s. 389.

pokolenie, które przejmując wzorzec wolności od swych ojców, będzie go w przyszłości powielało. Co więcej, ludzie wychowani w takim klimacie nigdy nie będą w stanie zaznać szczęśliwości – potrzeby zawsze będą przekraczały możliwości realizacji, a prawo zawsze będzie poczytywane za przeszkodę[43].

Odwoływaniu się przez republikanów do wolności, czynieniu z wolności probierza dla poprawności ustroju państwowego przeciwstawiał obraz państwa, które upada, przestaje istnieć za sprawą apoteozowania wolności. Warszewicki odwoływał się w tym względzie do kilku przykładów. Po pierwsze, Węgry, które za sprawą swych sejmujących i wolnej elekcji doprowadzili do kolejnych bezkrólewi, w następstwie których Sulejman Wspaniały podbił Węgry (Warszewicki sugerował, że to Zapolya, nie mogąc rozprawić się z konkurentem do władzy wezwał na pomoc Sulejmana). Kolejnymi przykładami potwierdzającymi tezę o wolności wiodącej do upadku były miasta i księstwa włoskie, zaprzedające się w służbę obcym władcom. Wreszcie przykład Czech i Niemiec. W tych krajach, za sprawą „uzyskanej wolności ewangelicznej" doszło do wojen domowych i zupełnego upadku dotychczasowych struktur władzy. Przypadek ten Warszewicki komentował w sposób następujący – „bowiem tak jak kwiczołom szkodzą ich wydzieliny, tak pysznym i wyniosłym ich duma i chełpliwość"[44]. Nic zatem bardziej zgubnego dla rzeczypospolitej i jej obywateli jak wolność i nic bardziej niszczącego wolność jak wolność sama.

PODSUMOWANIE

Prezentując poglądy polskich pisarzy politycznych XVI wieku, nie czyniłem wprost odwołań do refleksji politycznej właściwej dla myślicieli Europy Zachodniej. Warto zatem w zakończeniu skonfrontować to, co dotychczas powiedziano na temat wolności w polskiej myśli politycznej z propozycjami właściwymi dla Europejczyków. Ówcześni Europejczycy, w przeciwieństwie do Polaków, zmierzali ku zbudowaniu nowoczesnej monarchii absolutnej bądź to w wariancie zaproponowanym przez nurt katolicki (np. J. Bodin), bądź też protestancki (np. M. Luter). Tocząca się w Polsce debata o wolności być może nie była na takim poziomie wysublimowania jak w Anglii czy Francji, lecz z całą pewnością górowała nad nią choćby ze względu na swobodę jej prowadzenia[45].

[43] Warszewicki pisał: „ludzie zrodzeni w niej [wolności – samowoli, przyp. W.B.] i wychowani nigdy nie są zadowoleni z rzeczywistości, lecz pod pozorem obrony wolności pragną codziennie rzeczy nowych i niezwykłych, i zakłócają spokój swymi wystąpieniami", *ibidem*, s. 386.

[44] *Ibidem*, s. 385–386.

[45] Owe debaty zostało szczegółowo omówione przez B. Szalchtę w dwóch pracach: *Konstytucjonalizm czy absolutyzm. Szkice z francuskiej myśli politycznej XVI wieku*, Kraków 2005, oraz *Monarchia prawa? Angielska myśl polityczna doby Tudorów*, Kraków 2008.

Andrzej Bryk

The Euro-American Transatlantic Dilemmas and a Challenge of the New Realism in Foreign Affairs

INTRODUCTION

The United States became at the end of the 20th century, in the wake of the Soviet disintegration, a dominant superpower despite the fact, that the shape of this domination and its durability has been a subject of heated disputes and analyses. America retained such a hegemonic status for about a decade and a half, when the post-Soviet world was incapable of coming up with any convincing formulas of its organization. It was also incapable of mounting an effective challenge to the American power, the latter used rather sparingly, on a limited scale of mainly police operations in crisis situations. But since the beginning of the 21th century, due to a combination of factors, both pertaining to American actions, like Afghanistan or Iraqi wars, and a growing resentment of the most powerful players in the world, even if alone not capable of mounting a challenge, America has found itself besieged by a multitude of problems, despite the fact that it is still such a superpower, even if more constrained internally and internationally. The problems are self-inflicted as the wrongly conceived policies in Iraq right after its invasion, or imposed on the United States by other countries which defined its well being as dependent on thwarting American power, defined as excessive and threatening the stability of the world order. China, Russia, Islamic countries are here the obvious contenders, even if their alliance is purely temporal, tactical of ganging together against the most powerful leader in the neighborhood. But the United States was unexpectedly challenged also by the European Union, increasingly powerful economically and politically, cutting its cord to American security guarantees of the Soviet era, and last but not least, increasingly defining itself as a more advanced morally, more civilized and more responsible part of the transatlantic civilization, ready to play an independent global role and defining the United States as suddenly hubristic nation incapable of

self restraint. The European response caught the United States by surprise, because felt to be after 9/11 in a moral right and wanted Europe unconditional support. The feud was yet more complicated, since the differences turned out to be more cultural, than purely political, subverting the very unity of the transatlantic civilization taken for granted at least since the II World War. Whatever the reasons for the internal tensions between Europe and the United States, and whatever the more pressing concerns awaiting the latter in the Pacific Basin, and whatever the reasons for the rise of the non-transatlantic world, it was obvious that the rosy world of the post-Soviet utopia as an end of history was definitely over by the middle of the first decade of the 21th century.

The United States still holds the key to the major conflicts and solutions in the post-Soviet world, capable of mounting an action in every part of the world as the only such power, and having still the most advanced and creative economic system. America is definitely the most dynamic and imaginative part of the Western World, whatever its shortcomings, mistakes and limitaions. This may be so, because the modern world is a global replica of a predicament America faced first and adjusted accordingly. As Alexis de Tocqueville observed so perceptively in his *Democracy in America* already in 1835, it is a place of the first challenge of modernity, the country of the most crazy cultural and social experimentations and responses to that challenge. The United States often deals with the aversion and hostility of the external world. Such a situation is a result of its global politics, which assumes ceaseless efforts-with better or worse effects- to preserve a democratic empire, which is after all a unique case in the world's history, and envy, or even more often of misunderstanding. But it is also a result of America being the most effective in dealing with modern problems of globalization, not only in economic, creative sense, but first of all in cultural terms, doing it somehow automatically because it has been doing it for generations. This poses a problem for the outside world which faces modernity and its shifting condition of globality essentially for the first time, and has thus less cultural stamina and agility to deal with it, including culturally spent Europe.

The United States both as the world power and as civilization makes mistakes. After September 2001 it has sometimes marched blindly and enthusiastically forward with the feeling of solitude and misunderstanding. This kind of feeling is fully justified by mindless Anti-Americanism and by a barely hidden *Schadefreude* of some European Allies and hatred of not so small parts of the non-western world. Yet, it is difficult, without any anxiety, to imagine a world in which America would abandon its preeminent position for a subconscious temptation of isolationism. In relation to the external world, America is still a guarantee of stability of a liberal-democratic civilization. In comparison to the other counties of Western civilization it has an unmatched vitality and constructive intellectual anxiety, which may sometimes seem vulgar and not- sophisticated from the perspective of, for instance, Europe mooring in melancholy and self-doubt. America confirms Winston Churchill's diagnosis about it from 1944: "Americans can always be counted upon to do the right

thing – when all other possibilities have been exhausted." Most Americans were satisfied with their new prominent role in world affairs. After all, European powers had spent much of the late 19th century acquiring colonies in Asia and Africa, so, they reasoned, wasn't it now the United State's turn to dominate some parts of the world? Few imperialists believed that the U.S. economy would benefit from colonies to trade with, others that security would be improved with the establishment of military bases abroad. Idealists thought that the major role of the US presence in the world would be a spread of Christianity among the "heathens" But cautious critics argued that Americans should not follow Europe's lead, definitely not in acquiring colonies, knowing that Americans are great winners but lousy occupiers.

A relationship between the EU and the US is central and irreplaceable in the world today and crucial to answering a question whether a transatlantic civilization has a chance of survival. It has had a long, mutually beneficial history based on shared and strong fundamental beliefs in democratic government, human rights and market economies, still valid today. Leaders on both sides of the Atlantic still believe that this relationship is valuable at all levels – for European and American business, civil societies and citizens – and that it is a task of governments to promote building of bridges across the Atlantic, in trade relations, the fight against terrorism or the handling of diverse crises and conflicts. But differences seem to grow and they are not of only cosmetic, political nature. Another relations seem also to be changing, these between the USA and Russia. They exhibit a peculiar dynamic. They deteriorated in 2008 in the aftermath of the Georgia war, the American support for the latter's entry to NATO, and the planned US missile shield based in central Europe. They seemed somehow to have improved during the first year of the Obama presidency, with the American administration's abandonment of the shield in Eastern Europe and an alleged cooperation in relation to the Iranian atomic program. But recently they have again been perceived as a problem. Mainly because it dawned on Americans that in fact Russia retained veto power over the post-Soviet countries in Europe, it is playing its own game in Iran and the cost of this mutual accommodation seems to be tilting against American interests.

AMERICA AND A DREAM TO CLOSE POST-SOVIET HISTORY GONE SOUR

The modern features of the European civilization were formed in the Enlightenment, but both the United States and Europe have been responding to modernity's challenges differently and sometimes foolishly. This foolishness was named by the ancient Greeks "hubris" Christianity named it conceit. 'Hubris' is in a fundamental sense a grave offence against the order of the universe, in Christianity against natural law, the usurpation of power which does not belong to humans and which may cause only misery and despair. For this sin, and this sin alone, Satan was

condemned to stay in hell for eternity. This Christian religious image has a universal meaning. The conceit of the United States is to forget sometimes about the inapplicability of its cultural metaphor to other people who do not necessarily want to be its enemies. The most aggressive features of this sin are relatively easy to correct, subjec to a continuous process of soul searching and adjustment, which the American pluralistic and from bottom up democracy, has plenty. Americans are dynamic, simplifying things, proud, they value money less perhaps for what one can buy for it, more for its significance as a sign of merit and achievement and thus hidden superiority. But America is not a diabolic creation and has proved itself to generate endlessly from its cultural depths the transforming movements of reform, altruistic impulses and generosity unmatched by anyone in the world, against which the inequities of the world seem to be even more stark. The American Empire is not, as the enemies say, an endless source of conflict and evil. Someone with this attitude would not come to the European rescue three times in the course of the 20th century, in the First, Second and the Cold World's Wars. In times of crisis it is still America to form coalitions of those willing to pay some price for their prosperity and peace in face of implacable enemies, through the wide network of alliances, organizations and treaties or even against them. The United States is also the only hegemonic power in history which not only allows other to live their way, but which believes in democracy. It is also, in its own way but nevertheless real, a friend of freedom. Last but not least it guarantees and pays for the international public goods out of its own pocket, including the stabilization of the international crisis situations or the security of the sea lanes for commerce. It is for this reason that we have observed a significant collapse of standing of Europe in much of the United States, as a continent incapable of taking up necessary challenges and costs, but also as a cultural declining zone not being able to impose any significant intellectual or artistic ideas in America and around the world. For the last fifty years we have observed a declining cultural and civilization impact of Europe on American life, with a possible exception of the intellectual life in the universities, a fact of equivocal cultural consequences. Its practical impact on the cultural code of the Americans is debatable, though responsible for a real chunk of the internal and international culture wars. There has been nevertheless no broad impact on American life of the European culture as such. But apart from this weakness, there was a sense that Europe was intellectually and spiritually spent. At the practical level of different international situations, when the responsibility for the transatlantic civilization was essentially left to Americans, the latter have every reason to look at Europe with "not just hostility to [it] politically, but with contempt for Europe as a civilization."[1]

Whether this deeper, messianic, dynamic feature of this American sin in the international context can be tamed, and if successful whether this process would be tantamount to change the very essence of American civilization, remains to be seen. But it would be unreasonable to think that America will abandon its special role in an increasingly turbulent world, renounce power and willingness to use it, and it will become an ordinary nation. Robust, self confident civilizations do not

[1] Fred Siegel in *Intellectuals and Writers then and Now*, "Partisan Review" 2002, No. 4, p. 534.

behave this way because they cannot. The United States is probably the only remaining western nation that still thinks, *en masse*, well enough of its values to believe that the rest of the world would benefit from their adoption. In this sense its cultural stance is not multicultural in a way the Western European nations's stance is. This causes a particular alienation of the majority of the intellectual class in America. America which is fiercely self governed and populist to the core, in a sense that it's people have never, as a society en masse, tolerated a disdainful, high brow or even paternalistic attitude towards it. The Americans have never let their intellectual classes to run the country unrestrained, to tell them what they should think and how they should act. The anarchistic freedom of the United States culture, so similar to the Polish-Lithuanian cultural framework of the old republic forces demanded the elites to listen to the people and to lead them, but never allowed the elites to patronize and overtly to teach them. In other words, the Americans never let the intellectual classes to be tantamount to their elites. It is for this reason that the American intellectual classes have a deep sense of alienation, only to be overcome in times of the grave national crisis, since, unlike the European intellectual classes, except Britain, they seem to be totally redundant. A large majority of the American intellectuals in modernity have been the strangers in their own country, creating an adversarial culture and "punching bag for exercises in haughty disdain. To twist maxim associated with Groucho Marx, whatever American culture stood for, [the intellectuals] were 'against it".[2]

This is true that after 1989 America was caught for a decade by an unusual situation of finding itself ina situation of the only world empire in the world scene. This happened rapidly, and somehow unexpectedly. Such a situation of an unbound field of maneuver may bring a sense of corruption of power and a risk of political, strategic and moral pitfalls, even if the alternatives were very difficult to contemplate for lack of partners coming up with viableoptions. At the same time it would be futile to think that the American empire developed, as one can argue had been the case with the British Empire, in a fit of absence of mind. Whatever criticism could be leveled against the Bush administration and the loose group of neoconservatives not so credibly credited with being the authors of his foreign policy, the end of the Cold War immediately created an opportunity, one may argue, for an application of a grand strategy which had been in many different garbs present at least since Woodrow Wilson. George W. Bush took just different tactical conclusions from this general grand strategy, which might have been wrong, but definitely not contrary to what George Bush Senior or Bill Clinton did. All of them had a clearly defined purpose in mind, which to a certain extent corresponded to Fukuyama's dream of the "end of history", which was and still is to preserve and, where both feasible and conducive to US interests, to expand the American benevolent empire. Central to this strategy is a commitment to global openness, which requires removing barriers inhibiting the movements of goods, capital, ideas and people. The ultimate objective of such an order is the creation of an open and integrated international order based on the principles of democratic capitalism, defence of basic

[2] Sanford Pinsker, *Intellectuals and Writers then and Now*, "Partisan Review" 2002, No. 4, p. 514.

values of western civilization including its definition of human rights, with the United States as the ultimate guarantor of order and enforcer of norms[3].

Such a policy might be a different version of the Wilsonian global strategy of making the world "save for democracy", and may be today more assertive in unilateral means employed, but is consistent with its logic. This is the old strategy of "openness', kind of "open door expansionism" and "non-colonial imperial expansionism". This strategy is combined with liberal internationalism when necessary, and working within the context of the international institutions or American liberal internationalism, but it's essential feature was to open the world to American enterprise. Total globalization which the United States pursued after 1989, and which it decided to speed up and seal for good by solving dramatically the Middle East stalemate by its intervention there in 2003 to democratize it, is in such a perspective an open door liberal imperialism. This global liberal American imperialism had historically its challengers, fascism and Nazism, then the Soviet Union, today it has competitors mainly in China and only in political and military terms in Russia, as representatives of a fairly successful, so it seems, autocratic alternative. In case of China rather economically successful, in case of Russia politically able to thwart American efforts in the Middle East and Asia. All the improvisations and hesitations of Americans in the 90ties, so contrasting with a decisiveness after 2001, seem to be in such a picture just pieces of the same grand plan based on a consensus as far as "the strategy of openness" is concerned, either implemented in cooperation with the world at large, or without it, if need be. This strategy has had its critics mainly on the liberal-left side, and its supporters on the neoconservative side, with the conservative camp fairly divided between internationalists and isolationists. The biggest critic of this grand strategy was of course Charles Beard at the turn of the 20th century, for whom, for instance, the failure of the New Deal was caused deliberately by Franklin Delano Roosevelt by his decision to the global conflict of during the II WW, so to secure prosperity by perpetual conflict abroad and militarism at home. The latter goals were of course not achieved, but an expansionist America turned itself successfully into a state approaching increasingly modern day Sparta. In the 60-ties William A. Williams argued that the United States were responsible for the Cold War, because ever since the closing of the 1890ties American leaders had seen foreign investment as the *sine qua non* of domestic prosperity and social peace. For this reason they had to expand in a non-colonial "open-door" policy The contemporary conservative critics of such a grand international strategy include today, for instance, such a diverse bunch of politicians and scholars as Patrick Buchanan, Andrew Bacevich or Angelo Codevilla.

St Augustine remarked already in the 5th century that politics, which includes of course politics among nations, is inescapably marked by *libido dominandi*, meaning the lust for power, glory, and at the bottom of it, advantage. American exceptionalism and hegemony, however limited in contemporary global politics, is not immune from this ancient truth, especially if Americans seem subconsciously to act on an assumption that what is good for America is good for the world. But those who are envious of America and first of all resentful of it, let alone those professing

[3] See on that Andrew J. Bacevich *American Empire*, Harvard University Press 2002.

crude anti-Americanism, existing both domestically as well as internationally, seem to warp this Augustinian injunction into a maxim, that what is good for America is bad for the world. If it is frequently said that democracies do not go to war with one another, which is generally true, than the American overt desire to work towards democratization in the world, the idea which has been a constant in fact of the American policy since Woodrow Wilson since the beginning of the 20th century, is not necessarily a bad ideology. Critics often say that America, especially since the end of the Cold War has turned this general idea into the idea of policing this part of a recalcitrant world which is not friendly to such a strategy. But when there are people who are bent on destroying you and some of them say it overtly, the image of a policeman is not necessarily a bad one, in fact it is modest. After all policeman "has limited powers under the law to enforce the law. When there is no superior authority and he has accepted the task that is his by default, he must impose discipline rigorously and he must also put limits upon himself. It is necessary to have a policeman, and what other candidates are there: Europe, China or Russia? To ask is to receive the answer and to ask is to invite derision. For one thing, others may come to the nation's aid. More important, world affairs are not like a decisive shoot-out. There are numerous actors, interests, ambitions, and fears in play. It is a matter of deterring, and enciting, punishing and threatening to punish, encouraging and rewarding – and doing it all at the same time. Secretary of state [of Ronald Reagan's administration] George Schultz was fond of saying that the conduct of world affairs is seldom a matter of choosing between war and peace. War and peace is not an on-off switch. It is more like sitting at the control panel of a hundred blinking lights, applying or reducing power in order to achieve a measure of equilibrium"[4].

The well wishing critics of America, let alone its implacable enemies claimed that George Bush, even if not acting from an imperialistic hubris and, as the latter said, from bad will, committed an error of overreaction and they wrongly defined the enemy in the aftermath of 9/11 2001 attack. This was especially so in case of a regime change in Iraq, which, although a masterstroke in purely military terms, turned out a disaster in terms of policies adopted and their later execution, at least until 2007. On the other hand the spread of democracy as a precondition of the safety of the USA and the West in general, the core of the de facto American policy since Wilson, and just defined in different terms by the neoconservatives in the 90ties might be a working strategy. This is true that euphoria about democratization of the world in the aftermath of the three great waves of democratization since the 70's has been essentially over and "the end of history "thesis, of which Bush's policy was a crude variant, as the European Union has another variant of it, seems to be discredited. These three waves, the Spanish and Portugal revolutions in the 70ties, the Latin American and partially an Asian revolutions of the 80ties and finally the Eastern European peaceful revolution of the 80ties, were in general extremely successful, but the extension of such hopes to Russia, Ukraine or China has never materialized. But we do not know for sure why the democracies flourish in one part of the globe and not in the rest, and the major theories of democratic variables are all

[4] Richard J. Neuhaus, *Iraq and Moral Judgment*, "First Things", October 2005, p. 75.

despondently inconclusive. The most simple variables are off course economic. But if there is any sure variable showing the development of democracies in the West is the length of time. Democracies were built there over a long time and with many problems, but once certain institutions clicked on, they began to be, as Barry Weingast observed, self propelling, self executing and impossible to subvert for exactly cultural reasons. It is therefore possible that G.W. Bushe's strategy of a "regime change" and "building democracy" in Iraq or in Afghanistan, however botched, and however based on an optimistic idea that it was enough to topple an undemocratic regime and organize elections or to wait for an economic growth, may prove in the long run successful. This might still turn out to be a paradoxical result of a policy which in the short run seems to be utterly irrational[5].

It is fairly doubtful, whether America could have acted differently since some choices had to be made. The 9/11 tragedy initially united America in a common grief and determination to destroy al-Qaeda everywhere. Bush responded to the terrorist attacks with unusual boldness and a doctrine which had a nearly unanimous support. It was based on a conviction, formed instantaneously after the attack, that America was engaged in a "war on terror", and that it required making no distinctions between terrorists and the people who give them safe heavens. Such a conviction demanded that the United Stated was on the incessant offensive, working with friends whenever it was possible, but also alone when it defined such a situation to be necessary for its security and interests. There was yet a deeper, may be a subconscious assumption. It took it for granted that rational discussions with the enemies, but also critics of America was senseless. A corollary of such an assumption was even more grave and depressing, even if probably true, namely, that America was and has been hated not for what it does, but for what it is. As a consequence of such an assumption the terrorist attacks were interpreted as being a handy tool of American haters, who were plenty both in the terrorist camps in the Middle East, as well as in Moscow, China, in the Parisian streets, the headquarters of "le Monde", "Der Spiegel or "La Republica", in Sorbonne as well as Freie Universaitat Berlin or the European Parliament. The intentions of the latter, even if couched in different language, were simply to attack America by proxy, to humiliate it, to cause it to be different than it is, and finally to force it to join the camp of an unmitigated and once and for all declared "progress of humanity", as defined by the modern liberal left cognoscenti. It has to be said that this assumption, however overblown, has had, and still has, plenty of facts to corroborate its validity. But the conclusions which could be drawn from its acceptance were multitude and G.W. Bush chose the most risky and probably the most utopian way. The Bush administration assumed what was a standard non- conservative and a purely progressive one of the contemporary liberal left argument, that one did not deal with problems prudencially, using experience, and taking them on one by one, but had to go immediately for ecerything, for the total destruction of "the root causes" of the problems. America, so the argument of Bush went, had thus to tackle the root cause of terrorism, to strike at the murderous Faustian bargain between the Middle Eastern autocracies

[5] Niall Ferguson, *Śmierć demokracji. Przeciw pochopnym prognozom*, „Europa", 2.08.2008, p. 14–15.

and radical, terrorist breeding Islam. Once destroying this Faustian bargain, not only the immediate causes of insecurity to America would be eliminated, but also the "civilized" haters of America would have to rethink their attitude full of resentment and irrationality and start talking sense, discerning the real world, and not living in their utopian realm of self concocted ideas about how this world should look like. The American attack was directly aimed at terrorism, but the message was clear enough for those thinking along the "civilized criticism of the United States" lines to feel sufficiently threatened in their self serving ideas and pieties. It was also for this reason that the real, quasi intellectual and overtly political war conducted by the media against America in Europe, the real culture war, the international civil war inside of the transatlantic civilization, could be looked upon as a pretext, thus eliciting an equally emotional and quasi intellectual response from Americans. The language, the symbols and the arguments of this war were often as worn out as they were familiar, and on the part of, for instance European critique of Bush's mistaken policies, constituted just a pretext. They elicited an equally emotional and quasi intellectual response from Americans.

This civil war within the transatlantic civilization has been merciless and ideological, the front line within it has been constantly changing, and its vocabulary has corrupted the most cherished ideas of the Western civilization. On the American side it was self serving to appropriate for themselves such words as "democracy", "freedom", "realism" in international relations and to claim that such "realism" was their main guarantor in the world. But to say that is both true as it is misused. On the European Union side, figuratively speaking, it was self serving to appropriate the vocabulary of the "human rights", "progress", "justice", "peace", "international law ", "abandonment of national", "world jurisdiction and administration replacing politics", "experts of values", as well as their claim that the European Union was the only true site of such policies worked out within the context of international organizations and NGO's, policies being constantly thwarted by the ignorant and egotistic Americans. This claim was of course only partially true, and definitely it constituted an instance of cynical appropriation of such "progressive" words for the ideological liberal left social and cultural causes. This was especially corrupting in case of "human rights" vocabulary and its appropriation for a promotion, more or less consciously, of a concept of "democracy for the people" by the knowing it all elites, against the wishes and freedom of the real people[6]. This claim of allegedly speaking in the name of humanity translated itself into a strong support of "international law" and "international justice". But it was not only misplaced intellectually. It also constituted an instance of moral arrogance, and a corresponding ideological definition of a particular ontology and anthropology defining "human rights", and then declared as being universal. I represented also a hidden form of penance of the Western world for its missionary, colonial and imperial past, kind of a colossal self-doubt about the intrinsic worth of Western civilization as such, a melancholic death

[6] On this corruption of the venerable human rights language see for instance Jakob Cornides, *Human Rights Pitted Against Man*, „The International Journal of Human Rights" 2008, Vol. 12, No.1, pp. 107–134; also Chantal Delsol *The Unlearned Lessons of the Twentieth Century: An Essay on late Modernity*, ISI Books, Wilmington DE 2006, pp. 153–172.

wish so absent in the American sometimes arrogant exuberance and vitality. There was also behind such a claim a thinly veiled assumption that you could have a democracy without nations, and that the self-governing international community was possible. This claim which needs to be proven, and it has not, seems in fact either a utopian dream or a hope of the self-proclaimed saviors and experts, declaring through the numerous international courts, organizations and lobbing groups what the "good" of the humanity should look like, and imposing this "good" on the others.

Thus, the American exceptionalism will continue. Assertiveness and idealism and the corresponding policy measures internationally and domestically will propel America as it has always have and it is unlikely that this will be influenced by Europe. Its domestic politics will be mentally influenced by people having more and more tenuous roots with the European cultural framework, as balance of power in America continues to tip from the more "European" North-East to the South and the sunbelt and to the Western Pacific orientation.

The United States still have gigantic resources in terms of technology, competitiveness, entrepreneurial skill and financial institutions, which are in principle sound, even if they occasionally are touched by crises. But such problems are in principle self inflicted and essentially can be challenged easily by an application of will, which America, unlike Europe, seems to have plenty, and by utilizing its enormous potencial sometimes straddled by ideological policies, as is the case with the atomic energy ban. There is of course a perennial problem of American cultural isolation at the level of the elites, visible as well today. The knowledge of the outside world has declined dramatically among them too, the conceit of the hegemonic status after 1989 which could not last. But all these problems are self-inflicted and can be dealt with rather quickly. Nevertheless the ways of the United States and Europe may part.

There is yet one additional complication which may force both parts of the transatlantic civilizations to come together. Both the United States and the European Union, in different ways, still harbor an assumption that the West is the most active and culture setting part of the globalized world. Whether it was America which wanted a liberal democracy spread over the world, or the European Union which wanted that liberal democracy subservient to the human rights model, both entities assumed that after the fall of communism the West won. The difference was concerning the extent of this victory, the methods of forming the globalized world according to the more and more civilized rules, the definition of enemies, but there was never any conviction that the West was in danger as a civilization. The whole academic industry of political science, sociology, economics was geared to a question of transformation, democratization and was focused on finding the means how to transform the non western cultures into the patterns of more or less established liberal model. The difference was whether this modernization pattern would have more or less assimiliationist and mild character, or whether the cracking of the cultural code of non-Western people was going to be brutal, as was often the case with modernization in history. This modernization which the new multicultural and postcolonial studies were somehow to soften in the post-Soviet world. The whole industry has been trying to find out what were the cultural,

social and economic basis of liberal democracy, and they have had has just one aim, to answer a fundamental question what was a scientific method of grafting the western institutions, including the human rights, into other cultures. Politics was just to apply this method which was to be defined as successful in transplanting the western mechanisms, the same way as once anthropology was, thinking that it could learn other societies. Both academy and political world were in search of the same silver bullet which was necessary to decipher the mystery of any society outside the West and then made this non-Western world accessible to the western way of life. The United States was doing it overtly, the European Union paradoxically in a contradictory way. On the one hand it was fascinated by multiculturalism inside of their own societies and abroad, on the other, it wanted to export the human rights policy which was exactly a western liberal product, at least in the shape which was put up for sale. But both civilizations had a mission, how to transform and convert Islam or Latin America or Africa to their own image of a decent society.

The inter- civilization quarrel between the United States and the European Union seemed in this context to be real, but somehow superficial. It turned out superficial even more in the first decade of the 21th century. The United States has not become the second Rome, which was to draw into its orbit constantly new provinces and thinking that its supremacy would be unchallenged. But it looks that America find itself in a psychological situation comparable to the one, which Rome experienced after the battle in the Teutoburg Forest in 9 A.Ch., a defeat which Hadrian translated into a doctrine of definite Roman "limes" beyond which it could not and was not capable of marching. Here and no further. The European Union in turn seemed to be aware that it not only has no economic and military power, but it might lack cultural depth and stamina to sustain it project outside, masking its weakness with dreams of the Kantian peace, new bureaucratic regulations for the entire continent and preaching magnanimity towards the others. Both transatlantic civilizations should listen to this new wind of history and should seriously begin to talk to each other again. Both sides can benefit from that process. The United Sates can benefit from the European Union's prudence and maturity, but the European Union can take from the United States a conviction that military is still a key to one's position and that self doubt, even if clouded in a nice language of human rights applied outside, might be a road to nowhere. This new geopolitical situation with the corresponding responses on both sides of the Atlantic is especially menacing for America, and constitutes an unprecedented challenge to its elites. Since the Second World War American ascendance and hegemony, and a corresponding dependence on America of the a large chunk of the outside, especially democratic world, have led large parts of this world to emulate the United States. "America", a generic term for a model of a particular civilization, has become geographically deterritorialyzed, indeterminate, and never such a deterritorialization looked more promising than after the collapse of the Soviet Union's communism. It looked then that there was an iron law of historical development which resided in America and other countries should emulate it, the modern contemporary version of the old Whig concept of the irresistible march of freedom, or its modern Hegelian equivalent. There was no competitor around and no successful model, and thus alternative law of history to emulate. This bred certain

hubris both in America, but as well as in the European Union with its human rights policy. But this diagnosis seemed to be mistaken. It was probably "not laws of development derived from the pioneering case of America, but rather the political, military, economic and cultural – ideological supremacy of the United States which led other countries in the twentieth century to draw closer in many ways to the US model-not only because they freely chose American conditions as a model of social development and imitated its institutions, for example federalism and the presidential system, but also because the geographically diffuse superpower imperiously suggested that they adopt its models of economic life, politics and culture. Over large areas, American influence worked in many respects to the clear advantage of those who landed in its gravitational field after the Second World War. The great majority of countries on Earth, are today either allied with and dependent on the United Sates for the military security, or potentially threatened by its military power. For this reason, it is not extravagant ambition but an accurate account of the facts if the United States describes itself as the power which is responsible for global order. Since the First World War it has been part of the American identity to project itself outwards to others-as if, to confirm that identity in their own eyes, Americans found it important to shape others in their own image, and thus to gain admiring and grateful recognition, to 'win hearts and minds'. For this purpose, and not at all only for economic reasons, Americans acted to uphold and gain recognition for 'freedom and democracy, seeing the fight for those values by 'tradition less' America' as the heart of their own identity. It was the self given mission of 'making the world a better place *'manu militari'*; behind this mission we can see an identity building obsession, through which the inner cracks d American society are covered up with military means directed towards the outside world. Another peculiarity of today's United States is the fact that it is the only country which can, in case of claimed necessity, treat external rules, principles and agreements as non-binding; it does not, as President George W. Bush so aptly put it, need to 'seek a permission slip 'from anymore', simply because no one could effectively forbid it to do anything it wanted". [7]

In the late 19th and into 20th centuries the United States gained an overseas kind of a benevolent and reluctant quasi -empire. Americans gave various justifications for their control over new lands: the benefits of trade, the need for military bases, and a desire to convert native populations to Christianity and bring democracy to supposedly backward countries. But this reluctant empire brought much discord and disadvantages, as well as power and prosperity.

THE SEARCH FOR A NEW EUROPEAN ORDER

The situation in Europe changed dramatically after the collapse of the Soviet order also by the fact of inclusion into the ranks of the European Union the East-Central part of the continent, until 1989 within the Soviet sphere of domination. Eastern Europe added to the European Union

[7] Clauss Offe, *Reflections on America: Tocqueville, Weber and Adorno in the United States*, Polity Press, Malden, MA 2005, pp. 99–100; the quotation from Bush is State of the in Adress, 20 January 2004.

a new destabilizing unknown, by forcing the old Europe to face the stark realities of international power relations, to become political again. The European Union was not prepared to deal with this new situation, namely the post-Soviet Russian problem, which forced it to modify its apolitical stance, its relations with America, which at the same time seemed to harbor no intention to withdraw from Europe. There was another problem of a non-political nature. A substantial part of cultural differences between the Western and Eastern parts of Europe stem, in general, from a cultural inability of Western Europe to treat East-Central Europe, for different reasons about which later, as an equal partner, not only politically and economically but as equals in culture. Simply put Europe as ignorant about itself, fuelled more by the dream of the mythical unity worked out by the elites than the mutual understanding of the nations[8]. This mythical unity of the new European Union as a new moral civilization rejecting its calamities was of course lying at the beginning of the founding fathers of the European Union like Konrad Adenauer, De Gasperi or Schuman, Catholics all. But after the 1968 revolution this moral, natural law impulse was somehow disregarded, and a new progressive element of the new ideology, "emancipation" from every oppression and discrimination, was added.

The post 1968 elites gave the European Union project a distinctive bent, which had an additional flavor of an unassuaged, even if perverted, nostalgia after the collapse of the Soviet Union, which for the large chunk of the Western intelligentsia was the hope of breaking the shortcomings of the capitalist civilization. For a substantial proportion of the new post 1968 elites coming out of age, that unfulfilled dream of building a new, alternative civilization, was located, more or less subconsciously in the European Union project. This project was to be the embodiment of the new utopia of ridding human civilization as well as human soul of the most disastrous impulses and proclivities. This came together, or was also an outcome of a reluctance or indifference to rework the experience of communism, so the new utopias would be effectively obliterated in the future. The inability to come to grips with the existential meaning of communism on the part of the western elites, despite the occasional lip service paid to its condemnation in official statements, has run deeply as a fault line between Western Europe and East-Central Europe, and was also defining the fault line, despite being politically in the same camp, between the Americans and Western Europeans. The need to come to terms with the experience of communism has not only been a historical, antiquarian task. It's not only an intellectual necessity, but it constitutes a *sine qua non* precondition of exorcizing the ideological demons in the common European Union project, the possible danger of the utopian thinking. This utopian thinking might this time be executed by the bureaucratic, more or less benevolent, means imposed by the "know better" elites on the recalcitrant nations, a tendency coupled with the long history of the European paternalistic and statist approach to society as such, going back to the *noblesse oblige* of the Middle Ages. The European

[8] In the wake of the meek European response to the Russian war in Georgia Alain Finkelkraut observed that "We are all Europeans, we constitute community, but we do not understand and do not know each other. There is a lack of a real discussion and the work of experts, who could explain, what are the reasons for such dramatic differences in foreign policy among the members of the EU. As for now Europe it is a community built on mutual ignorance. If it does not change quickly, we are in for a serious crisis and may be a disintegration of the Union", „Europa", 6–7 września 2008, p. 12.

Union, despite all the denials to the contrary, has been working in two directions at the same time, which are only at the surface contradictory. On the one hand it tries to escape its horrible past by creating a glorious administrative future based on an ideology of "human rights" and "governance", a happy combination of competence and good will working through an impartial administration. This administration is to be, allegedly, responsible not before a particular community, but before mankind as such, assuming arrogantly that the meaning and understanding of the latter, as well as the extended endlessly list of human rights, is self-explicatory. Human evil and war in such a policy would be incrementally consigned to the past. But at the same time the European Union project has substantially turned its own past into mythology, kind of a "Hitler screen" against which all possible and just potential evils were to be defined and judged, and thus proper preventive policies. The post-1968 "emancipation" revolution added to that another twist. Oppression was defined as a subordination to any authority which was not giving an individual an unrestrained choice, an ability to be a total morally autonomous agent, who in the process of moral autocreation was to define the essence of individual life. The "self" stood at the center of such an ideology of post-modern morality, with the community cohesion provided increasingly by the rules of the administrative state. The "Hitler screen" fear, coupled with the "emancipation" ideology gave the European Union, especially in its social and cultural context, a distinctive feature of being a utopian project of total "liberation" from evil. The consequence of this great cultural, and at the same time ideological, post 1968 rupture has thus somehow blinded the dominating European Union elites, preventing them from examining the essence and dangers of the utopianism, that is the very essence of ideological thinking of modernity, the real cause of the European calamities in the 20th century, including communism.

This European project has had an annoying proclivity to make its 20th past just a subdivision of the new ideological concept of the "end of history" project, stemming allegedly from the final knowledge of things human and political, an escape from human infancy and human fallibility into the new era by "emancipating" itself from all oppressions. In many instances that means a new lie being perpetuated as an official tool of "liberation" from the oppressive past so the glorious future can be built. But this amounted also, in many instances, to a total rejection of everything which the European cultural past signified, as by definition responsible eventually for the calamities of the 20th century. This purely ideological stance, so annoying to the post-communist countries of which the people sense this ideological aura by an instant, causes that the United Europe is prone to escape from this horrible past by falling again into again ideological, utopian thinking. It tries to create a new society and the new man by means of the new manipulative techniques of disregarding peoples and creating above their heads a perfect new empire of non-discriminating societies, with abstract rights, totally decoupled from the different intermediate institutions of the societies as such, or to put it in a different way, trying to liquidate the autonomy of the civil society as such, all that in conditions of professing support for the building of a proper "citizens society". The European project has also given a short shrift to metaphysical questions falling into a folly of not seeing the limitations of its ethic of

fundamental decency, which is not much more than a spirited and compassionate gentleness and good will. But this seems too timid a project for a foundation of a truly rich life, so far provided by the autonomous institutions of the civil society, and ultimately secure polity, which made a dismissal of things "political" the ultimate virtue. There is thus in such a policy a large part of ideological utopianism of creating a perfect community and a regime of "common values", instituted in the name of abstract "justice". But this concept of "justice", according to a narrow and to all likelihood false anthropological vision, of which for instance the Charter of the Basic Rights of the so called European constitution is a staking example, seems to be very thin indeed. Such an approach to society and human beings, with a tacit, symbolically speaking post 1968 understanding that culture is essentially a realm of "oppression" from which the "rights" have to liberate us, forms a community which has absolutely any chance of providing reasons why it should be just.

It is here that the reality of East-Central European countries enter. Their sense of dangers of ideological thinking is acute and their cultures were exactly all they had during their fight with communism. They did not feel comfortable being told by the new social engineers that the acceptance to the European Union entailed modernization, which in many respects smacks of ideological manipulation. In this sense the rethinking of the experience of communism seems to be necessary for exorcising the new ideological demons of the European Union's new ideologues, mainly of the liberal left variety of the 1968 generation which seized on the European Union project as the last chance to introduce the new utopia. For them communism, however barbaric was a modernizing move in the right direction which failed. But the modernization drive was essentially correct of "liberating" the societies in East-Central Europe of all residual "oppressions" like nationalisms, but also civil society institutions wjhich were oppressive, families or churches. The new social engineering dreams about building a radical rupture with the cultural past and create the new utopia has not been abandoned yet. The contemporary Western European elites who define and control the cultural code of the European Union public language, the imaginary, the shape of its self-perception, propose the correct and incorrect view of the future, decide what is progress and what is reaction, identify friends and the enemies, are coming mainly from this ideological cast of mind which was a consequence of the great 1968 rupture. It was not the political project of this generation which succeeded, this proved to be a humbug, but the cultural project which turned out extremely successful and towards which the new European Union may be kidnapped, with its central, laden with totalitarian potential, key ideological concept of "emancipation" from oppressive cultural past in all its shades and institutional settings, into the new humanity based on human rights. For the East-Central Europeans this game brings sometimes *déjà vu* and the internal culture wars inside these societies are a consequence of this.

This game and the conflict is deeply cultural. It was a fundamental mistake to treat the populist revolutions, whatever this ideological ridden term signifies, to be just a case of "two nations" inside of each East-Central European nations, the line which was to separate also the societies in the West in times of crisis. On the one hand there were to be allegedly after the economic revolutions

of the beginning of the 90's and after the gradual joining of the European Union, business owners, managers, professionals, white collar workers, the educated, the young who have benefited from the revolutions specifically integrating with their counterparts in other societies. On the other hand there were the poorer, less educated, blue collar citizens who benefited less and they feared pro-business orientation which would overwhelm the national welfare states. This was a standard and a very one sided, it certain respects primitive interpretation, which did not describe the real conflict between East-Central Europe and Western Europe, excluding for instance the periphery and center, postcolonial type analysis. The other line of conflict has been a perennial conflict, so it seems, between the bureaucratic elites of EU of which the East-Central European elites form a part and the populist, in the American sense, societies which want more space for development. This conflict is probably the most visible across the EU, and the Irish rejection in 2008 of the Lisbon treaty was an instance of it. This was a rebellion against the caste of bureaucrats who organizes itself in such a way as to defend their interests and to defend a *status quo*.

The United Europe is escaping the past by building an administrative and human rights empire with transnational pretensions, a new ideological endeavor, but does not understand the role of memory, history, and does not recognize the dangers of its own ideological cast of mind, also because it refuses to "take the stock of the communist episode, to come to terms with the evil of communism and the lessons about man's nature and human good and evil it provides, as well as with its own Cold War failings. Current political Europe is in denial and its inability or unwillingness to confront its recent situation and reality entails a significant anesthesia of its moral-political and national faculties. Europe peers and strides into the future dragging an undigested, ignominious past along with the victory of democracy, which was more caused by a collapse of its opponents than by its own doing. With few exceptions, the political classes of the European democracies did not really desire, much less expect and work diligently to bring about Communist defeat. They received, in short-lived euphoria, as an unexpected happy chance, the self-immolation of their enemy and they have not responded to the moral-political imperative, of reconsidering in relative tranquility the lessons of the recent past. European equivocations were largely determined by situation in history. Responsibility, however remains. A moral-political examination of conscience is still in order. The resolve that steeled the Western alliance came from the Americans. Its political class provided the strategy, arms, and determination that held the force until the enemy could no longer carry the fight, or even continue its own mode of existence. Particularly important were the Reagan judgments that communism was evil and defeatable, and the actions he took premised on them. As a political victory the victory of democracy was an American victory"[9]. The European Union could not stand this, its elites trying to form an alliance with the corresponding liberal-left elites in the United States to work towards the transnational empire of rights and peace of their own image. But this project entails, at the beginning, a refusal of reality and an image of the United

[9] Paul Seton, *Aristoteles Revivus: Pierre Manent's Reflections on the Contemporary Political World*, [in:] ed. Peter Augustine Lawler, Dale McConkey, *Faith, Reason and Political Life*, Lexington Books, New York 2001, p. 169.

States not as they are but as they should be, a classical ideological frame of mind which requires as a precondition of reconciliation the surrender of the interlocutor's identity, not only political which is transitory, but first of all cultural. This is a hubristic demand feeding on itself, and bringing the anti-American frenzy, kind of a "religious" ritual, a badge of self identification and moral superiority. Because the East-Central Europeans, in general, refused to play this game, however they were in a position to do it, the shock on the part of the dominating Western European elites was enormous, causing the alternate attitudes of irritation, disdain, intimidation and ridicule, for which any pretext was good. This was a case with a democratically elected government of Poland of prime minister Jarosław Kaczyński in between the years of 2005–2007. This ideological monism of the new European Union's elites, very much of the social-democratic, post 1968 lineage was a reality which made it particularly ill suited to cooperate with Americans on a number of issues within the common transatlantic civilization.

The conceit of the European Union is thus visible, although more difficult to rectify, even if possible to define. The European Union is a project now over 50 years old, which was at the beginning aimed to heal the wounds after the Second World War, and to prevent such murderous events to happen in the future. In time though the European Union developed an intention to recover lost power and prestige and to play a role of an independent and powerful player in the global market. The EU seems to work, at least since Maastricht of 1992, with two additional to the ones delineated above, and in its judgment congruent ideas First it is a strong belief that the nation state is the cause of all historical calamities of Europe. It was the nation state and still is a potential source of evil named nationalism, igniting not only national animosities. The nation state seems to be, in such a perspective, kind of a redundant hypostasis over the administrative governance based on human rights. This reduction of a life of a nation to a primitive category of nationalism seems to be here a crucial assumption. As a consequence the EU elites have consistently tried to absorb as many states as possible and then hollowing out their identities, binding them to institutions and loyalties transcending national loyalties. The aim of such a policy has never been transparent, but one possible outcome might be lying the foundations of nothing less than a new continent wide empire, not only political, or economic, but possibly ideological one too. This aim got complicated somehow in the first years of the 21 century. The idea of the federal Europe has been essentially abandoned, the idea of independent nets might be in place, but the reassertion of national interests inside of the EU has been also very visible, with the strongest states playing the Union game with gusto. For the East-Central European states the danger is real that Germany might structure East-Central politics together with Russia. This in the conditions of the real indifference of other western states, and the Americans accepting the Russian veto power on the policies of the former communist states under the Soviet union tutelage. Whatever the complications the idea of the federal Europe is real, with politics, law, business, the economy, and even culture to be harmonized and centralized, with the "European values" forming an ideological superstructure to the administrative, uniform governance of an increasingly oligarchic character. The other outcome possible, because of the apparent

impossibility to create a neat federal Europe, due to the resistance of countries and peoples, is a creation of the net of common policies. Such policies would have the common core being administered by a kind of the medieval type of independent plurality supervised by bureaucracy, with the general unification of culture and values done by the courts, supervising in turn the unity of the market, the public policies and the values. Here the European Union would like to create identity which would transcend identities of particular nations, but has difficulty to be consistent.

The EU oscillates here between, on the one hand a desire to create one system, *à la America* with one set of ideas of the European values which would then reproduce particular actions of the Europeans automatically and form the basis of the European citizen's nation, the public opinion and culture, in other words to create political space of Europe as a unity, and on the the other hand to create a system which would deny a possibility of such a construction. In this second case the European elites, would accept a futility to create such a political space *à la America* and a corresponding identity stemming from it, but nevertheless would like to transcend nations. The idea behind such a project is a desire to create a common core, common unity around procedures and elimination of all absolutes, including even the liberal ones. This would create in practicea kind of a radical multiculturalism of citizens with a radical autonomy of choices and moral autocreation recognized as given. The European Charter of Basic Rights with its radical concept of "nondiscrimination" seem to indicate such an option and is just one of the examples of such an approach. Such an approach seems to be yet extremely anomic, does not create any commitments except the private ones, and in fact does not tell the Europeans why they should feel allegiance to such a construction operated by administrative bodies and the courts, except for the sake of sheer security and consumption.[10] In America there is a responsibility in the uniform system of values constantly being interpreted by the courts, themselves part of a democratic system and not above it, which try to form a certain unity of in concrete pragmatic situations. In Europe such a construction with an eliminating of uniform values while at the same time supervising this elimination, not only gives the administrative bodies and the courts enormous power at the expense of political will of the people, but creates an institutional doubt and constant unbelief in any system of values worth making sacrifices. A pantheistic acedia seems to be a real result of such a system, which devotes enormous part of its energy of guarding people against themselves, and preventing them from having any stronger allegiances which might be "discriminatory", with neurotic approaches to education or religious people, as the case of Rocco Buttiglione in 2004 showed. The system produces opportunistic populations, gentle and humanitarian in behavior, but devoid of any sense why they live, except for the sake of "human rights" defined in a solipsist way, kind of a postmodernist ethical paradise.

This absolutization of human rights and self-perception as an empire of justice and goodness, and its export into an international context, working in tandem with the international organizations and NGO's, seem very ambitious and dangerous at the same time. Here the European Union

[10] See Jadwiga Staniszkis, *Psychoza Ameryki i neuroza Europy*, „Europa", 2.08.2008, p. 3–4.

would allegedly be a spear of a new civilization with the increasingly bigger number of countries drawn step by step into its orbit. This would not amount necessarily to the spread of liberal democracy, which entails the controlling concept of the sovereign people. There is no people as a source of this transnational justice in such a scheme, because there is no need any more for such a will. The human rights, constantly enlarged and extended by the administrative bodies and the courts form the basis of this will, kind of Jean-Jacques Rousseau's *General Will*, within which the will of citizens has to dissolve. Of course someone would have to define the rights and guard them. This is so since the system in fact operates with the implicit understanding, that the rights expanded and guarded lack in fact any ontological, let alone anthropological basis, that they are solely a result of auto creation of humanity. Humanity which for the first time becomes finally conscious of its humanistic potential and inner goodness, achieved by a Hegelian process maturing in time[11]. So the platonic judges and elites would tell the people to enjoy rights and to avoid questioning them, let alone conceiving the meaning of their existence outside of any other contexts but unlimited rights, with incorrect ideas being delegitimized in public and marginalized, and the people carrying them defined as dangerous violators of human rights and subject to psychotherapeutic education. Such a system of transactional justice makes an implicit assumption about the goodness of human nature, the ontological efficacy of moral autocreation as a basis of rights and its acceptance by the people, that is a conviction about the viability of such an anthropological perspective.

The European Union, on the basis of this optimistic anthropological project or mistake, has a tendency to transform human nature and "create international government with the attempts to regulate by legal rules war, poverty and happiness, even if democracy would suffer from this. I have a pessimistic vision of human nature. The society should create institutions and laws, which stop us from killing each other. The people should realize their aspirations within constitutional rules but we should not silence their voice, demanding a realization of a fuzzy, cosmic good. In opposition to a utopian pacifist I do not believe, that it can be imposed by a narrow group of guardians, who because of their exquisite knowledge will show the way for the rest. We should accept the imperfections of the human nature and should try to work out solutions which will enable us to enjoy not so much utopia but a relative happiness. The utopian pacifist believe that all can be educated, be products of the Enlightenment. This forces him to accept the idea that the cultures are essentially equal and we can find in all of them similar aspirations and values. Multiculturalists believe that any culture is not good or bad than the western one. Despises the west. Ignores the fact that the declaration of Human Rights is based on the western values. In the long run it brings the perspective of moral equivalence. The utopist demands from the western civilization different demands than the rest of the world since it dreams about the perfection, betterment of human nature and creation of the international government. It is a post-

[11] See on that Ran Hirschl, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 2004, esp. pp. 169–211; also Chantal Delsol, *Unjust Justice: Against Tyranny of International Law*", ISI Books, Willmington 2004, pp. 1–8, 39–48.

modernist tendency to create at once an ideal reality"[12]. Such a project also assumes that the other actors in the international scene would go along and accept the premises of the whole project.

The United States is strongly suspicious of such a transnational project, keenly aware of the primacy of justice at home and the urgency of self defense. For this reason America has a tendency to give short shrift to the considerations of eminent good emanating from transnational rules, procedures, or in general the community of democratic deliberations, even if they want this democratic community to spread as wide as possible. Because it has enjoyed a long and uninterrupted period of peace and prosperity after the ravages of the "30 years war" between 1918–1945, and having built the common institutions with a purpose of extending humanitarian and oriented towards human rights policy as they understood them, the European Union has weakened dramatically a clear responsibility towards a particular body politic, making for instance a problem of legal and illegal immigration dealt with mainly in the context of multiculturalism and human rights policy, without clear responsibility towards their own people. It also seems to be impervious to the dictates of the continuing relevance of self-defense and military aspect of securing such identity, defining conditions of existence. In general the European Union seems to have abandoned a political dimension of world politics marching towards post-political type of a regime which allegedly, *via* the transactional institutions and NGO's would slowly metastases across the world. The idea of such a post-political regime seems to have rejected "the circumscribed or "autarchical" as well as threatened nature, of the political good"[13]. As a consequence the Union seems to operate with a taken for granted conviction that the world is a safe place, the transnational organizations are populated by angels and not by ideologues with their axes to grind, and that dialogue is an armor against the unmitigated evil, where the rules of the mutual security and happy globalization govern. This is true, that since the entrance of Eastern Europe the European leaders have somehow modified this stance, but a rhetoric of dangers of globalization and competition seem not to be converted into a recognition of the really efficient rules of behavior and institutions, abandoning pretentious stance. They still operate on the basis of utopian premises mixed with hysterical attempts to introduce cosmetic reforms. The European Union still seems to harbor an illusion or a dream, against the common sense, the experience of history and against the rudimentary knowledge of the human nature, that a peaceful order of reason and tolerance, based on a cooperation of mutual dependencies between nations, pluralism and law could create an ideal order.

Such an illusion has enormous conceptual difficulties to face senseless violence and threatening power, whether internally or externally, it has difficulty to stress one's presence in face of egotistic interests. But first of all such an illusion makes it extremely difficult to "ignite the positive passions, encourage to sacrifice and to take up risks at the level of ideas which are for the inspiration for such illusions. Political Europe has still a chance to be created, but there is a risk, that the necessary

[12] Victor D. Hanson, *Ameryka porzuca świat*, „Europa", 2.08.2008, p. 10.

[13] Pierre Manent, *Is the Distinction between Good and Evil a Sufficient Foundation for a Sound Foreign Policy?*, an unpublished paper presented at Department of Political Science of Harvard University 2003, p. 3.

energy to overcome many obstacles will derive its strength solely from the negative passions, creating its structures against the USA, immigrants or Islam. The experience of the previous age as well as the beginning of the present one show that the excessive passions can attains criminal and suicidal features, the moderation deprived of passion is helpless and leads at best to a creation of a world, which Nietzsche describes in one of his texts about "the last man".[14] There is also a temptation to create one ideology defined as the "European Values", to be substituted for the rule of law which created the glory of the West, enabling different peoples with different views to live with each other. But the concept of the "European values" seem to be here more a top down effort to create one European nation, one European public opinion and one European patriotism. This is an endeavour of dubious and dangerous efficacy, which may nevertheless thwart the nations states and prepare the way for a kind of undemocratic, oligarchic super state governed by bureaucratic elites and the judges. This conceit of imposing on a continent of so different cultural traditions this new monistic liberal ideology of political correctness, a new "religion" of the "European values" is dangerous. Officially such values are close, if not tantamount to human rights, and the European Union makes "human rights" its official policy and the basis of the global ethic of which it has to be a harbinger and the most vocal world promoter, together with the international organizations and the NGO's. In other words the "European Values" are understood here as harbingers of transnational progressive justice, whatever that means, and global governance, the goals towards which European Union wants to draw the United States and other international players. The goal is as noble as it is utopian, let alone dangerous[15]. The post-modern, post-national viewpoint also tends to be post-democratic. There is a paradox here involved, since the European Union is the perfect embodiment of the famous or infamous, depending on one's point of view, Francis Fukuyama's thesis about the "end of history" The Union assumes that there are no serious rivals in principle to liberal democracy and its spread abroad is just a question of a proper "soft" ideological method working through the tranzis, NGO's and the progressive idea of the human rights. It looks that the European Union as well as other advocates of trans-nationalism and global governance through the regimen of human rights, do not directly challenge liberal democracy, for the simple reason that an indirect approach seems to be more efficient, and the challenging of the moral legitimacy of the democratic regime, including constitutional democracy is much more surreptitious. This global governance movement of which the European Union seems to be a possible harbinger, at least in their own eyes, constitutes the most serious challenge today to constitutional democracy and its only compatible framework, the sovereign democratic nation state.

In this sense the European Union and the global governance advocates represent a stark and conscious ideological rival to the United States and American constitutional democracy, because in such a perspective the European Union begins to be a post-democratic, post-modern and post-national, and thus a post-liberal project in a traditional sense of the word. For instance, the legislation

[14] Pierre Hassner, *Geopolityka Namiętności*, „Przegląd Polityczny" 2005, No. 73–74, p. 43.
[15] See on this Chantal Delsol *Unjust Justice...*, *op. cit*.

begins with the European Commission, which is a bureaucratic, not democratic institution, with the European Parliament being very limited in its powers of legislation. The larger part of the legislation in particular countries of the EU consists simply of "implementation" of the Commission's rules. Moreover the EU, conducting its anti-discriminatory policy on the basis of the U.N. Convention on Eliminating All Forms of Discrimination is promoting gender proportionalism in parliamentary and local elections let alone other institutions across Europe, recommending, or mandating a certain percentage of seats which should be reserved for women. This is a blatant subversion of the precept of the rule of law equal to all and its conversion to classic corporatism, in which representation is based on the ascribed group to which one belong. Moreover, another contravening of liberal democracy's rules occur within the sphere of free speech, where the European union institutions restrict free speech by outlawing the so called "hate speech". The scope of this restriction is by American standards of "free speech" provision of the First Amendment, beyond recognition, a tendency which may constitute another way of forming the monistic ideology of the "European Values". All this shows, that the present direction of the European Union's development is increasingly incompatible with the liberal democracy.[16] The efforts to criticize America for what it has been doing in foreign policy terms, is at the same time a manifestation of a reasoning which starts from a more or less consciously expressed idea that the American regime lacks international legitimacy by clinging to the allegedly obsolete notion of national sovereignty, which, although acceptable in relations with the other non-Western countries as China or Russia, has already become illegitimate in the transatlantic civilization. By a deft construction of the ideal system defined as the only legitimate and accepted by the European Union and the transits as well as the NGO's, the transnational order based on human rights and implemented by the European Union first, the American model is found sorely wanting.

The axiological frame on which the European understanding of the human rights is based is very fuzzy yet. In fact it takes for granted a very narrow anthropological concept of human autonomy understood as moral auto-creation, the legacy of the 60's revolution. This is essentially an underlying notion which defines the leading European value of "human dignity", which is the controlling value of, for instance, the Charter of Basic Rights. But moral auto-creation is a fundamentally anarchistic value which put aside the idea of truth, freedom and justice, and defines them as essentially the outcomes of individual will's arbitrary construct. Within such a frame of understanding a concept of duties is essentially empty, since a hierarchy of values is essentially made meaningless. The consequence is a positioning of rights against community as such and culture in general, an operation which has no universal, ontologically rooted justification. Its validity is based on a taken for granted assumption that the "European Value" system is inherently just, which in fact is purely argumentative, based on the earlier accepted concept of human life and political, social, let alone cultural order. There are two dangerous consequences of such an approach. For one, there is an urge to impose such a system as universal on others, when in fact it is particular. The issue has

[16] See on that Mark F. Plattner, *Democracy without borders? Global Challenges to Liberal Democracy*, Rowman & Little Field, London 2008.

been debated and essentially boils down to a question whether the human rights as conceived by the European Union are universal, or simply purely cultural, particular and whether they can be understood by others or imposed on other people outside of Europe. But the issue is pertinent also in a context of cultural plurality between different European nations, especially the Western and Eastern parts, the latter being included in the European Union only in 2004 and 2007. For two, such an understanding of human rights of which the anthropological vision is rooted in a concept of moral auto-creation and human dignity based essentially on will, excluding the normative concepts of truth, has another corruptive effect. The longest catalogue of legal rights written into all kinds of charters, the army of judges and social workers, the noisiest media charitable campaigns, will not convince the strong to bow their heads, if the truth has been declared to be just a convention of the present time rooted in will and moral auto-creation. No catalogue of duties is going to convince anyone why they should be performed, and why such a civilization should be defended.

We can have a civilization perfectly administered by bureaucracy and adept in providing prosperity according to a metaphor of equality of human dignity, but the richness of life and ultimately freedom might be jeopardized. The maximization of individual and "social" rights, political, economic, cultural, biological, at the expense of democratic self government may mask spiritual vacuity of the European Union, which seems to fear its own legacy and cultural resources and search for an abstract substitution. Europe has been prone to escape from its on legacy and history and tempted, a process which has deep roots and do not reflect only the present, essentially to accept a post-1968 cultural infatuation with multiculturalism, guilt, metaphysical boredom and moral auto-creation, the concepts essentially chosen in despair of having lost civilizational stability. These temptations are connected with the Enlightenment rebellion against its Christian or, in a more general term, Roman element of its identity. The first temptation is that it "tends to despise the Roman element in its identity by identifying one country within its orbit as quintessentially Roman and despising it accordingly, as France now does to the United States, but which the German Romantics had done in the nineteenth century to Napoleonic France. Second, even as early as the Enlightenment, when European self-confidence was at its highest, but especially with the Romantics, Europe has idealized other cultures innocent of Roman innovation and mediation. These other cultures then absorb that idealization and hate their contemporary reality for not living up to this putative ideal, a gap in perception that they then naturally blame on the West. Multiculturalism is now all the rage; but as it is almost entirely lacking in any coherent theory, the term is hardly more than a rallying cry, and incoherent one at that. For just as Europe's guilt in relation to other cultures lends an unpleasant aggressiveness toward the West in those same non-European lands, so too that same guilt makes it impossible for Europe to feel confident about what it can teach those other cultures. Worst of all, the very values that constitute its essence are the values it feels too ashamed to export. No civilization in the world is as layered as the European, and therefore none so prone to self-doubt and guilt as Europe has proven to be, given its many attempts at self-annihilation in the last century through its homegrown ideologies of fascism and communism. European guilt has

a point. But because that guilt is also rooted in a crisis of confidence about its true worth, Europe has lost its sense of mission and cannot witness even to its best values. No wonder anti-Americanism is so rife", because Americans still have no doubt about themselves and the worth of their civilization. [17] This causes difficulties with immigrants who simply do not want to assimilate. Europe is one of the few developed societies, and the first in the modern world, which ceased to assimilate its newcomers. It is difficult to find a more striking contrast with America and its approach to it. Immigration in the West has always been considered a process of mutual benefit, and the reason the new masses do not want to assimilate does not stem from the fact that they are less intelligent, but because the integration mechanism broke down, institutional as well as cultural. Multiculturalism as a public policy, is extremely popular in France and England or partially in Germany, when in America it is mainly a theory of the liberal academy. In this context it constitutes in Europe, a reflex of self-doubt and helplessness, the equivalent of a decaying Roman's empire accepting barbarians as foederati, not as citizens lured by the strength of a Roman culture.

At the institutional level immigration policy broke down exactly because of the European public policy measures dealing with assimilation. The first concerns the European welfare state model, which induces immigrants to submit to it, to parasitize on it, and not to have any incentive to get into the market. Taking up a job is simply not profitable enough. The American model is here radically different. The immigrants are still forced to get into the job market and into the society, to take responsibilities for their lives. But at the cultural level the issue is more serious. The quality of the European Union elites might be a big problem here. Despite enormous success the ability of the EU leaders to convince the societies concerned to the direction of unification, is increasingly challenged, as the punitive referendum in Ireland showed, rejecting the Lisbon Treaty, the only available under law, or the negative referenda in France and Holland in 2005 rejecting the Constitutional Treaty showed earlier. These rejections were done for different, very heterogeneous reasons. But to govern such a heterogeneous continent, which does not want to reject the identities in case of particular nations by means of a bureaucratic reforms mandating stronger unification by imposition it from top down and without any clear democratic mandate, requires politicians of vision. Politicians sure of themselves as members of the European culture, or cultures, and proud of it, and who would pursue a politics of consensus, not politics of bureaucratic *coup d'état*. There is a potential in Europe for a strong, effective partner at the world level, but the way it is being done is increasingly being perceived by the populations as another experiment in social engineering, the creation of the super sate in the interest of the new, significant and powerful lobby of Eurocrats. There is among the European politicians a whiff of impatience and utter disdain towards the people, an absolute convictions that the elites know better what the recalcitrant masses want. This attitude is difficult to shake off, because this is exactly a political culture which essentially dominates particular national cultures of the two most important players in the European Union, Germany and France, who set the tone for the future course of the European Union inside of the

[17] Edward Oakes, *Eccentric Culture: A Theory of Western Civilization*, „First Things", June/July 2003, p. 45.

European bureaucracy. As a consequence also politicians are lured by this type of politics. Behind such a policy there is of course a certain messianism of many politicians, and opinion forming intellectuals, difficult to understand in Europe due to its avowed official rejection after 1945 of an idea of creating a large European superstate. They believe that such a policy constitutes the best future for Europe in terms of chances for competing in the globalized world, but also that such a Union will be a much more efficient organism of promoting highly rhetorical images of progress, human rights and unity.

There is no coincidence, that such an essentially ideological vision of Europe is mainly an outgrowth of the last two decades, the period of coming of age of the liberal-left generation of 1968, which defeated on the field of the old dreams, are looking for another stage of experimentation not only in political, but as well social and cultural sphere, kind of ideological liberal-left monism exported to all nation states of the EU and abroad. In such a vision the people showing reservations towards such schemes, not consulted and disregarded inside of the bureaucratic-ideological circles of the European elites, are branded not as citizens in a common enterprise of Europe, but as dangerous, archaic nationalists ready to destroy Europe. They begin to be progressively isolated in the public opinion and pushed beyond any legitimate circles of discussions. The major culprits are, as always in the vocabulary of the post 1968 New Left, the defenders of the traditional values and cultures, termed as xenophobes thwarting "liberation" of morally autonomous "selves". Attachment to national cultures has also been increasingly portrayed by the liberal media and the elites as something not different but illegitimate and menacing, the equivalent of the old tactic of the radical left of terming an opponent a "fascist", a kind of criminalization by association. A significant part of people's identities are treated as insignificant and marginalized. No wonder that the peoples of Europe, unable to understand the aims of the union as put forth by the elites rebel whenever they have a right to voice their opinion. The Irish who rejected the Lisbon Treaty according to law, were berated for not casting their vote in the only conceivable and accepted way assigned to them by the Brahmins of the EU. The Irish, who eventually accepted the Treaty in the next, forced on them referendum, as the rest of the European nations, are apprehensive not because they are against the European Union, but because the Euro-bureaucrats ask them the wrong questions in the constitutions or the treaties.

The reasons for resistance are multitude and undoubtedly in different countries different, but the overall intuition is correct and showed itself in a democratic way. Not only the European elites were unable to explain to their populations what advantages could be gained from these institutions, but any reservations are treated by the irritated elites as rebellions of the docile so far populations making it look like, as if the new legal constructions would facilitate only the interests of the elites themselves and strengthening their influence. The expected results are elusive and cannot be clearly and convincingly described. As one of the enthusiasts of the non-bureaucratic European Union Guy Sorman observed after the Irish negative vote, the supporters of the treaty were not

also incapable to explain what would happen, if the opinion of its opponents succeeded. In fact since the victory of the opponents who rejected the Lisbon Treaty nothing has happened, for better or for worse in Europe. Europe still remains stable and relatively prosperous, accepts also new states. It is rather doubtful that the new institutions could help, and it is self-serving to call them indispensable and intimidate the opponents. This bureaucratic passion of the European leaders to create the new structures is just the opposite of the conceptions which created the Union in the first place The European elites want to create the superstructure ahead of the economic and peoples integration, which is erroneous. Politicians should follow the common market and the people from bottom up argued Monnet, de Gasperi and Adenauer. The common institutions were to be created only if the clear aim was in sight. The leaders had at the beginning two choices, the American model, federation with a dissolution of the nation states and a possible empire, and the confederation model. Both models were never clearly stated and a host of hybrid institutions have been created which may constitute the new, net type, neomedieval system of government, in which the elites would be beyond any control and the strongest, still nation states, could play their game. All such problems have never been communicated to the nations themselves who treated in the most paternalistic way and without a clear discussion what Europe should be, with an additional lobbing of ideological groups getting a free hand to use the Union institutions to promote their interests from particular nations. The result has been predictable. All new stated gained economically at the beginning, and enthusiastically got on the wagon and then once satiated, expressed doubts about paternalistic politics and policies beyond any democratic control. Thus it was a scandal to accuse the opponents, for different reasons, in France, Holland or Ireland, that they were mentally unbalanced in a situation, when the question asked from the populations were not only onscure, but intentionally obscure. Since there are many images how the European Union should look like the common institutions should appeal to consensus type of decision making, otherwise we risk that one Europeans would oppose the other ones. There is a need to create consensus projects not mechanisms and procedures just for themselves, the apparent aim of the bureaucratic elites.

Another important problem the EU faced was that it has also become a field of maneuvers of particular lobbies in particular countries, using it as a political and a legal club to force their own ideological agenda uniformly on every institution, even the private one, against the cultural mores and against the separation of private and public spheres, as is the case with the gay or feminist lobby pushing forward their narrow interests defined as civil or even human rights, as is the case with the so called homosexual "marriage" declared to be the uniform law in the Charter of the basic Rights or the universal "human right to abortion". This way the ideological aims of particular groups are converted by rhetorical and political means into civil rights and then applied as public policy. What we have is a raw interest group liberalism of the most corrupting sort, where policy based on allegedly civil rights has to be introduced above law and democratic discussion. That is true that such problems beset also the United States, but America is much more able to respond to

such challenges through democratic mechanisms or bottom up correctives, which the EU cannot do, imposing all kinds of solutions by "experts" in service of particular ideologies.

THE UNITED STATES AND THE EUROPEAN UNION – A CHANGE OF A CULTURAL PARADIGM

The United States and the European Union face a problem of recovering the transatlantic relations, finding new metaphors for a preservation of this most robust civilization. It's core has always been a unique combination of the best heritage of Athens and Jerusalem, of reason and revelation, of resilience in face of adversity, flexibility and adaptability to the new challenges. The United States and the European Union are a site of interesting developments, political as well as cultural in the post-communist, post 1989 world. The issues concern such fundamental problems as the meaning of the West, the unity or discontinuity between the European and American civilizations, approaches to the crises of modernity, approaches to modernization of the East-Central European part of the European Union. There are several interrelated problems here. One is the hegemonic status of the United States. The West, here is understood as in general comprising the nations which operate on the logic of the 18th century. Enlightenment principles and which have structured their institutions on the basis of the liberal-democratic principles, despite different practical models of them being implemented in particular countries. In a more narrow sense such terms as the West, the Allies, or even transatlantic community were born for good in 1917, when the United States entered the war on Britain's and France's side and against Central Empires. The United States again defeated Germany in the II World War, thwarted the Soviet Union and provided security to Western Europe. It was also instrumental in causing Communist's collapse and the unification of the European Continent. By doing this it seemingly confirmed the unity of the West and the transatlantic civilization as such, which since this symbolic triumph and the "the end of history", was to project this liberal-democratic and the Enlightenment model across the world. It is worth mentioning, that despite American power being secured in its backyard, in South America and Asia, its extension in the world was only reluctantly applied in response to the political and military developments in Europe, and the latter's demand for help, the case in order essentially until 1991. America constituted an instance of the last resort, with its military arsenal and the will power. Such policies catapulted the United States from an apprentice in international politics into the league of its own, a nation younger, more dynamic, self conscious, never defeated and immensely rich and powerful.

Both sides learned quickly from the new situation. Americans learned their self-assurance and the strength of their protestant, duty bound civilization, and a sense of responsibility for taking on a mantle of the leader of the Western Civilization, of becoming the new Rome to the European

Athens. Europe seemed to learn from America even more, while at the same time beginning to hate this relationship, making anti-Americanism, present variously on the continent since the beginning, a province not only of isolated intellectuals, but a truly continental, at least in its western part, resentment sport. But America gave also Europe a sense of self-awareness of its own limitations, and for the first timea conversion of influences recognized as good, beginning with "can do mentality", optimism and dynamism, mass culture, academic standards, and technological ingenuity of everyday life, beginning with a tooth brush or home appliances. It is here that the dominant differences between the United States and Europe have showed up. The European metaphysical boredom translated into demographic decline, and the immigration response was a consequence, with the average European Union fertility rate of 1.47 in 2005 well below the replacement level of 2.1, and a fear of uncontrolled and unassimilated immigration being dealt with such makeshift methods as multiculturalism or ideology of human rights.

The crisis of the European Union's identity is acute, since it has decided to built itself from top down, with a neutralization of the dominant cultural pattern of Christianity and the push in particular nations to deemphasize its dominant cultural framework with a subtle combination of multiculturalism, human rights policy and a corresponding, other side of them, that is a subtle criminalization of the entire Western heritage. As a result, this high fertility rate of the immigrant communities, the automatic inclusion of them without any duties attached into welfare state, with multiculturalism ideology regnant, we see a dramatic fissure between the immigrant communities and the indigenous populations. The former not only do not have any reason to make it on their own in the new societies if they do not have to, due to the welfare provisions, and a corresponding rasist policy of keeping them on the dole and also on the margins. First of all the immigrants do not have any models of the attractive national cultures into which they could assimilate, since these very cultures have been in a process of dismantling, in an incessant search for any traits of an "intolerant", "sexist", "xenophobic" and "racist" legacy. The only culture the European Union consciously chosen, was the German pattern of constitutional type of patriotism based on rights, itself a legacy of a particular trauma of German history, a peculiar, not universal European case. Such a framework is unappealing to the immigrants who take the welfare state, and do not like what they see inside of this bland, allegedly neutral framework of abstract rights, which amount in their eyes solely to individual license. As a result they do not participate and barely assimilate. They have no need for it and they have also no model of assimilation worthy of pursuing. They isolate themselves, take the best what they can out of this multicultural policy, and cause a growing resentment of the surrounding populations. The latter rebel from time to time, if they can. This they do, for instance, by rejecting an imposed on them a course of the European Union's integration, and the

politicians promoting it, who repeat a mantra of equality, inclusion and rights, with a corresponding fear of being trapped by its own rhetoric and policy.[18]

The United States is different. Its fertility level is about 2.08, which although not astounding is nevertheless much higher than in Europe. That is true that the large chunk of this fertility rate is the immigrant, mainly Latino population. But unlike in Europe the immigration policy in the United States has been successful because it was different. America has had a long and largely successful experience in absorbing large numbers of new citizens from many parts of the world. The present absolute number of the immigrants is today highest in the United States history, although the relative number does not match the historical proportional highest large – scale immigration. American immigration policy has been open, but at the same time demanding from the immigrants an immediate entrance into the society, with a responsibility being taken for their lot, as well as the lot of their children, by hard work, not by welfare provisions. The American civilization has also, for centuries, accepted people who considered the United States to be a promised land, not only in material sense, but in terms of a chance of advancement, as an open society. It is for this reason that the second generation immigrants, at most third generation immigrants, are out of the immigrants's slums and integrated into the mainstream of the American society, climbing the ladder. America has always demanded its share of a burden from the immigrants and one of these is a quick assimilation, with the educational system geared to that end. But at the same time America has always made the children of immigrants full citizens. If the black population in the United States has not, in its entirety, escaped the ghetto, this has been caused by applying to it, from the beginning, a different approach. This was more the European welfare type approach, partially out of a sense of guilt of the whites, which has failed and has caused a backlash among the other groups as well. Thus "the good, early exposition of the successful American approach to emigration and the corresponding warning about the negative consequences of a separate treatment towards blacks, which should as well be treated as an ethnic immigrant group for the same of public policy"[19].

If there are some apprehensions about the immigration, with appeals to restrict it in the United States today, and they come not only from the margins of American social science, they are based on an idea that the United States has ceased to assimilate them successfully, because they have accepted partially the European Union welfare model in dealing with them. The assimilationists

[18] From the cultural point of view the process was analyzed forcefully in case of England by Theodore Dalrymple *Our Culture, What's Left of It: The Mandarins and the Masses* Ivan R. Dee, Chicago 2005. In terms of the political fear see a commentary by Robert Kagan after the negative Irish referendum about the Lisbon Treaty in June 2008, where showing that the "no" was more a punishing measure of the Irish towards the policies of the European elites and they were the only ones to get such a chance, the rest was simply pushed aside with the elites making decisions for them. Expressing a deep mistrust of the elites "The Europeans are preoccupied mainly with such issues as immigration and cultural identity. The subject of assimilation and immigration appears in nearly all elections. The majority of the people doubt, that the new immigrants have really integrated. Even secularists express fear, that the incessant flow of Muslim immigrants and Muslim culture cuts the branches of "Christian Europe"– thus indignation, which was caused by a mild suggestion of the Archbishop of Canterbury to include Shariat to British law, *Irlandzki cios,* „Europa", 28.06.2008, p. 6.

[19] Will Herberg, *America's 'Negro Problem' in Historical Perspective*, „The Intercollegiate Review", Summer 1971, pp. 207–214. Slightly earlier a rising star of the neoconservative sociology Nathan Glazer wrote: "The United States was the most successful country in the world in absorbing and making part of its social fabric an incredibly large and varied group of immigrants from most of the countries of Europe and Asia but this success was based on a peculiar governmental and even mass indifference to the problems of assimilation. I would argue that there was a relationship between this general American indifference to the problems of immigration and the assimilation of immigrants and the amazing success of the process". Nathan Glazer *Integration in the United States*, Jewish Frontier, April 1965; Glazer book *Cities in Trouble*, Quadrangle Books, New York 1970, had a significant title "The Negro Today is Like the Immigrant of Yesterday", kind of criticism of the disastrous Great Society programs, including a destruction of traditional communities and affirmative action.

policies and are increasingly influenced by logic of multiculturalism, the latter denigrating the American civilization and thus making a goal of cultural assimilation elusive, if not hateful.[20] Last but not least is the cultural factor. Although there is enormous diversity among the inhabitants of Latin America from which the overwhelming majority of currents immigrant come, they share, unlike for instance the overwhelmingly Muslim immigrants to Europe, certain important cultural characteristic with a country of their destination, of which one of the most important is religious in nature. According to a 2005 poll, both in Mexico and the United States religion, that is overwhelmingly Christianity, was important to 86 and 84 % respectively[21], which translates also into more compact family structures, and a stronger stress put on children which constitute the very core of the social capital. In Europe, by contrast, their democracies are increasingly under the stress of immigrants who do not embrace the core cultural code in which they are steeped, even if they are well defined, and are not being rapidly being diluted by the principled multicultural policies because of the self-hate attitude. The American fear of immigration has different sources. It is concerned as everywhere with an idea that a large scale immigration will drive down wages, take remaining jobs, and will impose costs on taxpayers which illegal immigration affecting schools and social services, the mass scale phenomenon in the border states with Mexico. Nevertheless the major problem is a problem of late modernity, the gradual loosening of organic cultural ties in the ingenuous civilization, of a broader set of common understandings. The large scale immigration today is taking place at a time when "it is harder to specify, and therefore harder for a newcomer to discern, a widely shared view of what it means to be American. To make matters worse, the community structures and religious groups that once played crucial roles in integrating immigrants have themselves been weakened. The old Democratic party political machines that once brought new citizens into the political process at the local level have vanished. In their place, a new immigrant today encounters political institutions that were developed in response to the black civil-rights movement of the 1960ties. The newcomer from Mexico, Brazil, or El Salvador becomes generic 'Latino' [not 'American'] in preparation for initiation into the game of divisive minority politics. Overshadowing all other concerns alarm over the fact that there are 11 or 12 million immigrants in the United States who have entered or remained in the country illegally"[22].

Conservatives who were opposing certain aspects of the civil-rights movement were wrong thinking that this would create a federal superstate, which has definitely expanded exponentially, but they were right, despite the accusations by the liberal-left of racism, that interest-group liberalism extended its regime of public policy without law to the adjudication of civil rights, at the expense of democratic politics and equality of rights for individuals, not groups. This was a traditional

[20] The most prominent expositors of this thesis during the recent years were Peter Brimelow "The Alien nation: *Common Sense About America's Immigration Disaster*, HarperPerennial, New York 1996; and Samuel Huntington, *Who are we?:The Challenges To America's National Identity*, Simon and Schuster, New York 2004.

[21] Mary A. Glendon, *Principled Immigration*", *op. cit*., p. 24.

[22] *Ibidem*, p. 25, 24.

and legitimate American doctrine of equality of opportunity[23]. People who naturally come from cultures based on non-legal sources of identity easily overlook this aspect of the legal US culture which is the very essence of "being American", as it is not the essence of "being European". The major discussion in America today, when speaking about the dangers, is not solely around the issue of legal-illegal immigration, but around the importance of the rule of law to the very core of the American political culture. The solutions to illegal immigrants will not be found along the lines which the European societies have for years devised. That is of treating the legal immigrants beyond the framework of legal citizenship and obligations while entering their country, and putting the issue solely in terms of universal human rights context. Americans are desperately trying to devise solutions which would avoid rewarding law breakers, with a corresponding focus in how the immigrants should integrate, all that within an overall traditional culture of welcoming them. Thus, an idea of the "time-honored concept of rehabilitation after paying one's debt to society seem to point toward a path between amnesty and punitiveness. We will have to focus especially on the education of immigrant children, for schools are the first sustained point of contact with a new culture"[24].

In the European Union this aspect of citizens' obligations is much weaker. Very few seem to look comprehensively at a problem of immigrants in relation to sovereign nations, the immigrants' rights but also obligations. The immigrants are looked upon essentially as having only rights within the framework of human rights context. The politicians statements and media campaigns aimed at expelling illegal immigrants are here just more a fig leaf of helplessness, than an assertion of any clear cut long-term policy, a desperate act causing at the same time an additional outcry of the European human rights agencies. There is a weakened sense of national sovereignty of the particular countries of the European Union and a particular weakness of the very essence of the new entity of the Union itself, priding itself to be an empire of human rights, not of sovereign nation states. In the United States it is different. The sovereignty of American law is still carrying the ground argument of dealing with the intricacies of illegal immigration, and corresponding solutions put the issues of human rights in the context of these rights being applied through the sovereign American institutions, not the transnational legal institutions exercised to stifle this sovereign power, although such efforts exist. But there is no hint of the need of the American society, very diversified and obsessed with the rule of law, to be ready to discuss an issue of immigrants who want to be citizens, ouside the national sovereignty and the US Constitution context. Americans are the most charitable society of all modern liberal democracies, charitable by means of private donations voluntarily given to the many causes, not by governmental handouts from the taxes collected. But solidarity is a two way street, it imposes duties on the disadvantages as well as the advantaged, and Americans are very

[23] Early conservative apprehensions see Willmore Kendall, *Equality and the American Political Tradition* in "Keeping the Tablets: Modern American Conservative Thought", Harper &Row, New York 1988, pp. 71–82; also classical 1976 book by George H. Nash, *The Conservative Intellectual Movement in America since 1945*, ISI Books, Wilmington, DE 2006, pp. 435–43; the recent comprehensive account of it see James Nuechterlein, *How Race Wrecked Liberalism*, „First Things", June–July 2006, A/S 2005, pp. 32–39; and William Voegeli, *Civil Rights and the Conservative Movement*, Claremont Review of Books, Summer 2008, pp. 6–14.

[24] Mary A. Glendon, *Principled Immigration*..., p. 26.

sensitive to this moral aspect of charity. They realize that those who are more influential, because they have a greater share of goods, common services, or sheer capability to function in the world as such, should definitely feel responsible for the weaker and should be ready to share with them the goods and empathy they possess. But at the same time those who are weaker, for their part, in the same spirit of solidarity, should not adopt a purely passive attitude towards reality and the help extended, while claiming their legitimate rights. To the contrary, they should do what they can to help themselves so to be able to function on their own, and contribute for the good of all. This ethics of personal responsibility and maturity is present within the American culture, because of a long tradition of self-help and hardships but also opportunities. And this tradition is visible in the United States in much larger measure than in Europe. This stems, as mentioned earlier, from the fact that although the European states dole out services through welfare state in a much bigger way than in America, private charity in the latter in incomparably bigger in the United States than in Europe, meaning the immediacy of personal sacrifice for others is felt right away, and thusa corresponding expectation of moral responsibility of those to whom charity is extended, in a common enterprise of solidarity.

Another difference between the United States and the European Union stem from a fact that the post-Soviet East-Central states accepted to the Union in 2004 and 2007 has somehow complicated the the tripartite relations. American policy towards East-Central Europe seemed for a long time different than towards Western Europe, both before the collapse of the Soviet Union, as well as after that, with very unclear consistency especially visible in the Obama administration. The East-Central Europe was traditionally, for obvious reasons and with minor exceptions, pro-American. After the collapse of the Soviet Union, Russia's internal crisis enabled the post-Soviet part of the continent to gain a wider breath, but since Putin's ascendancy the shadow of the new Russia's imperialism aimed at subordination of the post-Soviet zone, convinced the latter countries to seek protection both from America and the European Union, with a hope of preserving good transatlantic relations. This has not been an easy task, because the forces against such a strategy are powerful, which the Iraqi crisis of 2003 and its aftermath showed well. The most important cultural factor acting against both America and the European Union perceived as a transatlantic alliance, is a subconscious, psychological self-image of the Europeans and their new, powerful inspirational mentality, even if slightly overblown, of being itself a new, best civilization. This can be only countered with a humble realization, sometimes dawning on the Europeans, that America is still sorely needed, since in many fields Europe is simple incapable of matching its power, and moreover the European military impotency makes America a necessary element of this European image of the new civilization radiating around. Some European politicians understood that, for instance Tony Blair, or erratic and narcisstic Nicolas Sarkozy being the most prominent examples, apart from, of course, the many European East-Central politicians. But a situation is dynamic. The Americans may have disregarded the greatest challenge to the transatlantic relations with America

at its helm which the East-Central countries felt right after the entrance into the European Union in 2004 and 2007. This was a gravitational pull of the European Union's model, especially its economic attractiveness to the populations of post-Soviet Europe. The American visa restrictions and a weak dollar suddenly began to weaken the unchallenged cultural model of American attractiveness there, with the United States after Bush giving up Eastern Europe as a viable, independent political player, for instance in their policy with Russia or Germany. Americans have to decide whether they can dispense of Eastern Europe as a special cultural and possibly military ally, and deal with Eastern Europe through German mediacy, with a menacing cooperation of Russia, which in such a case will have a veto power over Eastern European American decisions, as the case of a rocket shield showed, or whether they want something more of Eastern Europe as an ally. Not only in military terms but also cultural terms, that is as a countermeasure towards the anti-American and anti-transatlantic course of the major players in Europe. Although on the American side the jury on this is still out, it is also dramatically vital strategic political question for the Eastern European elites who do not speak one voice on this issue[25]. It looks the transatlantic relations in the conditions of diffused strategic and immediate political aims, may be ruptured bring even stronger to the fore the cultural differences between America and Europe, sustaining the cultural, not merely political anti-Americanism, because of the mutual sense of strangeness suddenly realized, and a strong European sense of self-serving righteousness and a corresponding revolt against America's individualistic, materialistic, cultural assertiveness as a way of life and American religiosity. The latter seems, from the European Union perspective of metaphysical boredom and pantheistic humanism with some exceptions like Poland or Malta, a sheer case of oddity at best, craziness and vulgarity at worst, even if the European elites have neither the language not the intellectual means to analyze and understand it correctly on its own terms. This revolt against the alleged vulgarity and superficiality of American culture begins to be creeping also into East-Central European elites, a phenomenon as novel as it is striking. Some among them make occasionally comments about America in a language strikingly similar to the most vulgar Western European anti-American sentiments, seeing in America solely the breaking down of its public education, the growing disparity between the poor and the rich, the lack of solidarity of its elites, on the Right cynical and despising towards the lower orders, on the liberal-left hypocritical and stupid, promoting crazy multiculturalism and "liberationist" cultural left issues, which might be interesting to the upper middle class of professionals. There are voices which consider American elites to be more and more stupid, uneducated and governing in the more and more cynical way. America is being portrayed here as a country promoting mindless, anomie-type globalization, with Europe still trying tragically to defend something which may be termed society, all that despite Islam and the pull of immigration. There are also some who speak about small town America as a place of craziness, inspirational may

[25] For instance the Chekh Republic, the Baltic States, Romania or even Hungary seem to be determined to create stronger ties along the EU ties, the Polish government of Donald Tusk since 2007 seem to be dramatically equivocal on this point, looking at the issue from a purely economic perspective, and in fact accepting Germany as intermediary as far as a contacts with Americans are concerned, a post-colonial mental attitude and a blunder of a possible colossal dimension.

be, but nevertheless incapable of forming community. In contradistinction to the European public spaces the most of America is looked upon as a one, total public desert "without full cafes, without crowds in the main square, often without any meeting place – because they were from the beginning not built for these purpose. I saw such towns in Poland in the 80ties. I saw how people went crazy from these". To see in America a land of strong values is false, there is there only a disintegration of a real community. As one commentator said: "I understand this but I can see no reason for Poland, in the name of a generation which was mentally crippled [by communism], to destroy Europe and to lose a historic chance of finding itself in a little more secure place [The European Union today] engages in a next stage of realizing something, which we know from the continental Enlightenment. A move from theism to deism, and then to the secular common law. This is not a slowing down of the moral impulse-in my judgment to the contrary: this is may be the more ambitious attempt to make ethics a tool of a real and deep social change. And it happens more in the European Union with its obsession of universalism, even if shallow "social peace and common law, than in America where a strong moralistic language goes hand in hand with moral hypocrisy, influences society in shallow way, hides divisions of the society and the risk of disintegration". Such comments strikingly confuse orders and repeat the standards anti-American sentiments visible in descriptions of America from Raynall of the 18th century to Heidegger or Baudrillard. A closer reading of Tocqueville would dispel such stereotypes.

This contradistinction between the European community and American anomie is a standard myth, since in America, after all, it was possible to create a totally different than in Europe attitude towards values. America builds in people a feeling of entitlement combined with personal responsibility and a duty of charity. What keeps the American society and the state together is a conviction, that it is a duty to secure individual freedom. But the task of an individual is to accept freedom as a responsibility for yourself, your family and eventually a society. America is not a simulacrum after all, as for instance Baudrillard claims, where reality is replaced with images and narratives, where behind this fantastic simulacra façade there is a shoddy reality, and where the Constitution and Declaration of Independence for instance, are allegedly such simulacra declarations. But even then, simulacra has a real meaning, because it has an autonomous cultural potencial. This type of a narrative about oneself changes a situation of these who tell it, make them believe what they say. This is a powerful influence of a myth, or to say it better, of a heroic archetype. As a consequence the rest of the world thinks that America is something special. But also this cultural myth, this archetype, combined with the image of America coming from outside, is a source of an ethical tension creating inspirational point of reference for an American order, a sense of enduring dynamism and self-criticism. This changes the consciousness and action of the American elites. One may call it a triumph of unreal, of simulacrum, of the myth, not reality, but one can also see in it a power of ideas creating reality and transforming it, an instance of cultural stamina which Europe so desperately lacks.

Europe ceased dreaming, and ceased to tell a convincing narrative about itself, incapable of construing a myth challenging itself and the ouside world. Despite the defeats which were allegedly an inspiration for a construction of the new civilization based on the new human rights optic, Europe is committing a spiritual suicide. This is so, since it tries to create a myth from top down, but at the same time as a precondition of this new construction it rejects totally what it had been, it culture, Christianity, the very concept of truth itself, and thus creating its own narrative decoupled from a sense of vitality and "goodness" of its civilization. It is a mood more of Kawafi's immortal poem "Waiting for the Barbarians", kind of a melancholic resignation in face of one's own insignificance, a self-hatred dressed in rosy colors. In the European Union, identity is built today around a common acceptance of limitations and procedural elimination of all absolutisms – also a traditional, liberal one. When in America a dictate of idea causes, that the names create obligations, if one wants to belong to the elite, and its civilization is considered to be in the right. The Europeans start from a sense of guilt towards themselves, and towards the world outside them, except of course America. Such a civilization may produce the longest list of rights and the most comfortable economic sphere, but is incapable of convincing anyone why one should sacrifice for it and one's fellow citizens even a bit. America is definitely founded upon a myth, a transforming myth at the same time, something which Abraham Lincoln termed "a proposition", sealed for ages in its "Declaration of Independence" Athenians appealed to this myth and this way modified the reality, and by doing this they impressed the enemies as well as allies. The Athenian myth, so wonderfully reconstructed by Tukicides as the doctrine of the Athenisns, is in fact an aggressive doctrine of duties and norms, based on a principle "I do not want, but I have too." The Americans, like the Athenians are the people of the myth, and thus of duties impossible to dispel by rational means, and thus people of action. When Demostenes and Aeschines, two Athenian orators debating the coming conflict with Sparta, which is known in historiography as the Peloponnesian War, proposed solutions to the incoming war, Aeschines delivered a well-crafted speech. It was thoughtful and aimed at persuading his people to welcome invaders to avoid a bloody war. The audience applauded politely. But Demosthenes delivered a rousing call to arms, expounding individual liberties and freedom as inherent rights. When he finished speaking, the Greek said "Let us march". So Americans are still marching gazing not only in their navels, but still, however confusingly, up. Americans believe in an ethics of duties as individuals, transcending immediate interests, not placing, as the Europeans do, the ethics of duties solely in the hands of the welfare state. The construction of Europe is different. There is no drive there, this energy stemming from this attitude of an individual to an idea, that is to take on oneself a duty which is a definition of heroism. Europe is ruled by a totally different "drive", a totally different energy. It may be true that a moral language in America influences its society in a shallow way, but it influences individuals more. And maybe in this era of a new global chaos, this fundamental, not entirely understood change of paradigm, this moral language of America may influence people in a much more efficient way, than the heavy bureaucratic formula of the European Union. The European approach is antifoundational, kind

of total de-fundamentalization, an attempt to de-universalize all values, a push to deny everyone the right to universalism and as a consequence to serious metaphysics. It tries to absorb all ethics and all metaphysical points of view, all values into a new kind of anti-foundational universality of human rights. But by this very fact of absorption of all systems of values Europe denies universality to any of it, because it nullified a concept of reason and truth as such, subverting paradoxically its own, alleged universality of human rights lacking any ontological, that is fundamental, as well as anthropological base. And this is the major problem of Europe defined by two key words of the common European values, "tolerance" and "nondiscrimination".[26] There are of course efforts in America to accept transnational humanism with its human rights basis, at the expense of national sovereignty and democratic principle rules. This for instance is visible in some of the US Supreme Court rulings, or in American approach to immigration, especially a powerful support, especially among the churches, for the welfare provisions for the immigrants irrespective of their legal status, which is very controversial, even if week. [27]

The differences between the United States and Europe go deeper yet. Culturally the Americans have a feeling that they can absolutely everything. They pay for this attitude sometimes with a horrible loneliness, aided in addition by a cultural desert. In Europe culture since time immemorial, especially Christianity, was a point of reference, in America it was nature and one's conscience, one's ego. But this is a situation of individual heroism and a feeling of searching for something stable, if not in reality, then in mind. Something stable and going against the world, since something individually, in a sovereign way created. Thus America may look from outside as conservative, acting alone outside the transnational community of nations guarding its sovereign prerogatives. It still has its first obligations to its particular community not humanity as such, although exactly because of the first principles of the Declaration of Independence the Americans see no contradiction between them. Last but not least America is irresponsibly religious. Irresponsible, meaning religiosity of a modern type, where God and Mammon have entangled themselves into a figure sometimes looking disgusting and dangerous, when God is simply brought forth as a spiritual palliative of an unrestrained ego pursuit. For the secular, acedic European elites it is for this reason especially that America can barely be considered worthy of comradeship by them. But whatever American religiosity, mainly Christianity means, and however modern the American society is, secularism was not the American aim when the First Amendment of the US constitution was formulated in 1791. American society embraced the principles of modern voluntarism and tolerance in faith. But contrary to the European Enlightenment of the French type which has dominated the cultural code of western Europe and was aided by the principles of the 1968 revolution, this was voluntarism and tolerance in faith in a spirit not of secularism but of piety. The basic unnamed principle

[26] Cezary Michalski, the editor of an influential daily "Dziennik", owned by German "Der Springer " which may have some influence in this case, and one of the more visible young commentators; Cezary Michalski, Barbara Staniszkis, *Psychoza Ameryki i europejska neuroza*, „Europa", 2.08.2008, p. 2–5; See also Jean Baudrillard, *Ameryka*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2001.

[27] See on that Robert Bork, *Coercing Virtue: The Worldwide Rule of Judges*, AEI, Washington D.C. 2003, esp. 15–84; Jeremy A. Rabkin, *Law without Nations? Why Constitutional Government Requires Sovereign States*, Princeton University Press, Princeton 2005, p. 248; William W. Chip,Michel A. Scaperlanda, *The Ethics of Immigration: An Exchange*, The First Things, May 2008, p. 40–46.

of American religious culture was a consensus that voluntary adherence to one faith, and tolerance for all others, was a foundation of true religion. But that did not mean its exclusion from a public sphere, to the contrary. Moreover, it was deeply evangelical religion, thus robust and permeating, at least rhetorically, all walks of life of people professing it, including the politicians, the fact of an unalloyed disgust of the European elites, and one of the sources of instinctual anti-Americanism.

Jean François Revel one of the few European independent minds as far as assessment of America was concerned during the Cold War and after, wrote once that the often extravagant ravings of anti-American hatred among the politicians and the media of Europe, sometimes a product of incompetence, sometimes of mythomania– that puts the United States in and unfavorable light at every turn, can only confirm for Americans the uselessness of consultation with Europe. The result is often the exact opposite of what is being sought. The fallacies of the anti-American bias, encourage only American unilateralism. The tendentious blindness and systemic hostility of most of the governments that deal with America can only lead to their own weakening, a progressive distancing from reality. And so America's confused enemies and allies alike, valuing animosity over influence, condemn themselves to impotence – and thus in effect, strengthen the country they claim to fear"[28]. For a long time, right until the end of the 70ties, American strangeness was soothed to the Western Europeans by the fact that progressive liberalism had been until then a language of the day, dictating social policy and the reigning faith at the American most established universities, the media, and the courts. The liberal progressivism was long in the making. It began with the heglism of the Oxford liberals like T.H. Green at the end of the 19th century and was adopted by the American Progressives of the beginning o 20th century, with such symbolic names of American intellectual elite as John Dewey or Herbert Croly. It was also visible in the policies of Theodore Roosevelt and Woodrow Wilson who understood the American constitutional system more as an obstacle to a constant reforming by means of the administrative state. The Keynesian economics and the welfare state was the result of this intellectual change in Europe. The New Deal as well as an acceptance of the basic precepts of this new liberal, progressive and statist orthodoxy by not only the Democratic Party but also the Republican Party, constituted the practical results in the United States. The Great Society programs of the Lyndon Johnson years in the 1960's only corroborated this trend. Whatever the differences between the European liberal model and welfare state and the American progressive liberalism were, and they were naturally profound, taking into consideration the noblesse oblige tradition in Europe and the individualistic, from down – up political culture in America, the Western world began to move in a direction, when the administrative state was to be considered a major player responsible for the solutions to the societal problems. Moreover, the new liberal progressive orthodoxy began actively to seek reforms according to the preconceived notions of what "progress" and "good" political order meant.

[28] Jean François Revel, *Anti-Americanism*, Encounter 2003.

The progressive liberal state, in other words, was to charged with problems which it itself imagined to be problems, and then solving them. The countercultural breakthrough of the 1960's added to this progressive liberal orthodoxy a concept of personal autonomy as a source of morality, the autonomy of the "self" as the only legitimate basis of a legitimacy of the social order, and thus demanding from the progressive liberal state that it fulfilled the desires of the "liberated" individual, the tendency diagnosed already by Tocqueville. Revolutions of every kind "sexual, religious, political, economic, social-were breaking out from the campus to the Vatican to the rice paddies of the Third World. The sexual revolution of the 1960ties, now actually being implemented was liberating gays, lesbians, housewives, unhappy spouses, single parents-and of course, those who wanted to sleep with them – from closets of either silence or irksome duty. The importance of those who wanted to sleep with them is too easily forgotten. The right of women to kill their offspring was legalized, Christian faith was being transmogrified into sundry liberal theologies. Richard Nixon announced that 'We 're all Keynesian now'. Liberals dominated debate and the general direction of policy even when they sometimes lost the power of government through election defeats, they and their colleagues almost never lost power in the bureaucracy, the courts, the universities, the media, the charitable sector, and the great cultural institutions. The West-Europe more than America, but both to different degrees-were governed by the assumptions of a liberal church, just as Christendom had been governed according to the assumptions of the conservative Roman Catholic Church, the order which might legitimately be called by a generic name Liberaldom"[29]. But despite the similar cultural trends, there was one underlying difference between Europe and America even then, when the reign of liberal progressive orthodoxy seemed uncontested and captured the elites' imagination. It was America which kept communism in check, so Western Europe could accelerate its economic development. As a consequence the progressive liberal intellectuals, soon to be aided by the cohorts of the new left brethren, felt at ease to criticize America, demanding a complete transformation according to the already set liberal model, and resentful that it was American capitalism and the military which provided the international security for a revolution at home. But the course of history seemed to be set, so they reasoned, and the progressive liberal orthodoxy at home, both in Europe as in America, as well as the *détente* policy and the expected convergence between the two system, the capitalist and the communist one, seemed to be in the cards. Soon this conviction began to be pronounced in such a way, that the United States was portrayed as a country which seemed to be not only lagging behind, but in fact not conforming to the Hegelian spirit of the progressive age. Not only, it was reasoned by the western European progressive elites, was it imperialistic, engaging in an ugly postcolonial war in Vietnam, but the entire American system with its wasteful economy, the allegedly irrational free market and its bizarre religiosity looked odd from the enlightened European perspective.

[29] John O'Sullivan, *The President, The Pope and the Prime Minister: Three Who Changed the world*, Regnery Publishing, Washington D. C. 2006, pp. 2–3.

Such criticism was of course both ignorant as it was stemming from ideological assumptions taken for granted. The difference was not a matter of time lagging, and not of cosmetic character differences. The victory of the conservative Right in 1980 and Ronaldf Reagan's presidency, signified a fundamental regime change in relation to the New Deal political arrangements and the Great Society liberal programs. A defeat of progressive liberalism in America in the political and social sphere, albeit not entirely in the cultural one, and a subsequent durability of this change was for a very long time treated in Europe as an anomaly, soon, it was hoped, to be rejected in the polls and in society in general, the mistake committed with George W. Bush presidency in the 2000 and 2004 elections. Liberal progressive orthodoxy seemed, after all, to be an iron law of history. But nothing came out of this hope of progressive liberalism. Not only America stayed its course, but liberalism itself had to change. In addition a bitter, real and deadly serious culture wars over a meaning of the good life brought to the fore such issues like the abortion regime, a role of religion in the public square, or the way evolution was though in schools. Moreover, international defeats of the United States, self inflicted as in Vietnam, and unexpected as in Afghanistan or in Africa, did not convince Americans to take a back seat in the train to the progressive future. First anticommunism until 1990's did not turn into an obsolete province of the diehard reactionaries, but entered the central stage of American politics in gusto. The countermeasures against the Soviet Union taken by Ronald Reagan turned out, to the horrible astonishment of the progressive liberal-left, really as Reagan promised, ideological, based on a premise, that Communism was a "form of insanity – a temporary aberration" that would one day disappear from the earth, because it was contrary to human nature[30]. Ergo *détente* and convergence were not an outcome of an iron law of history as the major liberal progressive intellectuals seemed to think, and as most of Europe acted on, but a lethal danger, and the Soviet Union was really an "evil empire" which had to be fought to an end, that is victory. In such a view *détente* and the convergence policies were unduly legitimizing the corrupt regime, propping it up morally, and giving respectability to the Soviet Union, a suicidal course according to Americans. Anticommunism as a practical policy of the United States which brought the Soviet Union to a point implosion, took Western Europe by surprise, a shock of discovering the resiliency of matters. For the culturally dominant progressive European frame of mind such policies were considered to be the hiccups from the dark past. America shoved character and resilience, risking even confrontation, Europe was no longer capable of. For the first time since the Second World War, Reagan policies showed both America and Western Europe something fundamental about both civilizations. The anticommunist crusade of Reagan was not an exception, not a temporary resistance to the overextension of the Soviet aims in the international sphere, not even a bout of traditional American international moralizing, taken up this time in an anticommunist disguise. It was a real embodiment of something new, which took Europe by cultural surprise. It reflected a primacy of freedom over security, pride over humiliation, moral indignation over cynicism, character over acedia, self reliance over dependency, another awakening of thymos in face of

[30] *Ibidem*, p. 29.

a wounded dignity. The Soviet Union was gone, America became the lone hegemonic power and liberal orthodoxy at home was dead. America emerged different, permanently different from what it was meant to be and from what post-1968 Europe wanted it to be.

America, looked on from a European perspective, was not only different. For the first time it began to be depicted as morally and culturally alien and strang1e, a traitor to the common cause of the progressive aims of humanity as represented by the new, post-1968 understanding of it, predominant among the European western elites, and present and barely tolerated in alienated and narrow pockets, albeit noisy and the influential ones, inside of the United States. America seemed to switch sides, so the opinion went among the influential progressive elites both in Europe and in the United States. It chose to be on the wrong side of history. This disenchanting mood was of course familiar, kind of *déjà vu*. The anti-American spirit was historically not a new phenomenon in Europe, but it reemergence with gusto was surprising, since deemed to be gone in the cozy years of the Cold War. The hegemonic status of the United States breeding resentment, as well as the gnawing feeling of impotency of the non-militarist Europe in the sea of the growing world instabilities, all exploded at once. At last with the Iraq invasion of 2003 brought to the fore a culmination of this resentment. The war was just a catalyst of this fierce resentment. It was at the same time a reassertion of the long forgotten difference, kind of a sudden realization growing since the 80ties, that "the real America" is in fact different, that there exists behind the narrow crest of the Eastern or Western coastal archipelago of universities, the media and upper middle class intelligentsia, a huge continent, the real America which influences the policy, elects assertive presidents, fiercely defends its autonomy and cultural pluralism, wants it to be a world leader and is ready to pay for its defence and sacrifice. It was that submerged continent, which suddenly emerged, the continent once termed by Wilmoore Kendall "America from the Alleghenies to the Rocky Mountains". It looked at the liberal orthodoxy of the European kind in all shades not as a sign of the progressive future, but as a sign of decadence.

In the meantime Europe was building its own superstate, the European Union, and accepted the Eastern part of the post communist Europe, as one move among the other to speed up its greatness. But this acceptance showed its own limitations and disappointments. Eastern Europe was different and again did not fit a preconceived pattern of the progressive future Western Europe defined for itself as the iron law of history, or to put it better as the humanistic future of the best civilisation. It has been this tripartite relationship which has drawn the United States, the European Union as well as Eastern Europe into a fascinating game of mutual encounters, which have formed the basic content of the modern drama of Western modernity, all that in a dramatically changing world in which traditional geopolitical categories had to be quickly reworked. The situation has been dynamic and some perceptive commentators predicted this. For instance, a neoconservative Charles Krauthammer who, right after the fall of the Soviet Union, stated that one-dimensional world based on the US hegemony was just a transient moment in history, which would last no more that 15–20 years. This hegemony was a real moment, unprecedented in global world history

but short. But the realists also were mistaken. The new world turned out to be unpredictable and non-polar in a traditional sense of multipolarity, when other countries would gang together against the US. This did not happen. For once, the character of American power, despite the adventurism of George Bush, is essentially non-aggressive and anti-Americanism stems more from frustration than real dangers. For two, there are no clear sites of power, rather retroactive chaos. Nevertheless, the United States has since the 2001 lost its dominating preeminence in the world, due to its own mistakes as well as to changing circumstances, mainly the rise of China, India and Russia, in the latter case by the sheer size, energy potential and atomic arsenal. Despite yet Obama presidential overtures to show that the United states has been willing to accommodate to such a multipolar world, the United States has not ceased to be treated as the main enemy, politically and economically at least. The United States has also ceased to the biggest economy of the world and has lost here its hegemony. The European Union has bigger economy according to Goldman Sachs and in 2007 GNP of the US was 13, 84 billion dollars as against 13 billions of the European Union, although this has been not so much due to greatest innovative potential of the EU, but probably a temporary decline of a dollar. Nevertheless, the very question of economic hegemony ceased to be easily and unequivocally asked in favor of America. It also looks that, for the first time in living memory – the United States does not seem to be leading the charge, but is in a motley of different players and contestants. The new world is coming into being and many symbolic facts show that America is not an object of wonder and role model for the outside world[31].

This may look as a seismic shift in power and attitudes, a consequence of overextension, the inevitable price of power and the envious counter-reactions of other countries propelled by anti-Americanism. But it may also look as a seismic shift from anti-Americanism to post-Americanism, when suddenly a grown up world has risen. It may be that we are experiencing, as Fareed Zakaria observed, the third great power shift in modern history. The first was the rise of the Western world around the 15th century with scientific outlook, technology, free commerce and capitalism, coupled with the agricultural and industrial revolutions. The second took place at the end of the 19th century with the rise of the United States, which after the II WW became the strongest nation in the world, stronger than a combined strength of all other states, a preeminence resembling the Pax Romana period, so much visible for a decade or so after the fall of the Soviet Union in 1991. But since the turn of the 21 century, we have been observing a third great wave, according to Zakaria, the rise of the world outside of the United States. It allegedly constitutes a melancholic experience for the United States, but it was made possible not only by an unprecedented period of peace and prosperity, information and telecommunication revolutions, but also by the acceptance of the rules of the game the Americans were promoting all over the world incessantly since the "Declaration of Independence" of 1776. All data show that since the mid-80ties we have experienced the lowest

[31] The technical inventions, such as tall buildings are in Taipei and Dubai, the largest publicly traded company is in China, biggest refinery in India, the biggest movie industry in Bollywood, not Hollywood, the largest shopping mall is not in America, the biggest plane was built in Europe and only two of the worlds ten richest people are Americans in 2008. These facts are arbitrary and mainly symbolic but a decade ago were inconceivable. Date after Fareed Zakaria, *The Post-American World*, W.W. Norton & Company, New York 2008.

level of conflicts since the 1950ties, and 80% of all deaths from terrorism come from Afghanistan and Iraq[32]. This is one of the most thrilling stories in history. Billions of people are escaping from abject poverty. The world will be enriched and ennobled as they become consumers, producers, invertors, thinkers, dreamers, and doers. For 60 years, the United states has pushed countries "to open their markets, free up their politics, and embrace trade and technology. American diplomats, businessmen, and intellectuals have urged people in distant lands to be unafraid of change, to join the advanced world, to learn the secrets of the success. Just as they are beginning to do so, we are losing faith in such ideas. We have become suspicious of trade, openness, immigration, and investment, because now it's not Americans going abroad but foreigners coming to America. Just as the world is opening up, we are closing down. We forgot to globalize ourselves. But the United States is currently ranked as the globe's most competitive economy, the US trains more engineers than either of the Asian giants. But the hidden American secret is that most of these engineers are immigrants. The potential for a new burst of productivity depends not on our education system or R&D spending, but on our immigration policies. If these people are allowed and encouraged to stay, then innovation will happen here. If they leave, they'll take it with them. More broadly, this is America's great and potentially insurmountable-strength. It remains the most open, flexible society in the world, able to absorb other people, cultures, ideas, goods, and services. The country thrives on the hunger and energy of poor immigrants faced with the new technologies of foreign companies, or growing markets overseas, it adapts and adjusts. When you compare this dynamism with the closed and hierarchical nations that were once superpowers, you sense what the United States is different, and may not fall into a trap of becoming rich, and fat and lazy. American society can adapt to this new world. But can the American government. Washington has gotten used to a word in which all roads lead to its doorstep. America has rarely had to worry about benchmarking to the rest of the world – it was always so far ahead. But the natives have gotten good at capitalism and the gap is narrowing"[33].

But the contest is essentially peaceful, and the military capability of Americans in logistics and technology has been unchallenged. And a challenge to the Americans is the vitality of the globe, the rise of the new economic power horses like China, India or Brazil, not a dramatic decline of the US and a sapping of its strength.[34] But the rise of the world is real and causes a question of how the world of so many actors in this post-hegemonic American world can cooperate internationally, especially that this rise concerns not only the national states. The states have lost some of its monopoly power in some of the areas of international scene some time ago. It is limited "by regional and global organizations, from the bottom up by different military organizations, from the sides by non-governmental organizations and big corporations. Power is concentrated in many hands

[32] Fareed Zakaria, *The Rest of the Rest*, „Newsweek", May 12, 2008, p. 23.

[33] *Ibidem*, p. 29.

[34] This vitality is a source of new problems on its own of course. The liquidity crisis, an enormous amount of free money floating around, causes economic bubbles caused by greed and inconspicuous consumption, the energy prices, if not aided by new technology, may weaken globalization, since the major cost factor will be energy not the people and transportation may be a burden. Then Asia will export more to Europe and *vice versa* and the US to Latin America and *vice versa*. Western Europe would turn to Eastern Europe, and regionalization might be a new globalization.

and places. Contemporary world is more and more a world of diffused, not concentrated power. In this new reality the United States will concentrate still the largest power. They spent half a billion dollars on their military, and if one counts Afghanistan and Iraq, 700 million dollars, and they possess the most efficient land, air and sea forces. Their economy, producing about 14 billion GNP is still the largest in the world [or comparable to the second largest EU – see the above data of Goldman Sachs which says that in 2007 the EU caught up with the US]. They dominate in the field of film, TV, information and innovation. But all of this should not hide the relative decline of the US power. The percentage of the world import is 15% of GNP, but this proportion will decline because Asiatic powers and other countries develop quicker. Over half of the world currency reserves is now in different currencies than dollars. It cannot be excluded that that the oil countries will change to euro trans action. The participation of the American internet forums and bloggers as a source of information and commentaries progressively goes down. The passage of the United States from hegemony to non-polar world has been happening not only due to the proliferation of arms but also of information also globalization increases the pace, and the meaning of the international flows of nearly everything – beginning with drugs, oils, gas emissions, commodities, people to TV signals"[35]. America contributed to this new development only partially, but in some respects the imperial overstretch as in Iraq turned out to be visible. Moreover the US hegemony was sapped by "the lack of energy policy. Since the first energy crisis the consumption of oil in the US increased 20% and import of it is two times bigger, which caused a rise of process. As a consequence the US which in 2001 noted 1000 billion dollars of budget surplus, in 2007 had 250 deficit... and the current deficit crossed a line of 6 %. This put a pressure on a dollar to go down, induces inflation and means transfer of wealth, and thus power, into the other regions of the world"[36]. All this may cause a non-polar, unpredictable world which would call for multilateralism reconstructed in such a way as to reflect the new realities, based on networks, which might decrease the value of traditional diplomacy and alliances since clear cut and well defined in advance dangers, ideals and obligations might be scarce, and when this possible multi-polar world would assume less formal and less monistic form. The United States would have to revert to a polity of "who is not against us", instead "who is with us", and abandon a policy formulated by G.W. Bush in the aftermath of 9/11. Of course America is still the only effective superpower and the predictions that China or the European Union would be contenders with which it will have to fight, and that this superpower status will be simply taken away from the United States is not serious.[37] Such a scenario is unlikely. The potential of the rest of the world although growing, is still not much in effective power to act successfully against the US although it can thwart this power. The European Union

[35] Richard N. Haass, *Świat po Ameryce. Skutki zmierzchu dominacji USA*, „Europa", 31.05.2008, p. 4.

[36] *Ibidem*, p. 5. Nevertheless this might soon to be alleviated by the gas production. The US using unconventional technologies of extracting gas from the so far unutilized sources is has been able during the last five years to catch up and grossly overtake Russia in gas production, a development made solely by private venture, and is capable now to export gas even to the European Union.

[37] Such is a thesis for instance of Parag Khann, an American political scientists for whom we enter an era of intensive fight of China, the United States and the European Union for the share of the world, the fight which cannot be concluded with any definite division of spheres. *Pożegnanie z hegemonią: Dlaczego Ameryka traci przywództwo w świecie*, 17.05.2008, pp. 5–6.

is also incapable of speaking in one voice in foreign affairs. For this reason the United States is still indispensable and a superpower, despite the fact that this new geopolitical world created a new environment in which a fight for influence and wealth has become more assertive in their fight for influence and wealth. But the United States cannot withdraw from the leading role in a contemporary world, because it can not divorce itself from the world, and the alternative, other superpowers taking over or transnational solutions seems not only utopian, but dangerous to the United States today, and Obama has realized that painfully. To to this the Americans have yet to stop indulging utopian dreams, which characterized the first year of Obama foreign policy, that fuel expectations of sustaining American preponderance in the world on the cheap. Neither the process of economic globalization, nor continuous efforts to spread democracy will free the United states from perilous responsibilities and commitments. America should shed the utopian dreams of republican innocence, visibly outmoded and put forth by the weak and hating the United States nations, and to upkeep and modernize its arsenal, work towards energy self-sufficiency, objectively possible, but thwarted by ideological concerns at home concerning nuclear energy and spurious ecology prohibitions, and to accept a burden of a benevolent major player. If only for no other reasons, but cultural ones. The cries of the entire world for the United states to join "international community", whatever that means is self-serving. A motive of it is not the welfare of "international community", but a particular, ideological version of it, in which the United States would have to be an equal played provided it ceased to be itself.

THE USA, THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA – CHALLENGING RELATIONSHIP FOR THE SOUL OF THE TRANSATLANTIC CIVILIZATION

The closest to the transatlantic civilization, next to America is of course the European Union, criticizing the United states from a high brow position of a more "moral" international player. But the European Union, arguably one of the two richest parts of the West somehow has come to believe not only, that it is not entitled to its customary defenses, but that it cannot afford them. Looking strategically well ahead, so to outmaneuver a possible crisis and war, has long been psychologically thought by the European elites, for peculiar reasons, to be an obsolete exercise. In this light the European Union's anti-Americanism, and its *Schadenfreude,* whatever the mistakes made by Americans, seems to be not only childish but suicidal for the prospect of survival of the transatlantic civilization. Even if Russia may not be in the foreseeable future a real challenge to the Union, working more towards softening and detaching it from the traditional transatlantic values so the new Euro-Asian values can be accepted instead, China may one day issue a bill. But even Russia, humiliated by a loss of its non-benevolent empire and a breakdown of the economy and order in the 90ties, is eager to reconstitute its forces the way Germany did in between the wars, with its new found oil and gas wealth and huge

internal markets as strategic weapons of outmaneuvering the European Union and tempting it at the same time, seeking redress, if not in action, then at least in the power to act.[38] There has to be also a continuing contest over Ukraine, without which Russia looses its imperial status, attempts to use the Russian minorities in post-Soviet republics to be used as a tool of regaining control over them, using the human rights docrine to subvert national sovereignities, as has been the case in Georgia, Crimea, and, more subtly in the Baltic States. The strategic aims of Russia might include the division of the European Union or its neutralization by tying it, *via* Germany, to the Soviet Empire. This would force a new reorganization of Eastern Europe again, economically and politically. This might constitute a return, in a new garb, of the old plan of Soviet de-communization under Gorbachow and Jelcyn, a policy of shedding communism for the sake of retaining empire, and allowing unification of Germany for a price of its neutralization, amounting to a real neutralization of the European Union. Then the plan failed, causing instead an implosion of the Soviet Union, making NATO, as a consequence, present at the Russian borders. But neutralization of Germany and the EU is still contemplated by the Kremlin. Poland and other Eastern European states which are part of the European Union seem here to be an obstacle, trying to get Ukraine into the European orbit. To neutralize them would require establishing Germany as the only transmitter of Eastern European politics to Moscow, and vice versa. In addition this would require to establish Germany as the only partner of the European Union in the latter's deals with the United States, leaving Eastern Europe out, and attacking America and Eastern European countries as spoilers of a possible strategic alliance of the EU and Russia. Such a plan corresponds nicely to a subconscious German plan of "civilizing" Eastern Europe, if possible, together with Russia via the European Union. The East of Europe is still considered in the German subconscious as a place to be civilized.

The attack on Georgia in 2008 constituted one of the instances of such a plan of closer ties of Russia with the European Union, despite the official criticism of the latter. Russia decided for a military confrontation there, because it came to the conclusion that in the form of the so far practiced international order after 1991, it has no chance to regain its international position, and a remark by Dmitrij Miedwiediew that "we are not afraid of anything, even the new Cold War" testifies to this. This attack made the plans for the future of the UE and NATO obsolete, and demanded a quick reappraisal of the transatlantic relations and the whole architecture of the European security system. As president of Estonia Toomas Hendric Ilves remarked "the whole planning in the area of security, all decisions about expenditures for defense in Europe, USA and NATO were based on the false assumptions, that Russia would not attack another country"[39]. But Russia

[38] Mark Helprin, *The New Soft Underbelly of Europe*, „The Claremont Review of Books", Winter 2007/2008, pp. 62; the idea that Russians may use energy as a weapon countering humiliation, this humiliation which may cause a similar situation to Germany in the 20ties and 30ties of the 20th century, is officially put forth by major geostrategic thinkers in Russia proper, like Alexander Dugin, whose book *The Web of Geopolitics* is a basic textbook of the Russian General Staff, and who was the former adviser for the national security of Duma. For him the fact "that the West won the Cold War did not mean that it was necessary to humiliate Russia as Germany was [humiliated] after the I WW. Now having its hands free Russia does whatever it wants. The victors has a bigger responsibility than the defeated. The Russians want just now only one thing – a rematch [a revenge]. And sooner or later this rematch will happen. If the West will not understand this, we will have in Russia the same. To prevent this we need a "the new Yalta construction of the world" without which Russia will be a loose cannon ". See his interview *Rosjanie chcą jedynie rewanżu*, „Europa", 13–14.09.2008, p. 8.

[39] Quoted after „Gazeta Polska", 3.09.2008, p. 12.

plays a sophisticated game on two fronts, trying to destroy cohesiveness of the EU while at the same time not hiding, whom it considers the major enemy on the road to regain superpower status. This enemy is, of course, the United States.

It is now obvious that Moscow at the turn of the 21th century treat the United States and the European Union in a context of a global game and solely in view of the chances of recovery of its international status. After the first attempt to make an accommodation between Putin and America in the wake of 9/11 failed, both sides were increasingly tired of each other and irritated. Russia began to look at the American foreign policy as its problem and a danger for the world stability, subverting with its liberal-democracy crusade the hallowed idea of sovereignty of the countries. Its immediate goals were thus interepreted as anti-Russian, mainly the political and military penetration in the post Soviet republics of the Baltics, Ukraine, Georgia or Kazakhstan. The Russian military treat the US again as an enemy against which Russia has to defend itself, exactly like in the Soviet times. In general Moscow began to play on the final, if gradual demise of the American power. Thus the Iraqi invasion and the consequences it brought, began soon to be treated by Kremlin as a thorn in the flesh of America, giving Moscow an occasion to permanently bleed America and to melt its military and psychological resolve to play a prominent geopolitical role. As a collorary any attempt to form a constructive cooperation with Americans has been excluded.

The ultimate aim of such anti-Americanism is a destruction of the transatlantic relations, impotent NATO, and Europe cut both politically and culturally from the States. The attack on Georgia has as its major aim the humiliation of the major adversary, as the KGB used to call America. Russia portrayed the US as a power which pushed Georgia into aggressive stance against Russia, and by defeating Georgia was also defeating the US[40]. In this context Alexander Dugin writes about the anti-missile shield being put on the Polish territory "Poland found itself into a category of the major enemies of Russia. It will be the major aim of a Russian attack. About this Putin and Miedwiediew spoke. And USA count exactly on this. For the Americans the Poles are like Indians, natives, the half-wits, who let themselves be bribed on its own territory with some shiny candies and let the elements of the shield be built on its territory. The consequences of this decision will be borne not by the USA but Poland, although for Russia this will mean also a war with the USA. But the first object of a prevention attack [by Russia] will be Poland. [Poland] lacked European self-consciousness, not to let it happen. Europe has today a unique chance to take its own stance, not the pro-Russian one, but at least not the pro-American. If Poland would choose Europe not the USA today then it could even retain its moderate, democratic, European Russophobe, which for Russians is painful, but which in the light of the Polish-Russian history can be understandable. This has a future, in contradistinction of Russophobia of [Kaczynski, Juszczenko, Saakaszwili] who try to create the Anglo-Saxon

[40] Dmitrij Rogozin in FAZ article unequivocally shows it "Who inspired the adventure hungry Saakaszwili to take the war path, who delivered him the weapons and instigated against the neighbors, has also the right to share with him the infamy of being defeated", in GP 21.08.2008, p. 12.

'cordon sanitaire' [With Georgia's invasion], Russia crossed a certain threshold and will never go back. If the European Union decided to take the Euro-Atlantic Stance [in this case], supporting the US, it would hit the economic interests of its members, because Russia could stop the energy supplies. NATO considers this to be nearly a war crime, but we have already proved that we do not give a damn about NATO and are not afraid of it. We have atomic weapons and we are ready to use it, although right now we do not do this. Europe is in large measure supplied with gas and oil by Russia. It also controls Kazakhstan and can influence supplies from Turkhmenia and Azerbaijan Let's add to this an alliance with Iran, which can be supplied by Russia with the atomic weapons. And Iran has influence on the situation of the entire Middle East. If Thus Europe will sermonize Russia, realizing at the same time the American interests, we can imagine what energetic Apocalypse, what kind of energy Armageddon Russia can cause Europe tomorrow. Europe is a military hostage to the USA, but at the same time an energy hostage of Russia". Moscow wants thus to force Brussels by means of a brutal blackmail to sign with it an alternative alliance against Washington, because "for the European Union it is profitable to support Russia because this would weaken the US influence, which would mean in turn the rise of Europe as a geopolitical entity. [For Russia] tooka course for a rebirth of sovereignty and the position of a regional superpower, in practice, not only in words. At the same time we see the shaking of the Ukrainian transatlantic construction. Europe [in such a situation] has a great chance to realize its own interests together with Russia, and even at the expense of Russia. Because it is Russia which is the focus of American hatred and began to fight with the Unipolar world. It is advantageous for Europe, because it will be Russia which will pay bills [for the Russian-US confrontation]. Europe and the USA may have, common values, but for sure different interests"[41].

In such a situation this loosening of the transatlantic relations, the impotence of the western institutions and the turning of NATO from the iron fist aimed at the Soviet Union and Russia into a loose, talking organization, bodes ill for the East-European post-communist states. Russia has gas, atomic bombs and territory as its mighty instruments of blackmail which its excellent diplomacy utilizes skillfully, but this transatlantic unity would be a sufficient match for it, and this unity can be provided and in fact guarantee only by the US. The idea that the European Union is in such a situation a sovereign player on the international scene is an illusion. To play on this independence from the United States, let alone against it, seems to be the first aim of new Russia and these elites in the European Union which dream about the continent being a sovereign player from the United States and Russia, which is an illusion. To remove America from Europe is to play the Russian game. If the immediate aim of Russia is to control the major energy routes to Europe, then the Georgian move which definitely cut off all possible Caspian energy alternatives to Russia sources of energy for Europe. This is one of the first steps to rebuilt Russia as an empire again by controlling the former sphere of influence, and as a consequence to destroy the unity of the West. It is this unity which Russia perceives as its main enemy. This unity which destroyed the Soviet Union as an

[41] *Rosjanie chcą jedynie rewanżu*, *op. cit*., p. 9.

empire, and makes it impossible to rebuilt the new one. It is thus imperative for Russia to divide the West and to make elastic alliances with the parts of this disintegrated West in a geopolitical game, if it wants to retain influence in the 21 century as a major superpower.

Russia as a superpower is autocratic but with China forms an alternative. If such a scenario succeds it will provide the autocratic regimes in the world with an additional incentive to join the forces with the autocratic regimes. Unlike China which has proved that one can combine economic efficiency with autocracy, Russia cannot play this card easily, in fact it plays it more for China. It is economically backward and corrupt, and has no plan how to modernize itself outside of Moscow and St. Petersburg. But Russia may provide a geopolitical security space for the autocratic regimes, like Venezuela or Iran, in a way China is incapable, or still unable to do. China is an ideological model for the autocratic regimes and forces in the world Russia cannot be, but the latter can provide a geopolitical space by thwarting effectively American power of extending variants of democratization crusades, and by preventing a decisive ideological and economic momentum to this endeavor, which could be provided by the unity of Euro-Atlantic civilization. A destruction of this unity is thus the major aim of Russia which, unlike China yet, has the means to try to execute it. Such Russia can be neutralized only by the united West, by a renewal of an alliance between the European Union and America. This game for the soul of transatlantic relations and the world constitutes also a contest of propaganda machines, and a contest of wills. The European Union is at the crossroads, pushed by a huge Russian propaganda machine and its own pro-Russian lobbies to look at the Georgia conflict as a contest of two empires, the Russian and the American one, where it was America which provoked the Russia. This was the contest, which Russia considers to have won, and which is not the business of Europe to get involved in. This is the game which neatly plays into the subconscious European Union's theory of "two enemies", of equal political space between both Russia and the United States, which is the first aim of the Russian geopolitical game as well.[42]

This is truly a transatlantic moment requiring from the West a heroic imagination and a recovery of the roots of self-identity, of answering this fundamental question of who they are and who they want to remain. This requires politicians of Winston Churchill type, going against the conformity and stupor of consumerism of the Western societies, recovering a sense of mission and pride, or to put it straightforwardly, to recognize the value of freedom as the preeminent value of the west, this freedom without which achievements and creativity of the Western civilization would have never been accomplished. That would also mean a forceful countering of the suicidal self-hatred of the Western elites, not necessarily of the liberal-left type, also the conservative, technocratic, business

[42] One of the means of keeping the Europeans prudent is the energy blackmail. Europe imports 40% of its oil from the OPEC countries. As far as gas is concerned it imports also 40%, but 32% from Russia. But it looks that until 2030 import will rise to 70% of gas, unless Americans find the way to get with their gas into the European market, or their will be a political will to get gas from Algeria and Quatar. Russia plans to create an organization similar to OPEC with the major supplies of gas as its members, with Russia as its main player with the largest sources and production, the plan which might be difficult to materialize taking into consideration a fact that Russia and Americans are playing now, with gas, a different game. The other policy is to control the supply lines of Europe and the intermediaries. „Rzeczpospolita", 24.09. 2008, p. B1–2.

type. But here a neutralization of the idea of emancipation, or "liberation" from Western culture, as a precondition of truly human society which has formed the dominant motive of the public discourse, education and media of the generation of 1968, and which is the trademark of the liberal-left vocabulary, seems here to be crucial. At stake is a new phase of a contest which was visible in the history of the West during the Nazi period, and then during the Soviet Union period, a contest between a civilization of freedom and an individual, and civilization of collectivity in the service of aims realized by narrow group of rulers in the name of imperial glory. This empire, the European Union seems to be benevolent and professing the human rights philosophy, but this philosophy may easily turn into another form of ideology thwarting freedom itself and creativity of the West, the political correctness being one instance of such an ideology.

The international situation is obviously better than during the Soviet period, the imperial ideology of Russia is mainly nationalistic although its geopolitical space secures the autocratic regimes, in this sense it is international, as is the Chinese one, a big umbrella preventing the liberalization and democratization beyond the immediate spare of the contemporary Western states. But there is nothing in such an international ideology which could capture an imagination of the western intellectuals, the way communism and its bastard intellectual children captured the generations of secular western progressive intellectuals. But such an ideology has an ally among the progressive elites of the West nevertheless. It constitutes an instance of a negative fascination with barbarians, with the West being humiliated for its past sins and the present gluttony, capitalist consumerism and mass culture waiting finally to be destroyed, including, of course, Christianity. Self-hatred of the West is here an ally of the autocratic empires. It also bears poisonous fruit with an attack on any existing tradition and mores of the Western civilization in the name of the perverted image of the human rights, against which the European past is judged by means of the "Hitler screen" and rejected totally. This is a truly suicidal course, not only because a civilization which hates itself is never revered and longed for. To the contrary, such a civilization is despised even if its fruits are shamelessly desired, a case of the majority of, for instance, immigrant Muslims in Europe. Such a civilization is also despised because, despite the high sounding notions of human rights, benevolence and humanitarian aims, it is in many respects deeply nihilistic in its underlying assumptions, a situation which prevents any chance of gaining support of the people outside of this civilization, giving them no chance to dialogue, forcing it rather to exhibit hatred. Here a substantial capturing of the human rights rhetoric in the West by the liberal-left elites and lobbying groups, turning them into an instrument of ideological monism liquidating a rich diversity and plurality of peoples' autonomous worlds, makes the very language of human rights incapable of at least basic compromise with other thinking people, both outside and inside Europe.

A recovery of the transatlantic civilization would thus also require a profound rebuilding of its cultural self-image, of recovering such currents of its tradition which enabled it to be conscious of its strength, creativity and heroism in the face of adversity, something which truly

would enable its inhabitants not only to be sheer consumerists but citizens ready to fight for it. The utter corruption and conformity of the European elites in this regard, less so in America which is much more immune to this anti-heroic, metaphysical boredom syndrome, does not bode well for the future. Here a substantial and subconscious anti-Americanism of the European elites, as well as many American liberal-left elites, is the other side of this self-hatred, with America being immune to this abdication of self-assertion which the European Union has made its defining characteristic. Civilizations decompose not because of a material weakness, but because of their inability to muster any mental resources justifying their defense and enabling to make sacrifices. This is an old European story, best captured by a great Greek poet Kawafis in a poem "Waiting for the Barbarians". What the West needs is a transatlantic version of modern patriotism, which will never be possible on the basis of the arid, abstract and impersonal human rights, for which no one would like to sacrifice, let alone die. The modern Western patriotism, or better to say the European one since America has one, however in need of correction, has to be different. It can never be based on abstract rights, but on rights rooted in a particular concept of life, defined basically to be good. In other words patriotism and a strength of any civilization, the United States is here again a good example, is rooted in the past and looking into the future. The past which critically appropriated makes the people capable of harnessing the immediate interests and utilitarian aims into projects which transcend immediate narcistic ego and an instinctual withdrawal into the shell of privacy.

The American civilization still retains, however weakened, this ability, because it has been able to harness its past and its patriotic pride into mental projects which would organize human imagination for common aims, justifying the worth of a community and making it worth defending. True, such an operation has its risks, and America has many times turned patriotism into instruments of narrow and low motives. But it has been able to reassert its proper meaning as a reverence of the past when reverence was due, and the transposition of this reverence to sacrifices demanded by the challenges of the present and the future. With Europe the story is different. Europe has become so paralyzed with its calamities of the 20th century that it decided to renounce any strong identity rooted in the past, defined solely as a form of oppression and a possible basis of incipient new violence. This was not so at the beginning of the European Union. The calamities were faced and exorcised by the very sources of the European tradition, properly recovered. Such was a project of the great creators of the United Europe, Adenauer, Schuman or de Gasperi, Catholics all, and reverting to the natural law tradition of the European past, where Christianity was considered a viable source of recovery. With the 1968 rebellion the definition of reality changed. The sources of tragedy were defined so widely, that there was no way anything from the western past could be salvaged. The Western civilization was defined as corrupted to the core, and a total emancipation from the past in every walk of life began to be an ideological aim of the new European Union's policies. *La lotta continua* against anything which bore resemblance to tradition was the name of the game of the new revolutionaries. The long

march through the institutions was its weapon and subconsciously incorporated into the liberal, monistic vocabulary. The New Left concept of "the private is political" turned all the tradition and all institutions, in wit all culture as such as oppression rejecting their understanding as a province of piety and reverence. In this sense modern European type of patriotism is an object of cold sociotechnic, of politics aimed at building self-identity of the autonomous "self". That is why it seems an urgent task to bring up again the youth, the elites, the populous in a climate of reverence for reality as such, for cyulture as repository of wisdom, not oppression, including the European culture. Without this democratic politics ceases to exist, especially during the crisis times, when the politicians have to rely on mental, psychological instruments to demand sacrifice in face of danger. Such patriotism has to be of course adjusted to a historical moment, to a particular historical KAIROS, but it forms a basis of an effort which makes the best out of such a civilization, preventing the looming defeats of the worst type, the ones which could be prevented. In this perspective such a patriotism means also shaping historical events into vehicles of mental work, an automatic utilization of the things past, of tradition into a subconscious effort to built mental images which enable to make communities better. All such features makes the European Union prone to a passive status, more an observer than an active participant answering challenges and positioning itself in a thoughtful way in a global environment.

In this context the Russian European game is definitely a part of anti-American game, since it is still America which is the Enemy, although Russian strategic aims have not been probably clearly defined yet. For Moscow, in general there are two choices available. Both seem to be still fuzzy, although an assumption that the European Union has to treated as a long term partner, strategic and predictable within the context of the pan-Europe integration is already taken for granted by Moscow which tries only to play it to its advantage. Here Russia might play, as mentioned earlier, on making the European Union a two-way enterprise, with the post-Soviet part of it dependent economically and politically on Russia, an enterprise which very much depends on the institutional shape of the UE and a role Germany will play in it, in relation to Russia and in relation to a task of "civilizing" the East. Then Russia might be drawn into an orbit of this enterprise, as a partner creating one Euro-Asian benevolent economic and political sphere.[43] This might be a course which would be good for a chance of quickening Russian modernization, although it has also as its aim pushing Europe against America, and converting the post-Soviet Eastern Europe into a tutelage status. This Russian strategy may be complicated if NATO would be turned from a military defense alliance of the type it played in the Soviet times, into a kind of a solid block against non-liberal regimes, with Russia being counted as one of the mainstays of the latter, and of course by putting any installations like the anti-rocket shields in Bohemia, Poland or the Baltic States.

The other strategic course would be to treat the European Union as a part and parcel of the transatlantic situation, a too strong, by default, partner for Russia and a political and economic competitor. In such a situation China would be a natural ally and the relations with China seem

[43] Dmitrij Trentin, *Sny o potędze. Rosyjska polityka w pułapce przeszłości*, „Europa", 14.06.2008, p. 11–12.

currently to thrive. But China is rather a short term ally. China treats its sovereignty seriously and its essentially unobtrusively political strategic course is just a proper and beneficial, even if temporary, tool for economic development. But in the long run Russia in no match for China's economic potential and its increasing presence in Siberia, and last but not least, in view of the Russian demographic catastrophe, coupled with a realization that so far Russia's economy has been tantamount to Gazprom.com. India might be an allay. But India is democratic, increasingly tied strategically to the US, knowing that in Asia the game is being played essentially between India and China, both can not go together, and America is a more reliable and valuable partner politically, economically and militarily than Russia. Certain allies of Moscow may be in the Middle East, where it has a relatively good relations with the major Muslim states in due of the sovereignty doctrine being shared by both sides. This alliance is yet shaky since there is a dramatic fight with radical Islam inside of Russia and on its borders, not counting Moscow which has 20% Muslim population.

The aforementioned events concerning the United States, the European Union and Russia are happening, of course, so to get a bigger political space in the international within a context of typical power politics. For Russia such a policy is still riddled with the thinly hidden assumptions about the imperial glory. For the Western Europeans after 1989 there was an additional factor of many apprehensions about the new countries of the post-Soviet Eastern Europe. They complained about the Eastern Europeans' obsession with history, memory, and irrational security paranoia *vis à vis* Russia, which might draw Western Europe and Europe in general into conflicts of yesterday, dangerous for the very idea of integrated Europe, where an working, even strategic relationship and cooperation with Russia was taken for granted. For this reason the initial drive towards NATO on the part of the post-Soviet Eastern Europe and the latter's fierce advocacy of the inclusion of Ukraine and Georgia into NATO, was perceived by the Old Europe as a totally wrong reading of the new geopolitical situation after the collapse of the Soviet Union. There was much in such a thinking of a subconscious hope of some of the European post-1968 elites of soliciting Russia help in forming a transcontinental Euro-Asian empire as a countermeasure to America, now when America's military help against the Soviet Union was history and in fact redundant in the new post-Soviet conditions. But it soon turned out that geopolitics was back in Europe and Russia was not going to play the game the United Europe wanted it to play in the future international order. Despite many reservations, the Americans, as usual waywards and having the alternate fists of illusions, depressions, assertions and militancy in the international scene, have been in general more realistic, despite some occasional lulls in their geopolitical sensitivity. They knew that geopolitics was not over. It was for this reason that they wanted to enlarge NATO as well as they wanted to include in it Ukraine and Georgia. But there was in such a policy an old dream, going back to Woodrow Wilson, the dream of making the world "safe for democracy". The Americans wanted to do this for a simple reason of enlarging, not diminishing a stability world zone and making the geopolitical game more predictable by, first securing the stability of a democratic and freedom oriented transatlantic civilization, and then other parts of the world. As the inclusion of the Eastern

European post-Soviet countries into NATO, so the push for a possible inclusion of Ukraine and Georgia, had as its main aim a neutralization of these places in terms of the geopolitical game. Russia may object to this because such a move diminishes its potential, as a weaker partner, of fomenting international instability there, and thus gaining a stronger foothold against the West. But for Americans who have global responsibilities they can not renounce, the best argument to enlarge NATO to Ukraine and Georgia, the argument shared by the post-Soviet Eastern Europeans, and opposed by Western Europeans out of fear of Russias alienation, mainly France and Germany, is, as one of the best analysts of the world scene observed, that "we have to do anything what is in our power, to take away this region from a political chess-board. The entire corridor of states which runs on the western border of Russia was in the past a space of an incessant battle and friction of the tectonic vaults. Was it not a huge jump ahead for the people of Eastern Europe, when NATO made a decision and announced. that these countries were not any more for grabs in a geopolitical game. The same will be with Georgia and Ukraine. Whence, thus the fears of France and Germany. The French expressed [themselves] clearly: it is because of Russia. I consider [such a position] to be a mistake. Do you think, that today a conflict with Georgia [and Ukraine] is not a possibility. I claim, that it is much more probable today, than in a situation, if Georgia has already been on the road to NATO. In this context the placing of the anti-missile shield on the Polish territory was opposed by the Russians, but its placing anywhere else in Europe was not. From the strategic military point of view there was no difference between the different sites. The difference was purely political and psychological of Russia having a veto power on the decisions of Poland as far as its military NATO policy was concerned, and by consequence a conviction inside of NATO that its strategy should be divided between Eastern Europe and Western Europe. Russia has thus veto power over the military installations, not aimed at Russia any way, thus reasserting its image of Eastern Europe as its sphere of influence. With the American bases there this logic is gone. This would essentially mean that the real future of NATO and the chance to retain the USA influence in Europe and to neutralize the tendencies of the European Union to form an alliance with Russia over its Eastern European part would be to place the weight of the alliance in Eastern Europe"[44].

Ukraine was always a key to Russia's foothold in the centre of Europe. Without Ukraine it is pushed outside of Europe geo-strategically, which in the conditions of its political incompatibility with the European Union system, might be an entirely positive development. A very symptomatic situation happened during the NATO summit in Bucharest in April of 2008. It was due to a challenge to reluctant western European countries: France and Germany, mounted by the Eastern European countries under Poland's leadership headed by president Lech Kaczyński, that the summit accepted the so called MAP plan to get eventually Georgia and Ukraine to NATO. It was then that Vladimir Putin allegedly challenged Bush with words like "You see George, Ukraine

[44] This has also been always a point of view of the famous Soviet dissident Vladimir Bukovski since the beginning of the 90ties, with an additional idea that for Poland to secure an alliance with the USA is essential, since the European Union will sacrifice Polish interests at the altar of German – Russian alliance. See Wladimir Bukowski, *Partyzant Prawdy*, „Fronda" 2008.

is not a state. What is Ukraine? Part of its territory – it is Eastern Europe, part was granted to it by us. Entering NATO Ukraine would cease to be a country" remarked Putin, which meant that in such a case Russia would support a secession of Crimea and the eastern regions of Ukraine. Although this statement was never corroborated officially at least, the Russian foreign minister Sergei Lawrow in fact said the same when he remarked that "in Bucharest and in [earlier] in Soci, Putin reminded, how a contemporary Ukraine came into being in its contemporary borders. He reminded the contradictions between the eastern and western parts. He stated that what will be done to Ukraine in case it is pulled into NATO, will not help the major task – to secure the territorial integrity of it". In addition some in Russia began to think about renegotiating the Khrustsew deal of granting Crimea to Ukraine, and the generals threatened not only to make particular moves in this regard, but to make an alliance with China, and Iran and to change their antiterrorist policy, the three latter cases purely speculative. Kiev reacted against it strongly stating that "in such a situation it is more and more obvious that the only way to guarantee the security of its state existence is its Euro-Atlantic direction". The case of course concerns also profound economic interests on the part of Russia. The huge military contracts which Russia to supply the Ukrainian army will be gone with the latter's retooling of its army to the NATO standards. This will threaten also the military cooperation with the Eastern Ukraine where major heavy industry is. But the geopolitical message, in case of accepting Ukraine into NATO was clear. If it joins NATO and the transatlantic sphere of influence, the idea of forming around Russia an alternative to the European and independent from the West, economic and political space, including many former soviet republics, kind of a buffer zone separating Russia from NATO and UE, will be gone. But this is only to the advantage of security of Europe, only a threat to the imperial ambition of Russia. When a nationalistic major publicist Alexander Prochanow claims that "the Ukrainian membership in NATO would mean a death of Russia"[45], he is correct in a way that this move really signifies the death of imperial Russia playing also a traditional way of geopolitics in Europe, which is inimical and threatening for it. In this sense a destruction of this old imperial game as a viable option in Europe, *via* post-Soviet East Central Europe, should be the strategic priority of the entire European Union, and it is not. The change of such a game by Russia would make it a perfect partner for a transatlantic civilization, otherwise it will ever be a threat

The Russian attack on Georgia in August 2008 was an attempt to regain control over the post-Soviet zone and made the Russian threat against the European Union unity obvious[46]. For the Ameri-

[45] Quoted in Antoni Rybczyński, *Moskwa straszy rozbiorem Ukrainy*, „Gazeta Polska", 23 kwietnia 2008, p. 12.

[46] For the first time after 1989 the European Union realized that "the military and tough politics of Russia portends the collapse of the 'new European order', which solidified after 1991, that it might be an equivalent of the once present crisis connected with the remilitarization of Reineland in 1936 which signaled the end of the post-Versaillies Treaty. [Additionally] a friendship with Russia will not last in the face of terrorization and blackmailing of the western firms [in Russia] such as BP, the attempts to blackmail the Russian dissidents in the West and the new engagement of KGB abroad-that is, in the face of a simple fact, that Russia is not a 'normal' country. It is not Poland or Hungary, the Enlightenment never reached it. Moreover Russia terrified all of these Eastern European states, which at all costs tried to get out of its bear's claws at the first best occasion, which happened after 1989 and 1991. These are the states with which Europe tied itself not only by the economic and cultural bonds, but which provided security within NATO. (...) Now Georgia is not a member of NATO despite the pressure of Bush administration. But what will happen if the border dispute will happen between [for instance] Estonia, which is in NATO, and Russia? Will the Portuguese and the Dutch military be ready to march towards the East? Are Germans ready for this? How will Western Europe and Central Europe deal with its serious dependence on Russian gas and a blackmail from it". Paul Kennedy, *Putin kontra świat*, „Europe", 23.09.2008 p. 6 , after „Guardian" 16.08.2008.

cans the situation caused by the Russian aggression was also very uneasy. To create a coherent political strategy towards the ethnic conflicts inside of mainland Asia, in conditions of never secure borders of the countries there, with an assertive, unpredictable, energy rich Russia, the unsure and confounded European Union and the impotent Security Council, with resources poured to Iraq and Afghanistan, was nearly impossible. It is quite possible that as the Romans during the Hadrian times, the Americans might delineate the limes of the western world and an active participation in it secured by them. The problem is serious. Russia wants to cut off Europe from any alternative energy source in the Caucasian region, in addition to cut off Eastern Europe by the Baltic pipe from Western Europe and to subordinate economically a divided European Union so to sunder its relations with America by pushing it outside of Europe. And without the United States and strong NATO the European Union will be weak *vis à vis* Russia with which it will form a partnership. Russia by European standards is a real 'rough state", steeming with resentment for the humiliation of the 90ties, a stupendous collapse of an empire, when Russia which was gaining since the 18th century, as Kissinger said, a territory equal to Belgium every year, lost it all at once in 1991. Russia is of course too weak to execute its plan by military or economic measures, especially if the energy resources will eventually run out without at the same time being converted into a civilizational leap, which even the Arab states were able to execute. Russia is dependent on the West, nearly all of its sophisticated economy is imported. GNP of Russia is 1.3 billion dollars, twice as little as Great Britain, when GNP of the West, the European Union plus the US is 30,7 billion dollars. Any energy blackmail would only speed up diversification effort and the West has resources and know how to apply itself massively to it. And gas monopoly of Russia has been effectively countered with a massive production of it by the US. The game to rupture the European Union is thus more connected with propaganda, taking over the economic sectors inside of the EU without a reciprocity in Russia itself, the building of the Russia friendly think tanks and agents of influence. The major weapon of Russia is thus traditionally not the military, but a political action including manipulation of the western public opinion and its elites.

Russia decided to challenge the Western world and to rebuilt the World Order as it was conceived in the American and the European Union image, but its ideology is mainly negative and limited. It does not have a universal ideology which would legitimize the imperial policy which may subvert Russia proper. Russia may form a coalition of non-democratic dictatorial states, together with China and other smaller allies, but in this coalition Russia is no match for China, which proved to be capable of generating wealth and making civilizational progress in the conditions of non-democracy, when Russia has not succeeded in this. Nevertheless Russia assumed that the world got enough complicated after 2001 and because of that that the West could swallow the Neo-Imperial Russian policy. This was so, Russia reasoned because the West, whatever its rhetoric, said farewell to a naïve notion of the end of history, the world of values and human rights, and democratic institutions triumphing over the world, and simply became materialistic and cynical again. But this was probably a mistake. One can rebuilt the World Order in the 21th century only if one has not only a hard power but a soft power too. Russia has no real soft power which

is necessary, since the West abandoned the policy of values but not its longing for universalistic references. On the other hand Russia seems to understand this that is why its strong propaganda apparatus and institutions of influence, "the agents of influence" in the West. But that is too weak a weapon to capture the public opinion. Russia has no other soft power measures, no cultural influence, no success as a civilization, no attraction for the outside world, except its military, atomic strength and gas black mail. It thus seems to act as the 19th century superpower in the 21 century realities, and its revisionist policy, without any soft power, has no chance to built any significant foundation. But it is dangerous. It may also cause more harm to Russia than to the West, since the sources of the Russian strength, like energy resources do not convert to civilizational soft power and may be quickly gone. Russia is a superpower but the reassertion of its new presence was done in the anachronistic 19th century way, not in the modern way. It tries to convert a vocabulary of the modern international language of the West to its own use, as for instance awkwardly using the language of the humanitarian intervention in case of Georgia, and threatening the latter with the Hague Tribunal for crimes against humanity, for its alleged crimes in Ossetia and Abkhazia. But this is done so crudely and is not credible. Russia confirms only the old George Kennan's adage that Russia may have on its borders only enemies or vassals, not friends or partners. This reminds one of an old Polish joke during the communist times. A question: "With whom Russia has borders?" An answer: "With whoever it wishes".

Russia may try to enlarge its sphere of interests. It seeks hegemony in Central Asia trying to control politics and the gas and oil resources, it may also try to destabilize Ukraine and the Baltic states, testing a resolve of the European Union. But Russia cannot do much more, since it lacks resources and the ideological means of luring the outsiders. It is totally deprived of any means of soft power. The new doctrine of Russia, so called "sovereign democracy" is more imperial than international in outlook. Its aim was to limit the Western influence in Russia proper after 1991. According to "sovereign democracy" which was to be a national ideology of Russia, sovereignty did not relate so much to a legal status inside of the international order, was not law and participation in international institutions, but was connected with efficacy. Sovereignty equals efficacy, that is economic, military, atomic, cultural identity. This means that truly sovereign, in all aspects of the terms, including territory, were only the huge superpowers. Such a vision of sovereignty did not bode well with the post-Soviet states in Eastern Europe, let alone Asia. It does not contain in fact any means of soft power, for instance of the type Germany uses in East-Central Europe, Ukraine or even in Asia, it can be converted only into a raw military power or raw economic blackmail. For Russia America is the natural no. 1 enemy of Russia, for a simple reason that Russia of Putin does not only want to rebuilt its regional power but has also a global aim – a creation of a political, in fact civilizational alternative for a democratic West, the aim which China also has, albeit does it more subtly and has more cultural reasources to execute it.

CONCLUSION: THE WORLD AND THE CULTURAL FISSURE OF THE TRANSATLANTIC CIVILISATION

The transatlantic civilization has yet within itself a non-political problem. This is a cultural problem which might affect both America and Europe. It is a cultural factor which bears on the chances of it surviving challenges coming from ouside and internally, challenges which might be contained politically or economically only in the short run. But Europe is a much prone to this problem and disease, which might be termed a disease of modern democratic soul, than the United States. American Civilization has to cope with a democratic and moral paradox of modernity, but it was created by it, tamed it and somehow has managed to retain vitality and robustness, and an ability to believe in its "goodness" which demands sacrifices the Americans are capable of taking. Europe seems not to be capable of exhibiting the same stance.

Democracy initially was simply political democracy extending slowly into other parts of social and cultural life. That was Rousseau's hope and Tocqueville's fear. It is essentially based on equality and a corresponding autonomy of human subjects, with a hidden fear visible in Immanuel Kant's writings and acknowledged openly by, for instance, Nietzsche and Heidegger that this situation, sooner or later, would dismantle the solid metaphysical justifications. The only, ultimate basis of human life would then be human autonomy, understood increasingly as moral auto-creation demanding its toll from political life against community as such and the latter's obligations and duties of sacrifice. A final victory of this democratic game, which Tocqueville described as a drive for perfect equality, and which has to point towards democracy of moral auto-creation of each individual against everyone else, might pose a dramatic problem for liberal democracy. Such an anthropology challenges all ethnic communities, both at the general level of social and cultural code of a particular nation or civilization, and at the lowest possible level of families or churches. If democracy is the ultimate controlling value, and if democracy entails equality and autonomy of humans, and if they eventually would end up as basing their morality on auto-creation, than any concept of moral authority, let alone moral inculcation, that is in fact moral indocrtination outside of the controlling value of moral willingness to accept it voluntarily, that is as based on moral total freedom, does not make sense and is *ipso facto* illegitimate. All communities, whether big or small are thus from the beginning suspicious as undemocratic, unequal and thus illegitimate. Everyone, whether it is a nation state, or a family, or a private autonomous organization has to give compelling reasons why it should inculcate values and mores which threaten autonomous subject's right of democratic moral freedom. In every such community there exists a certain hierarchy of values, where the good is differentiated from the bad, when certain things are condemned as evil and causing indignation and others as noble, virtuous, more valuable. This acceptance of the democratic autonomy of an individual, a taken for granted controlling value of liberal democracy, creates thus an order where all approaches, all values and all convictions are equal. This is an unstated assumption of a doctrine of the *New Tolerance*, liquidating the old meaning of it as simply bearing of something

which I do not accept and can condemn on moral grounds. Since the only moral ground accepted is my moral auto-creation, which turns, in fact, to the rule of the momentous and utilitarian will of my psyche, an individual has no ground of judging anything, and such a judgment is illegitimate. Such an anthropology can create community only at the level of utilitarian rules of the game preventing an eruption of war of all against all by the administrative state. The rules of this game are increasingly approaching a language of human rights in liberal democracy, the modern equivalent of ethics focusing on the immediate, but without any sense of transcending values capable of lifting human individual behavior and action beyond desires which reason can always justify.

An ascension of such an anthropology has been long in the making in the West and is associated with the modern world, the great disenchantment of the universal perspective. In the context of the transatlantic civilization this disenchantment was connected with a demise of Christianity and also an optimistic Enlightenment faith in humanistic objective ethic. Kant was aware of this, and knew that this was "to be or not to be" issue of modern Western man[47]. We have a paradox and a self contradiction here. This moral autonomy is taken to be the basis of legitimate democratic order and freedom as such, but it turns in fact to moral freedom and it is impossible to built any ethical order on it, the very aim of this democratic drive for equality and moral dignity, the drive against "discrimination", the gravest modern sin of liberal democracy. The aim is thus self defeating. Moral autonomy as identity is the material on which community has to be built, it has no positive values to propose, objective and grounded in ontological order, it needs constant and increasing help from the state and its regulations to work towards equilibrium of social peace. But this can only be done by negative efforts to exclude from a public space such elements which belong to a canon of values which are common, and to punish such institutions which want to inculcate strong values, for instance families and the churches. The result is a state which increasingly creates the new rules of administrative micromanagement necessary to create an order out of the increasing anarchy of individual wills who create their own words in a process of moral auto-creation, which puts this state in a position of a guardian of a new ideology or "religion". The modern liberal state becomes thus a modern, liberal-democratic equivalent of the "confession state", with one caveat. This is probably the first state which has to accept as a norm of its operation a decayed nihilism or barbarism, even if defined often by a term of "neutrality".

This is essentially a cultural condition of late modernity in the transatlantic civilization, although European Union seems to be much more dramatically affected by it. The result might be that such a culture would increasingly create a climate in which the Western people, here the Europeans are especially vulnerable, will be unable to cherish and defend their freedoms, they would

[47] What was at stake was a question "whether our civilization may survive at all without faith, that a distinction of good and evil, the distinction of what is ordered and what is forbidden morally, does not depend on our individual time bound decisions, is not thus simply tantamount to a distinction between what is utilitarian and what is not. If this which is useful for one human being or one group, is detrimental for another or others, if, in wit, there is no concept of what is good or bad in general [ontologically], it seems that to say that the moral rules are tantamount to utilitarian criteria is the same as saying that there are no moral rules at all. Kant knew about this, and when he argued against the popular utilitarian Enlightenment, he knew, that this was not a question about the fate of this or another human moral codex, but the very question of a distinction between good and evil, in wit the question of the fate of man as such". Leszek Kołakowski, *Czy diabeł może być zbawiony i 27 innych kazań*, Znak, Kraków 2006, p. 187.

barely be able to enjoy them. Thus, at the center of the European Union's cultural code, although it is very much present among liberal-left media and academy in the United States as well, is a big hole, an empty space, translating itself into an avoidance of a question, where its sense of identity ought to be. This is another side to a melancholic suffering of an idea that Europe's soul is dying and nothing can be done about this, except by proliferation of new rights and entitlements, increasingly tantamount to the wishes of an autonomous subject. The result is growing decadence of which one symptom is demography, which may belly a claim of the European Union to be a dominant power even in economic, intellectual terms. It is not only that Europe is aging rapidly, thus diminishing its creativity, and getting its fresh blood from immigrants, mainly Islamic, resistant to assimilation due to an utter indifference to any responsibility for the societies in which they dwell, because they are, any way, part of the welfare net. It is also that a decline of the European family is a symptom of pessimistic outlook on life and an outcome of a pantheistic urge. If Europe is confident that it can develop economically, it is because it relies on immigrants, especially Islamic ones. But it has little to propose them in terms of cultural vitality, although much in comfort and prosperity. The leading role of Europe until the 20th century had been based on its cultural achievements. Not any more. The qualified workers can be found in many other countries, but where the European spiritual and cultural elite might come from is a real problem. It might be that Europe will be a great museum of artifacts from the past, with one of the greatest achievements in human history, its welfare state. But the welfare state does not create culture and identity, and even attempts of the European bureaucrats to create "European values" seems quaint, if not overtly ideological. Such a civilization can survive, only if left undisturbed and definitely not as a global player. A vitality of any civilization stems from its cultural confidence, and one cannot face the world, also the Islamic immigration world inside, culturally exhausted, one cannot built something with nothing, even if that nothing has a benign face of a gently humanistic society.

Such a society will not elicit identification, but contempt and demanding attitude. Europe will of course make progress on the road towards unification. Such organisms once created do acquire their own dynamic, and its bureaucracy is too large and a powerful group to let it stop. But it might be too soon to claim, that it ever becomes a superpower capable of resisting the outside pressures. Europe cannot close its borders and cannot put forth its image of a culturally robust civilization eager to stand up for it and forcing others to assimilate. It can only come out, by default, with quaint multiple versions of multiculturalism which is another name for resignation. It might equally be possibly that a dream of a global super-state will turn out to bea global retiring place, or a resting place for contestants, a big museum of artifacts of once existing glory, as Lebanon in the Middle East played before its destruction by internal fights fueled by superpower politics. In such a case there might be in the European mass subconsciousness a desire not to be visible, not to play the game anymore, not to take up responsibilities and risks as the United States still can do. Being a superpower is troublesome and requires self-assertion of vitality and pride, the qualities Europe seem not to have. In such a case this ideal European superstate, concocted out of the romantic dream of

some moral European after the I World War and then taken over by a bureaucratic dream, would turn out to be an entity magnifying only Europe's cultural weakness, kind of collective "nirvana", not adding anything substancial to its vitality as a civilization. The old continent may begins to remind a choir from a Greek tragedy: it comments on the actions of heroes, with a special relish brandishing their hubris, but it has little influence on the events concerned. Of course, Europe deprived of leadership, is as it is because the Europeans want exactly this. The Americans seem to be different. When the economic crisis struck in 2008, the European populations demanded from governments actions to alleviate problems for themselves. When the crisis struck America the populations, in large part demanded from government to let irresponsible fail, and let the people sort out the problems from bottom up. It requires self confidence, robustness and courage, as well as a modicum of heroism to act on such a principle in a contemporary liberal-democratic world.

Ewa Bujwid-Kurek

Samorząd lokalny w decentralizującym się systemie politycznym Republiki Chorwacji. Zarys refleksji politologicznej

Republika Chorwacji zalicza się obecnie do państw legitymujących się najmłodszym rodowodem samodzielności. Wyodrębniona z łona federacji jugosłowiańskiej, uzyskała status samodzielnego państwa 26 czerwca 1991 roku[1]. Wcześniej, bowiem wraz z uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej 22 grudnia 1990 roku stanęła przed niebywale poważnym zadaniem zaprojektowania własnego systemu politycznego. Nietrudno się domyślić, że posiadając tradycje samorządowe, nie będzie chciała zupełnie z niego zrezygnować. Dla chorwackich ustrojodawców – wśród wielu priorytetów – rozwiązania w kwestii podziału administracyjnego terytorium państwa oraz samorząd lokalny umożliwiający partycypację lokalnej społeczności są decyzjami, o które będzie warto zabiegać. Do nadrzędnych pytań badawczych w prezentowanym temacie, wynikających z refleksji politologicznej, należą dwa zasadnicze zagadnienia. Pierwsze, dające się sprowadzić do próby ustalenia, w jakim stopniu obecny samorząd lokalny odwzorowuje system delegacyjny z okresu Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii. Drugie natomiast to pytanie o obecny status chorwackiego samorządu lokalnego w systemie decentralizującym się. Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosławii wśród państw środkowoeuropejskich szczególnie kojarzona była z realizowanym w niej systemem samorządowym. Zarówno samorząd gminny, jak i wspólnoty lokalne czy też poziom podstawowych organizacji pracy zrzeszonej (zespolonej) w przedsiębiorstwach jako instytucje ustrojowe należały wówczas do uznanych oryginalnych rozwiązań. Jednym z pomysłodawców systemu samorządowego realizowanego w formie delegacyjnej był wówczas Edvard Kardelj[2]. Pomysłodawcom systemu delegacyjnego już

[1] W pierwszych demokratycznych wyborach 1990 roku naród chorwacki zadeklarował poparcie dla idei utworzenia Republiki Chorwacji jako suwerennego państwa.

[2] E. Kardelj (27.01.1910–10.02.1979, Lublana), działacz polityczny wspierający nowy kurs polityczny J. Broz-Tito. Popierał zmiany systemowe, zarówno de-

wtedy towarzyszyło przekonanie, że jest to forma organizacji wszystkich ludzi pracy oraz obywateli, zarówno w celu wykonywania władzy, jak i zarządzania sprawami społecznymi, które są możliwe do realizacji w oparciu o samorząd[3]. Takie rozwiązania wprowadzone zostały do systemu politycznego na poziomie wszystkich bez mała republik jugosłowiańskich także i w Republice Chorwacji, znajdującej się wówczas w jej składzie. Przypomnijmy, że we wspomnianym okresie istota samorządu jugosłowiańskiego zasadzała się na systemie delegacyjnym, na zarządzaniu określonymi procesami społecznymi poprzez samych ich uczestników, zatrudnionych w przedsiębiorstwie, mieszkańców w jednostkach osiedleńczych, dawców i biorców usług w dziedzinie zaspokajania potrzeb społecznych. Idąc dalej, postulowano wówczas, że w warunkach wprowadzenia do praktyki ustrojowej instytucji samorządu społecznego zmienić się powinna rola państwa i jego organów. Sprawy rozstrzygane dotąd poprzez ustawy czy inne akty prawno-administracyjne miały w zamyśle pomysłodawców być rozstrzygane poprzez zawieranie porozumień samorządowych bądź umów społecznych. *Idée fixe* wprowadzonego w omawianym czasie samorządu różnego autoramentu tkwiła w realizacji celu finalnego, tzw. „obumarcia państwa", polegającego na tym, że samorząd miałby zastąpić państwo będące polityczną organizacją społeczeństwa. Tej swoistej decentralizacji bynajmniej nie towarzyszyła koncepcja ukształtowania społeczeństwa obywatelskiego i faktycznej deetatyzacji władzy, lecz właśnie „likwidacja państwa". Mimo że system ten relatywnie szybko i z niebywałą konsekwencją zmierzał do pełnego usamodzielniania i wzmacniania gospodarczej, społecznej i politycznej roli gminy, którą przyjęto uznawać za podstawową wspólnotę społeczno-polityczną, to jednak nie należy w żadnym razie zapominać o tym, że poruszamy się jednak w specyficznych regułach właściwych dla ustroju socjalistycznego. W ówczesnej Jugosławii samorząd społeczny uznano za nowe oblicze demokracji[4]. Niejednokrotnie w jugosłowiańskiej literaturze przedmiotu pojawiało się określenie specyfiki rozwiązań samorządowych i ukuło się nawet określenie tzw. „trzeciej drogi". Ten swoisty „gildosocjalizm" polegał na kompatybilności systemu funkcjonalnego i terytorialno-politycznego. W osądzie jednego z jugosłowiańskich badaczy tej problematyki M. Marinkovicia kuriozalnie, zważywszy na istotę ówczesnego systemu, tkwiło przeświadczenie, że w ten oto sposób zrealizowana zostanie koncepcja usankcjonowania kapitalistycznej prywatnej własności, jak również dominacji prywatnego interesu gwarantującego autonomiczną artykulację interesów robotnika-producenta[5]. W omawianym okresie realia jugosłowiańskiego systemu politycznego w żadnym razie nie stwarzały adekwatnych relacji w zakresie samorząd – stosunki społeczne. Kwintesencja pojęcia „samorząd" tkwi bowiem, po pierwsze, w jego autonomii, po drugie, w rządzeniu, po trzecie, w decydowaniu, po czwarte, w administrowaniu, po piąte, w organizowaniu się i wreszcie po szóste, w odpowiedzialności. Pamiętać też trzeba, że choć określenia *selfmanagment* czy *autogestion* mają znaczenie właściwie tylko ekonomiczne bądź admini-

kolektywizację rolnictwa, szczególnie zaś samorządowy system zarządzania gospodarką. Uważany za jednego z twórców jugosłowiańskiego systemu samorządowego był współautorem kolejnych wersji ustawy zasadniczej (1953, 1963 i 1974). Zob. *Słownik biograficzny Europy Środkowo-Wschodniej XX wieku*, red. W. Roszkowski, J. Kofman, Warszawa 2004, s. 558–559.

[3] E. Kardelj, *Pravci razvoja politoczkog sistema socjlaisticzkog samoupravljanja*, Beograd 1977, s. 134.

[4] Taką opinię wyraził A. Veljić, *Drusztveno samoupravljanje u Jugoslavije (Novi oblik demokratije)*, Sarajevo 1973, s. 151.

[5] Tym tematem zajmował się m.in. M. Marinković, *Samoupravna organizovanost komune*, „Socjalizam" 1981, nr 5, s. 809–811.

stracyjne, to jednak w ówczesnym rozumieniu jugosłowiańskim termin „samorząd" zwykle przybierał znaczenie społeczno-polityczne[6]. W opinii uznanego ówczesnego teoretyka prawa konstytucyjnego przez samorząd społeczny należało uznawać zbiór wszystkich form i informacji bezpośredniego lub delegacyjnego uczestnictwa pracujących i obywateli w podejmowaniu decyzji mających zasięg społeczny. Także zwracało się uwagę, że samorząd należy traktować nie tylko jako samą ideę, lecz nadto jako proces stopniowego przezwyciężania biurokratycznego etatyzmu i wyzwalania pracy, którego celem jest urzeczywistnienie warunków rozwoju społeczeństwa producentów, których predestynowano do realizacji interesów społecznych[7]. O tym, że obecnie samorząd lokalny w Republice Chorwacji stał się także priorytetem ustrojowym, jednoznacznie zaświadcza rozdział VI Konstytucji Republiki Chorwacji uchwalonej w dniu 22 grudnia 1990 roku. Ustawodawca poświęcił tej problematyce cztery dość obszernie opisane artykuły (art. 128–131). W artykule 128 stanowi się przede wszystkim, że „obywatelom gwarantuje się prawo do samorządu terytorialnego". Na pytanie, co obejmuje to prawo, natychmiast znajdujemy nader ostrą i precyzyjną odpowiedź, że chodzi szczególnie o przywileje dające się sprowadzić do prawa stanowienia o lokalnych potrzebach i interesach obywateli przy zwróceniu uwagi na gospodarkę przestrzenną oraz planowanie urbanistyczne, zagospodarowanie osiedli, gospodarkę komunalną, opiekę nad dziećmi, opiekę socjalną, kulturę fizyczną, sport, kulturę techniczną. Nadto powiada się o prawie do stanowienia w kwestiach ochrony całokształtu środowiska naturalnego. Ustawa zasadnicza określa także jednostki upoważnione do realizacji zadań samorządu lokalnego. Są to przede wszystkim gmina (podobnie jak w okresie „jugosłowiańskim") oraz kotar, który jest tradycyjną i historyczną nazwą jednostki podziału terytorialnego drugiego szczebla (analogicznie do powiatu w Polsce), lub miasto[8]. Natomiast za jednostkę samorządu terytorialnego i administracji publicznej uznano szczebel, którego nazwa własna brzmi županija (analogicznie do województwa/regionu) w Polsce) (art. 131)[9]. Dla Zagrzebia (stolicy Chorwacji) zastosowano status osobnej županiji[10]. W przypadku tego ostatniego szczebla trzeba zauważyć, że jego obszar wytycza się z uwzględnieniem zarówno czynników historycznych, komunikacyjnych, jak i gospodarczych (art. 131), co w opinii autorki świadczy o przyjęciu jak najbardziej aktualnych kryteriów stawianych tego typu jednostkom podziału administracyjnego i samorządu regionalnego. Za istotne rozwiązanie konstytucyjne należy uznać prawo mieszkańców zamieszkałych osiedle mieszkaniowe (lub jego część) do powoływania innych form samorządu terytorialnego (art. 129), co niewątpliwie świadczy o uwzględnieniu jed-

[6] Obecnie w Republice Chorwacji istnieje 20 županiji, a Zagrzeb jest uważany za 21 županiję (miasto-region). Na ten temat szerzej zob. np.: Z. Tomić, *Socjalisticzko samoupravljanije kao proces odumiranija drżave*, „Socjalizam" 1984, nr 4, s. 615. Por. też: J. Djordjević, *Samoupravljanje i polityczki sistem*, Beograd 1973, s. 32–33, B. Ivanović, *Drusztvena svojina i samoupravljanje*, Beograd 1983, s. 57.

[7] J. Djordjević, *Novi ustavni sistem*, Beograd 1964, s. 89. Zob. też: B. Ivanović, *Drusztvena svojina i samoupravljanje*, Beograd 1982, s. 235 i n.

[8] Obszar zarówno gminy, kotara czy też miasta określa się w drodze ustawy, na podstawie wcześniejszych zasięgnięć opinii zainteresowanych mieszkańców (zob.: art. 129 Konstytucji Republiki Chorwacji z dnia 22.12.1990 roku. Miasta są jednostkami samorządu lokalnego i stanowią urbanistyczną, ekonomiczną i socjalną całość. Status miasta najczęściej określa ustawa, w której uwzględnia się liczbę mieszkańców oraz uwarunkowania urbanistyczne. Obecnie w Chorwacji status miasta posiada 124 obszary. Natomiast status gmin posiada 426 wspólnot terytorialnych. Zob.: *Hrvatska za svakoga*, red. Ż. Ivković, Zagreb 2005, s. 14.

[9] W myśl stanowienia Konstytucji Chorwacji (art. 131, s. 51) „obszar županiji określa ustawa".

[10] Ustrój županiji (*županijski ustroj*) został ustanowiony ustawą parlamentu chorwackiego (Sabor) w 1992 roku, zgodnie z którą terytorium Chorwacji zostało podzielone na 20 županiji (województw) i miasto wydzielone Zagrzeb, mające szczególny status; często nawet określane nawet 21 županiją. Por.: *Hrvatska za..., op. cit*., s. 14.

nej z priorytetowych zasad ustrojowych właściwych państwom demokratycznym: zasady pluralizmu społecznego. Jak już zostało wcześniej podkreślone, rdzeniem definicyjnym każdego bez mała typu samorządu jest imperatyw samodzielności. Takie też gwarancje dla chorwackiego samorządu terytorialnego odnajdujemy w cytowanej tu ustawie zasadniczej (art. 130). Stanowi się bowiem, że organy samorządu terytorialnego są samodzielne w rozwiązywaniu spraw lokalnych. Konstytucyjnie scedowana samodzielność na organy samorządu terytorialnego w zasadzie nie jest niczym krępowana, z wyjątkiem oczywistej nawet w rozwiązaniach właściwych państwom demokratycznym kontroli judykacyjnej. Chodzi bowiem o ich legalne funkcjonowanie w granicach określonych prawem (ustawą i statutem). Trzeba nadto zauważyć, że w tej wczesnej konceptualizacji, w kwestii samorządu terytorialnego nie zapomniano o możliwości powołania jego organów na podstawie powszechnie przyjętych w Unii Europejskiej kryteriach dla wyznaczania silnych regionów (województw). Samorząd lokalny jest także ważny we współczesnym chorwackim systemie politycznym, o czym przekonują liczne, poczynając od uchwalenia omawianej ustawy zasadniczej aż do chwili obecnej, zmiany ustawowe w tym zakresie. Świadczy to niewątpliwie o tym, że próbuje się precyzyjnie dookreślić tę formę partycypacji obywateli, żeby w jak najbardziej efektywny sposób było możliwe zawiadywanie sprawami lokalnymi w skali mikro. Rzecz jasna chodzi tu o faktyczne przełożenie założeń ustawowych na praktykę samorządową. Pamiętać też trzeba o tym, że Republika Chorwacji na progu samodzielności pozostawała pod silną prezydenturą zarówno konstytucyjną, jak i realną Franjo Tudjmana[11]. Polityka dekady tudjmanowskiej ciągle jeszcze nacechowana była dążeniami centralistycznymi, w których tak naprawdę zabrakło dbałości o rozwój samorządu lokalnego. Dopiero alternacja władzy dokonana po śmierci F. Tudjmana (1999 r.) sprawiła, że nowy establishment polityczny o wiele bardziej był zainteresowany rzeczywistą decentralizacją, czego przejawem miał być samorząd lokalny efektywnie funkcjonujący na wszystkich wyznaczonych szczeblach, a więc przede wszystkim w gminie/mieście i żupaniji (województwie/regionie). W nowelizacji ustawy zasadniczej z 2000 roku, w zapisach dotyczących samorządu lokalnego zadbano o poszerzenie zakresu praw i działania władzy samorządowej. Krótko po naniesionych poprawkach do konstytucji Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 roku uchwalono w dniu 6 kwietnia 2001 roku Ustawę o samorządzie lokalnym i regionalnym. W nowych regulacjach prawnych dotyczących samorządu lokalnego zwrócono szczególną uwagę na samodzielność i samorządność lokalną (gmina/miasto) i regionalną (region)[12]. Kolejne zmiany z października 2005 roku (nowelizacja ustawy) w szczególności koncentrowały się na wprowadzeniu kategorii

[11] F. Tudjman, pierwszy prezydent Samodzielnej Republiki Chorwacji (sprawujący tę funkcję trzy kolejne kadencje). W czerwcu 1988 założył HDZ (Hrvatska Demokratska Zajednica, co w tłumaczeniu oznacza Chorwacką Demokratyczną Wspólnotę), opowiadającą się za niepodległością Chorwacji. W czerwcu 1990 roku został wybrany na przewodniczącego tej partii. W kwietniu tego samego roku HDZ wygrała pierwsze po 1945 roku wolne wybory parlamentarne, natomiast w maju za pośrednictwem wyborów pośrednich F. Tudjman został wybrany na prezydenta Republiki Chorwacji. Wydarzenie to zradykalizowało działania zmierzające w kierunku secesji Chorwacji, co dokonało się 25 czerwca 1991 roku. Tudjman został ponownie wybrany na urząd prezydenta już w wyborach powszechnych ogłoszonych w lipcu 1992 roku, w których zwyciężył liczbą 57% głosów. W drugich powszechnych wyborach przeprowadzonych w 1997 roku jeszcze raz został wybrany na urząd głowy państwa. HDZ za czasów F. Tudjmana była czołową partią polityczną, co w praktyce oznaczało (niebezpieczny, jak wskazywały wcześniejsze doświadczenia pojugosłowiańskie) system jednopartyjny. Partii wygrywającej wszystkie wybory i mającej większość w parlamencie dawało to niczym nieskrępowaną swobodę legislacyjną. Por. *Słownik biograficzny Europy…*, *op. cit.*, s. 1318–1319.

[12] Pełny tekst Ustawy o samorządzie lokalnym i regionalnym (Zakon o lokalnoj i podrucznoj (regionlanoj) samoupravi): „Narodne Novine" 2001, nr 33. Zagadnienia te omawia m.in. K. Krysieniel, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań – Chorzów 2007, s. 132.

„wielkich miast", będących siedzibami władz samorządowych[13]. Jedna z ważnych zmian dotyczy zapisu o tym, że w małych miastach liczących do 10 tys. mieszkańców obowiązki organu wykonawczego sprawuje rada. Punkt ten przestał być już aktualny. O tym, że problematyka decentralizacji systemu, a w nim statusu samorządu lokalnego i terytorialnego nie pozostawała bez znaczenia dla ówczesnych decydentów politycznych, świadczą kolejne zmiany, które poprzedzone zostały szeroko zakrojonym dyskursem politycznym, szczególnie zasadzającym się na kwestii formy wyborów mających sprawować funkcje władz samorządowych, a więc naczelników gmin, miast i żupaniji. Samorząd pomimo znacznego już upływu czasu w transformacji ustrojowej Chorwacji ciągle wyzwala dążenie do poprawiania zarówno jego stanowienia, jak i funkcjonowania, co świadczy o tym, że przez długi okres problematyka ta była rażąco zaniedbywana. Powód tego stanu rzeczy jest taki, że od niedawna istnieje prawdziwe zainteresowanie wyborami na poziomie lokalnym, ze względu na niechlubne doświadczenia z czasów monolitu ideologicznego (nawet kuriozalnie w jugosłowiańskim systemie samorządowym), a także dlatego, że lokalna polityka w rozwiniętych krajach demokratycznych niejednokrotnie postrzegana jest jako „drugorzędny" temat polityczny, ponieważ lokalni decydenci najczęściej nie mają wpływu na politykę państwa[14]. Warto zauważyć, że potrzeba decentralizacji dojrzewała bardzo wolno w realiach chorwackiego systemu politycznego. Nie jest bezpodstawne wrażenie, że spośród wszystkich państw posocjalistycznych właśnie w Chorwacji ten proces rozpoczął się najpóźniej. Jego pierwszymi symptomami były decyzje w okresie prezydentury Stipe Mesicia[15], odkąd próbowano znaleźć najlepszy sposób na odejście od, choć pozornie samorządowego, to jednak faktycznie skostniałego centralistycznego zarządzania. Początki decentralizacji przypadają dopiero na 2001 rok, kiedy przeniesiono decydowanie z centrum na szczebel żupaniji i miast najpierw w zakresie szkolnictwa podstawowego i średniego oraz zdrowia i opieki społecznej[16]. Pozostałe dziedziny wciąż jeszcze pozostawały w tym czasie w gestii zawiadywania przez „centrum". Nie należy zapominać o tym, że proces decentralizacji jest ściśle związany z rzeczywistym funkcjonowaniem samorządu lokalnego i regionalnego. Decydowanie o rozdziale kompetencji między władze centralne i lokalne/regionalne w Chorwacji poprzedzone było licznymi profesjonalnymi ekspertyzami. Należy przypomnieć o cennym projekcie decentralizacji państwa, którego autorem było Chorwackie Centrum Prawne, w gdzie aktywnie uczestniczyło wielu ekspertów z zakresu prawa, demografii i rozwoju terytorialnego, finansów, edukacji, zdrowia i opieki socjalnej oraz kultury[17]. Główna kwestia, która pojawiała się w licznych debatach,

[13] Chodzi tu głównie o władze samorządu regionalnego lub miasta zamieszkałe przez ludność liczącą więcej niż 35 tys. mieszkańców. Należy zauważyć, że takie zmiany przyjął parlament w październiku 2005 roku, uchwalając Ustawę o samorządzie lokalnym (Zakon o lokalnoj samoupravi).

[14] Taka opinia wyrażona została w książce: Z. Petak, M. Kasapović, D. Lalić, *Lokalna politika u Hrvatskoj. Tri studije*, Zagreb 2004, s. 82.

[15] Stipe Mesić, polityk chorwacki, od września 1992 roku przewodniczący Izby Poselskiej parlamentu. W 1994 roku wystąpił z HDZ, krytykując autorytarne metody rządzenia F. Tudjmana wobec Bośni i Hercegowiny. Jest twórcą koalicji, która wspólnie zdobyła 14% głosów i współtworzyła centrolewicowy rząd Ivicy Raczana. 7 lutego 2000 roku jako kandydat czwórkoalicji nieoczekiwanie wygrał wybory prezydenckie (z wynikiem 41% – I tura wyborów i 56% – II tura wyborów) i zastąpił nieżyjącego F. Tudjmana. Szerzej zob.: *Słownik biograficzny Europy..., op. cit.*, s. 820–821. Zanim S. Mesić objął funkcję głowy państwa, obowiązki prezydenta po śmierci F. Tudjmana pełniło dwóch polityków: Vlatko Pavletić (1999–2000) i Zlatko Tomczić; zob.: A. Gucka, *Chorwacja*, [w:] *Vademecum bałkanisty: lata 500–2007*, red. I. Czamańska, Z. Pentek, Poznań 2009, s. 121.

[16] Pod koniec lat 90. XX wieku zdecydowano, że nad jednostkami straży pożarnej będą sprawować piecze samorządowe wspólnoty lokalne, co uznano za pierwszy symptom decentralizacji systemu.

[17] Nie należy także zapominać o zasługach w tym względzie pozostałych instytucji, takich jak np. Urban instytut i Institut za javne funkcje. Szerzej na ten temat zob.: Z. Petak, M. Kasapović, D. Lalić, *Lokalna..., op. cit.*, s. 34.

dyskusjach i ekspertyzach, to sprawa finansowania przyjętych na poszczególne szczeble zobowiązań. Najczęstszym pytaniem było, który z podmiotów ma być odpowiedzialny za pozyskiwanie środków finansowych na swą działalność. Następnie: jakie sposoby pozyskiwania są przewidywane oraz jak ma być forma ponoszenia odpowiedzialności za bilans zysków i (zwłaszcza) strat (w samorządowym systemie jugosłowiańskim odpowiedzialność była zbiorowa, co oznaczało w praktyce, że imiennie nie można było pociągnąć nikogo do odpowiedzialności). Wzorzec znany z poprzedniego okresu nie jest możliwy do powtórzenia w nowych demokratycznych realiach. Zarówno decentralizacji, jak i decydowania w kwestii prawdziwego podziału kompetencji i faktycznego samorządu w realiach chorwackich należy się uczyć od nowa bez odwoływania się do tradycji jugosłowiańskiej. W kwestii finansowania samorząd lokalny w Chorwacji podzielony został na dwa poziomy: samorząd lokalny miejski i gminny oraz regionalny (żupanski)[18]. Najwięcej środków samorządowe wspólnoty lokalne otrzymują z tzw. podatków lokalnych, wśród których należy wymienić: podatek od dochodu, podatek od zysku, podatek od transportu, podatek od nieruchomości i podatek od gier. Biorąc pod uwagę obszary zdecentralizowane, w największym stopniu z podatków lokalnych korzysta szkolnictwo podstawowe i opieka zdrowotna – po 2,9%, w drugiej kolejności szkolnictwo średnie i opieka społeczna – po 2,0%, następnie domy starców – 1,6%, ośrodki opieki społecznej korzystają z 0,4%, na ochronę zdrowia osób nieubezpieczonych przekazuje się 0,3% i najmniej, bo 0,1%, przeznacza się na ochronę zdrowia rolników w wieku powyżej 65 roku życia[19]. W tej kwestii podziela się opinię ekspertów chorwackich zajmujących się finansami publicznymi, że pomimo zmian wprowadzonych już do systemu finansowania samorządu lokalnego w dalszym ciągu istnieje konieczność większego udziału samorządów lokalnych w zapewnieniu zasobności finansowej pochodzącej z podatków wypracowanych przez wspólnoty lokalne. Wciąż jeszcze oczekuje się na opracowanie kompleksowych i racjonalnych regulacji w zakresie finansowania jednostek samorządowych każdego autoramentu.

Współczesny samorząd lokalny w Republice Chorwacji funkcjonuje już w przemodelowanej formule. Na przemodelowanie chorwackiego systemu samorządowego niewątpliwie oddziaływały i w dalszym ciągu wpływ mają doświadczenia innych państw, głównie europejskich. Ma się tu na uwadze szczególnie wzorce przejęte z systemów samorządowych Austrii i Niemiec, co przejawia się nie tylko w wymiarze normatywnym, lecz także instytucjonalnym stanowienia samorządu. W praktyce uwidacznia się to w podziale terytorialnym właściwym dla większości państw europejskich, a także w sposobie kreowania władz samorządowych szczebli lokalnych/regionalnych. Jak wynika z badań przeprowadzonych na reprezentatywnej próbie mieszkańców Zagrzebia, pytanych o to, czy burmistrz Zagrzebia powinien być wybierany w wyborach pośrednich czy bezpośrednich, ponad 80% wskazało na drugi sposób objęcia tej funkcji[20]. Ponad 81% przedstawicieli sa-

[18] Aż 85% lokalnych pieniędzy publicznych przeznacza się na miasta, z czego lwią część pochłania Zagrzeb. Zob. Z. Petak, *Financiranje loklane samouprave: politike decentralizacje u Hrvatskoj i svijetu*, [w:] Z. Petak, M. Kasapović, D. Lalić, *Lokalna..., op. cit.*, s. 49.

[19] Ibidem, s. 51. Zob. też: D. Jurlinka-Alibeković, *Financiranje loklane samouorave*, [w:] K. Ott, A. Bajo, M. Pitarević, *Fiskalna decentralizacja u Hrvatskoj*, Zagreb 2002, s. 92–106.

[20] M. Kasapović, *Zagrebaczka polityczka kriza 1995–1997*, [w:] *Biraczi i demokracija*, red. M. Kasapović, I. Sziber, N. Zakoszek, Zagreb 1998, s. 126 –127.

morządu lokalnego w 2001 roku opowiedziało się za wyborami bezpośrednimi naczelnika gminy i burmistrza miasta[21]. Preferencje osób ankietowanych potwierdzają gotowość mieszkańców do podjęcia rozwiązań demokratycznych, co obecnie skutkuje zarówno w normatywnej, jak i instytucjonalnej konceptualizacji nowego systemu władzy na poziomie lokalnym i bynajmniej nie sprowadza się tylko do „ludowego" wyboru „miejscowych/lokalnych zwierzchników"[22]. W wyborach lokalnych do organów szczebla żupaniji oraz miast i gmin przyjęto analogiczne zasady wyborcze. Od 2001 roku zgodnie z nową regulacją prawną w tym względzie uzgodniono proporcjonalne wybory w jednomandatowych okręgach z ustalonym progiem wyborczym na poziomie 5% z zastosowaniem metody d'Hondta. Refleksja politologiczna pozwala na następującą konstatację: w systemach proporcjonalnych (taki został wybrany w Chorwacji) istnieje określona prawidłowość: relacja między odsetkami mandatów a uzyskanymi głosami jest równa lub przynajmniej dysproporcje są mniejsze, co zwiększa prawdopodobieństwo występowania rządu koalicyjnego na szczeblu lokalnym[23]. Określone w ten sposób zasady prawa wyborczego sprzyjają zapewnieniu multireprezentacji lokalnej. Jest to zjawisko pożądane ze względu na reprezentację racji i interesów na szczeblach lokalnych. Metoda d'Hondta w swej istocie sprzyja zwłaszcza mniejszym i bardzo małym ugrupowaniom, a zatem daje im gwarancje zaistnienia także w środowisku lokalnym. Taka sytuacja wymusza konieczność uczenia się poprawnej dyskusji politycznej prowadzącej do wypracowania konsensusu, co zważywszy na brak doświadczenia w tym zakresie, może być trudne. Do organów samorządowych we współczesnej Republice Chorwacji zalicza się rady gminne i miejskie, a na szczeblu żupaniji – skupsztiny (zgromadzenia) przedstawicielskie. Poczynione zostały ustalenia, że liczba radnych w organach, o których mowa, nie może być liczbą nieparzystą. Dla gmin liczących do 3 tys. mieszkańców przewidziano od 7 do 13 członków w radzie, w gminach liczących powyżej 3001 mieszkańców, jednak nie więcej niż 10 tys., rada może liczyć od 9 do 15 członków, w miastach i gminach mających 10–30 tys. mieszkańców dopuszcza się 13–20 radnych, dla miasta i żupaniji Zagrzebia ustalono 51 radnych. Natomiast w żupanijach może być 31–51 radnych. Kadencja w samorządowych organach przedstawicielskich określona została na cztery lata[24]. Ustawowo uregulowano m.in. takie kwestie, jak struktura i zakres działania jednostek samorządu lokalnego i regionalnego, sposób pracy jego organów oraz nadzór nad wydawanymi aktami prawnymi. Taka regulacja prawna stworzyła podstawy dla realnego funkcjonowania samorządu lokalnego/regionalnego. W ustroju samorządowym, którego istotą jest partycypacja, ważne jest, by obywatele mieli zagwarantowaną możliwość inicjatywy uchwałodawczej, w szczególności wnoszenia projektów aktów prawnych pod obrady rad przedstawicielskich. W tym względzie przyjęto zasadę, że jeśli pod wnoszonym projektem widnieje co najmniej 10% podpisów uprawnionych do głosowania, to wówczas dyskusja nad tym projektem jest obligatoryjna. Obywatele jednostek samorządowych mają nadto prawo do składania petycji, jeśli tylko dotyczy ona poszanowania

[21] Badania te przeprowadzono, realizując projekt Chorwackiego Centrum Prawnego w 2001 roku.
[22] M. Kasapović, *Lokalno izborno pravo u Hrvatskio…, op. cit.*, s. 83.
[23] Wniosek taki powstał na podstawie: Tablica 4: *Institucionalno uredjenje izbora u Hrvatskoj 1990–2003*, *ibidem*, s. 84.
[24] K. Krysieniel, *System polityczny Republiki Chorwacji…, op. cit.*, s. 133.

praw i interesów lub też wykonywania obowiązków obywatelskich, i wówczas podlega obowiązkowi rozpatrzenia przez organy przedstawicielskie jednostek samorządowych. Zauważmy też, że podobnie jak w okresie jugosłowiańskim, tak i obecnie gminę uznano za jednostkę samorządu lokalnego, w której składzie znajdują się mniejsze społeczności. Interpretując zapis Ustawy samorządowej z 2005 roku, społeczności, o których mowa w art. 4, tworzą naturalne, gospodarcze i społeczne całości, połączone przez wspólne interesy ich mieszkańców. Jak wynika ze stanowienia wspomnianej ustawy, miasto jest jednostką samorządu lokalnego, w której siedzibę ma żupanija i którą zamieszkuje powyżej 10 tys. mieszkańców. Cechą charakterystyczną rozwiązań samorządu chorwackiego jest uwzględnienie przez ustawodawcę społeczności podmiejskich. Nie we wszystkich bowiem państwach europejskich ujmuje się społeczność podmiejską, tworzącą gospodarczą i społeczną całość z miastem, w oddzielnych kategoriach. W zapisie ustawy czytamy, że społeczność podmiejska w realiach chorwackich jest nadto doświadczona zjawiskiem codziennych migracji wahadłowych (przemieszczaniem się ludności z domu do pracy i z pracy do domu) oraz własnymi potrzebami egzystencjalnymi (takimi jak infrastruktura socjalno-bytowa: szkoły, ośrodki zdrowia, sklepy *etc*.). Stworzono zatem podstawy prawne dla ewentualnych „pomocniczych" jednostek samorządowych, szczególnie jednostek mniejszych niż gminy lub miasta, tworzonych na terenach osiedli, dzielnic miast lub też innych wspólnot mieszkaniowych. Uwzględnienie przez ustawodawcę tych „minijednostek" jest tym istotniejsze, że realizują one jedną z ważnych form demokracji bezpośredniej, decydując o sprawach codziennego życia i pracy mieszkańców wymienionych społeczności lokalnych. Na szczególne podkreślenie zasługuje zatem stworzenie szans dla realizacji demokracji partycypacyjnej.

Żupanija została określona w ustawie jako jednostka samorządu regionalnego, tworząca naturalną, historyczną, komunikacyjną, gospodarczą i społeczną całość[25]. Zwłaszcza w przypadku ostrego dookreślenia atrybutów żupaniji (całości) dostrzec należy aktualne unijne pryncypia wyznaczone dla regionów, które w optyce Unii Europejskiej postrzegane są jako silne pod względem gospodarczym i kulturowym, mające charakterystyczne cechy właściwe dla tradycji jednostek w podziale administracyjnym każdego państwa członkowskiego. Zatem nie bez znaczenia jest realizacja tak pomyślanego regionu w praktyce administracyjno-samorządowej Republiki Chorwacji jako państwa czyniącego starania o wejście do Unii Europejskiej[26]. Podczas gdy w jugosłowiańskim systemie samorządowym kwestia samorządu pozostawała bardziej w sferze idei aniżeli była faktycznie realizowana, to – głównie w kręgach naukowych – wywołana została dyskusja, w której sugerowano odejście od systemu delegacyjnego, jednak bez rezygnacji z demokracji bezpośredniej. Trafnie wtedy sądzono (okres jugosłowiańskiego „socjalizmu samorządowego"), że dla demokracji nie są wystarczające wolne wybory, o wiele ważniejszy jest sam proces wyboru kandydatów, tzw. „proces kandydowania". Do czasu podjęcia dyskusji na ten temat, na początku lat 80. XX wieku

[25] Por. też: *ibidem*, s. 132.

[26] Z. Jazbinszek, *Hrvatska pod czizmom svjetskie politike i drugi strateszki komentarz 2000–2004*, Split 2005, *passim*.

dobór kandydatów tak naprawdę polegał tylko na przedłużeniu funkcji partyjnych[27]. Obecnie, przy pluralnej scenie politycznej, przy doborze zasad ustrojowych właściwych dla demokratycznego państwa, gdzie priorytetem jest m.in. demokracja uczestnicząca, oparta na relacjach: jednostka – procedury – elita władzy, eliminuje się niebezpieczeństwo, w którym jedna partia polityczna miałaby decydować o lokalnych elitach samorządowych (naczelnikach gmin lub naczelnikach miast i żupaniji). W związku z tym istnieje o wiele większa szansa na to, że niemające doświadczeń samorządowych, pojugosłowiańskie „samorządowe społeczeństwo lokalne" wyposażone w instrumentarium prawne, rzeczywiście będzie mogło partycypować w życiu publicznym. Pytanie o to, czy obecny chorwacki system jest zdecentralizowany, jest jednocześnie pytaniem, czy władza lokalna ma autonomię względem aparatu państwowego. By na nie odpowiedzieć, należy wziąć pod uwagę stopień samodzielności finansowej samorządu lokalnego. Decyduje ona bowiem o faktycznej samodzielności każdej instytucji, przedsiębiorstwa *etc*. Wnikliwa obserwacja przekonuje, że niestety mamy do czynienia z państwem wciąż jeszcze o wątłej kondycji finansowej, co w praktyce odczuwają społeczności lokalne. Potwierdzają to środki finansowe przeznaczane na funkcjonowanie poszczególnych szczebli samorządu lokalnego. Z tego względu nie dziwi, że stopień decentralizacji jest wciąż jeszcze niewystarczający. 90% dochodów finansowych przeznacza się na rozwój państwa, a zaledwie 8–10% zostaje do rozdysponowania na poziomie lokalnym. Staje się wobec tego możliwa ingerencja aparatu państwowego (centrum) w proces decyzyjny decydentów lokalnych. Prócz ograniczenia finansowego bardzo ważny i niebezpieczny dla rozwoju demokracji lokalnej jest wpływ polityczny na władze samorządowe. Dobrym tego przykładem jest miasto Split, w którym decyzje pomimo wcześniejszych ustaleń „na miejscu" ostatecznie brzmiały zgodnie z preferencjami Zagrzebia, a przecież politycy reprezentujący stolicę raczej nie są dokładnie zorientowani w lokalnych problemach Splitu[28]. Dlatego funkcje władzy lokalnej powinny być funkcjami tylko samorządowymi (komunalnymi), a nie politycznymi, które stwarzają niebezpieczeństwo powtórzenia niechlubnej tradycji w tym zakresie. I choć w nowych, zmienionych realiach ustrojowych odeszło się od zastąpienia państwa samorządem, to jednak wciąż jeszcze założenia tkwiące w jego legitymizowaniu nie są wolne od zagrożeń dezawuujących jego prawdziwe oblicze. Chcąc w pełni ocenić, czy chorwacki system samorządowy jest systemem noszącym znamiona zdecentralizowanego, nie należy zapominać o możliwościach ustawowo gwarantowanych organom przedstawicielskim. Przypomnijmy, że organem przedstawicielskim jest przewodniczący i maksymalnie dwóch jego zastępców, których w praktyce chorwackiego samorządu wybiera się większością głosów na pierwszym posiedzeniu, w obecności większości członków. Wśród istotnych kompetencji organów przedstawicielskich wymienia się zwykle: uchwalanie statutu jednostki samorządu lokalnego lub terytorialnego/regionalnego; podejmowanie decyzji i innych aktów, za pomocą których regulowane są kwestie związane z zakresem działalności; powoływanie i odwoływanie naczelnika

[27] Należy zwrócić uwagę, że wywołany temat to tak naprawdę o wiele poważniejszy problem dający się sprowadzić do likwidacji ówczesnego monopolu Związku Komunistów Jugosławii. Takie opinie wyrażał m.in. M. Marković.

[28] D. Lalić, *Kriza gradske vlasti u Splitu 2001–2002: videenje aktera*, [w:] Z. Petak, M. Kasapovic, D. Lalić, *Lokalna..., op. cit.*, s. 133–134. Zob. też: N. Zakoszek, *Politiczki Gustav Hrvatske*, Zagreb 2002, s. 41– 45.

gminy (*naczelnik opczina*), naczelnika miasta (*gradonaczelnik gradova*) lub żupana żupanija i ich zastępców, jak też i innych członków organów wykonawczych; tworzenie komisji roboczych i wybieranie ich członków, decydowanie o strukturze i zakresie działania administracyjnych organów samorządowych nadto ustanawianie instytucji publicznych i innych organów posiadających osobowość prawną, których zadaniem jest wykonywanie działalności gospodarczej, społecznej, komunalnej i innej na rzecz samorządu lokalnego/regionalnego[29]. Aparat państwowy przeniesiony na szczebel lokalny to nie tylko organy przedstawicielskie, lecz także organy posiadające kompetencje wykonawcze, które na poziomie gminy, w miastach i żupaniji sprawuje w gminie naczelnik i zarząd gminy, w miastach naczelnik i zarząd miasta, w żupaniji natomiast żupan i zarząd żupaniji. Zarówno naczelnik gminy i miasta, jak też żupan wybierany jest w wyborach pośrednich, a więc wyłaniany z grona członków rady[30]. Uprawnienia, w które wyposażone są egzekutywy szczebla lokalnego, wpisują się w poczet typowych kompetencji zarezerwowanych dla tego typu organów. Są to: po pierwsze, zadania z zakresu przedkładania projektów aktów prawnych, po drugie, wykonywanie lub zabezpieczenie wykonywania decyzji organu przedstawicielskiego, po trzecie, kierowanie organami administracyjnymi jednostek szczebla lokalnego i po czwarte, zarządzanie zarówno ruchomościami, jak też nieruchomościami, przynależnymi jednostkom samorządowym i po piąte, dysponowanie przychodami i podejmowanie decyzji w sprawach wydatków[31]. Zbiór gwarantowanych ustawowych uprawnień danych zarówno egzekutywie, jak i legislatywie szczebla lokalnego nie budzi zastrzeżeń i uspokaja, że istotnie ustawodawca chorwacki zadecydował o wyborze systemu zdecentralizowanego. Obawy może powodować faktyczne korzystanie z powyższych uprawnień, ze względu na wspomniane już wcześniej problemy finansowe, którymi wciąż jeszcze nękany jest młody chorwacki system polityczny[32]. Doświadczenia dowodzą, że realizować autentyczną samodzielność (czytaj: samorządność) można dopiero wówczas, kiedy tak naprawdę nie jest się uzależnionym od żadnego innego podmiotu, w przeciwnym razie przeszkodą dla rzeczywistej decentralizacji i prawdziwie funkcjonującego samorządu lokalnego zawsze będzie hamulec finansowy. Odpowiedź na pytanie badawcze, czy współczesny ustrój samorządu lokalnego w Republice Chorwacji jest kontynuacją idei i praktyki jugosłowiańskiego samorządu lokalnego, jest jednoznaczna: o wiernym odwzorowaniu nie może być mowy, gdyż zarówno idea zastąpienia państwa samorządem jest dziś nieaktualna, jak i kreowanie władz samorządowych z „klucza partyjnego" (jedynej partii politycznej) z pominięciem wyborów bezpośrednich i realizowaniem w ten sposób systemu delegacyjnego „dół – góra", są dziś jedynie stereotypem pojugosłowiańskiego systemu. Natomiast

[29] Na organ przedstawicielski nałożony jest obowiązek podejmowania decyzji większością głosów przy wymaganej frekwencji określonej na przynajmniej 1/2 wszystkich członków. Natomiast większości bezwzględnej wszystkich radnych ustawodawca oczekuje podczas głosowania nad budżetem, przyjęciem jego wykonania oraz uchwaleniem statutu. Tym tematem zajmuje się też K. Krysieniel, *System...*, *op. cit.,* s. 134.

[30] Takiego wyboru dokonuje się większością głosów wszystkich członków rady. Por też: *ibidem*.

[31] Generalnie zarząd zobowiązany jest podejmować decyzję większością głosów przy frekwencji co najmniej połowy członków. Natomiast w przypadku głosowania nad przychodami i wydatkami oraz dysponowania mieniem samorządu ustalono konieczność większości bezwzględnej wszystkich członków. Gdy chodzi zaś o zgłoszenie wotum nieufności wobec naczelnika, to wówczas wymaga się obecności co najmniej 1/3 wszystkich członków rady. Gdyby naczelnik został odwołany, to wtedy w nieprzekraczalnym terminie 30 dni nakłada się obowiązek wyboru nowego.

[32] Dynamika wzrostu gospodarczego w 2004 r. – 3,7%, PKB: 34,2% mld dol. USA, PKB na 1 mieszkańca wg parytetu siły nabywczej = 11,2 tys. dol. USA, inflacja: 2,5%, zadłużenie zagraniczne = 26,4 mld dol. USA. Dane za: *Fakty i liczby. Encyklopedia PWN*, red. W. Baturo, Warszawa 2006, s. 156.

odpowiedź na pytanie, czy współczesny system polityczny Republiki Chorwacji jest systemem zdecentralizowanym, jest już o wiele bardziej skomplikowana. Pod względem bowiem legitymizacji szczebli samorządowych, począwszy od gminy, a w jej obrębie *mjesnih samouprava* (jednostek samorządowych mających charakter pomocniczy), miast i obszarów podmiejskich (o legitymizowanym prawnie statusie), a na żupanijach kończąc, prawie nie zauważa się nieprawidłowości. O wiele gorzej jednak sprawa ma się z przełożeniem zapisu prawnego na praktykę samorządową. Ta wciąż jeszcze wymyka się jednoznacznej ocenie i o wiele bardziej przekonuje o tym, że przypadek Republiki Chorwacji jest przykładem decentralizującego się, a nie w pełni okrzepłego oczekiwanego zdecentralizowanego systemu politycznego. Wydaje się, że dopóty zjawisko to będzie obecne w chorwackich realiach politycznych, dopóki pozycja ekonomiczna tego od niedawna samodzielnego państwa nie będzie pozostawiała wątpliwości co do uporania się z trudnościami finansowymi.

Krystyna Chojnicka

Car i imperator

W 1721 roku dokonała się zasadnicza zmiana ustroju Rosji. Panujący od 1682 roku car Piotr Aleksiejewicz przyjął tytuł imperatora. Nie był to jedynie przejaw dumy monarszej, lecz rzeczywista i głęboka zmiana ustrojowa. Poświadczona ona została szeregiem aktów prawa, regulujących nową pozycję władcy i jego rodziny.

Zamiana tytułu cara na imperatora była zerwaniem z niezbyt długą, liczącą bowiem niespełna dwieście lat, tradycją koronowania się władców Rosji na carów. Jako pierwszy aktu koronacji dokonał w 1547 roku należący do dynastii Rurykowiczów car Iwan IV (1530–1584), który przeszedł do historii pod przydomkiem Groźny. Przedtem sporadycznie tytuł ten używany był przez dziada Iwana IV i jego ojca, wielkich książąt moskiewskich Iwana III Srogiego i Wasyla III. Koronacja Iwana Groźnego wywołała protest wśród wielu panujących w państwach europejskich, także ze strony cesarza niemieckiego i papieża; w szczególności przeciwna mu była monarchia Jagiellonów, nie bez podstaw upatrująca w przyjęciu nowego tytułu znamion eskalacji ekspansywnej polityki moskiewskiej. Powodem protestów było przede wszystkim to, że powszechnie utożsamiano tytuł cara ze znanym na zachodzie Europy od czasów starożytnych tytułem cesarskim. Wizja istnienia na wschodzie kontynentu cesarstwa, o którym na dwory europejskie docierały informacje fragmentaryczne i dość, z ich punktu widzenia, egzotyczne, groziła zachwianiem wypracowanego w szesnastowiecznej Europie politycznego *status quo*. W istocie oczywiste było dążenie Rosji do zajęcia znaczącej pozycji w polityce europejskiej, o czym mogły świadczyć chociażby podjęte za czasów Iwana Groźnego zamiary wprowadzenia Rurykowicza na polski tron elekcyjny. Dążenie władzy rosyjskiej do powiększania podległego jej terytorium także było wyraźne. W kolejnych latach Rosja skierowała swą ekspansję ku terenom północnym, jednocześnie cały czas poszerzając swoje terytorium na wschód. Jednym z głównych kierunków jej ekspansji pozostawały nieodmiennie ziemie należące do Litwy; początkowo chodziło o szereg pogranicznych drobnych księstw ruskich. Przyjęcie przez panującego w Rosji tytułu carskiego miało swoje korzenie w chęci zaakcentowania, że car moskiewski jest władcą wszystkich ziem ruskich, także i tych, które znajdowały się wówczas pod berłem innego władcy. Niewątpliwie w grę wchodził przede wszystkim Kijów, kolebka ziem ruskich, pozostająca wówczas pod berłem Jagiellonów. Na marginesie wspomnieć

należy, że podobne obawy i protesty, jakie wywołało przyjęcie przez Iwana IV tytułu cara, towarzyszyły kilkadziesiąt lat wcześniej przyjęciu przez Iwana III Srogiego (1440–1505) tytułu władcy całej Rusi (*wsiejarusi*).

Z naszego punktu widzenia istotne jest podkreślenie, że w Rosji tytuł carski odbierany był odmiennie niż w Europie Zachodniej i z pewnością nie można go rozumieć przez proste tłumaczenie na język rosyjski słowa „cesarski". Słowo „car" było słowiańską wersją tytułu, wywodzącą się oczywiście również z rzymskiego źródłosłowu. Używano tej wersji w Bułgarii i w Serbii już w XI wieku. Tradycja językowa Rosji być może odwoływała się do wzorców południowosłowiańskich, lecz jednocześnie zawierała w sobie zgoła inne konotacje[1]. Mogą nam one wiele wyjaśnić, o ile chodzi o kulturową tożsamość Rosji, choć w dziedzinie jej dążeń politycznych wnoszą jedynie szereg mniej istotnych uzupełnień. Przed koronacją Iwana IV tytułem cara obdarzano w Rosji władców Bizancjum oraz władców niechrześcijańskich, takich jak szach perski czy sułtan turecki. Carem był też dla Rosjan chan Wielkiej Ordy, do niedawna okupującej ziemie ruskie. Z kolei dla starożytnych władców Rzymu znajdowano w Rosji określenia *kiesar*, *ciezar*, *imperator*. Tytułów tych używano w XVI wieku w korespondencji dyplomatycznej w stosunku do cesarza niemieckiego. Tak więc, nie porównując się, a tym samym nie uzurpując sobie prawa do statusu tożsamego z statusem cesarza niemieckiego, władcy Rosji argumentowali swoje prawa do tytułu carskiego zgoła odmiennie. Przede wszystkim akcentowano niezależność państwa rosyjskiego. Padały przy tym różne argumenty. Zupełnie fikcyjny był ten, który dowodził dawności praw do tytułu carskiego, przyznanych już jakoby Włodzimierzowi w chwili chrztu Rusi, przedstawianego jako równoznaczny z koronacją ruskiego władcy. Dość naciągany był również argument, że tytuł cara należy się rosyjskiemu władcy po pobiciu przez Rosję carstw Kazania i Astrachania. Z kolei, jak zaświadcza opisujący ówczesną Rosję Herberstein, powszechnie interpretowano ów tytuł, wyrażając przekonanie, że carem jest ten władca, któremu podporządkowani są królowie[2]. To właśnie przekonanie tłumaczyć może odrzucenie przez Iwana III propozycji składanych ze strony cesarza i papieża, skłonnych nadać mu tytuł królewski. Nie zaspokajało to widocznie ambicji panujących, którzy dążyli do zaakceptowania ich pozycji jako carów. Według niektórych badaczy historii Rosji tytuł króla uznawano bowiem za tożsamy z tytułem gosudara, a więc tym, którym władcy Rusi posługiwali się już od dawna[3]. Jednak tytuł gosudara w istocie zawierał w sobie treści głębsze niż tytuł króla w rozumieniu zachodnioeuropejskim. Związany był ze specyfiką rosyjskiej monarchii patrymonialnej, w której państwo stanowiło własność panującego, a poddani dysponowali jedynie ograniczonymi formami posiadania[4]. Stąd tytuł gosudara dawał władcy dalej idące prerogatywy w dziedzinie władzy wewnętrznej, aniżeli tytuł króla. Można powiedzieć, że gosudar był tytułem oddającym raczej zakres władzy ekonomicznej, zaś car – politycznej, choć najczęściej tytułów tych używano przemiennie. Istotę stanowiska, jakie

[1] Szerzej na ten temat: K. Chojnicka, *Przed imperium było cesarstwo*, [w:] *Cywilizacja Rosji imperialnej*, Poznań 2002, s. 15–27.

[2] S. Gierbiersztejn (Herberstein), *Zapiski o moskowskich dielach*, Sankt Petersburg 1908 (Rerum Moscoviticarum Commentari), s. 23–24.

[3] W. Pelz, *Suwerenność państwa w praktyce i doktrynie politycznej Rusi Moskiewskiej (XIV–XVI w.)*, Zielona Góra 1994, s. 218.

[4] Por. R. Pipes, *Rosyjski konserwatyzm i jego krytycy. Studium kultury politycznej*, Kraków 2009, s. 27.

prezentowała Rosja w kwestii zasięgu carskiej władzy, wyjaśniać może zapis pochodzący z korespondencji samego Iwana Groźnego, który pisząc do króla polskiego Zygmunta Augusta, udowadnia wyższość Rosji nad Polską, po pierwsze, odwiecznością rosyjskiej władzy, nieprzerwanie jakoby kontynuowanej od czasów Włodzimierza, a po wtóre jej autokratycznym charakterem; carowie swej władzy nie otrzymali od nikogo, nikt też nie będzie im stawiał warunków określających zakres owej władzy: „wszak nieograniczone carskie samowładztwo naszych gosudarów – to nie to co wasze nędzne królestwo: naszym wielkim gosudarom nikt niczego nie nakazuje"[5]. Wielokrotnie podkreślano także w ówczesnej literaturze, iż władza carów (podobnie jak rosyjskie prawosławie) jest samoistna, po nikim nie odziedziczona, od nikogo nie otrzymana. Z całości użytej przez stronę rosyjską argumentacji wynika, że zamiarem carów było stworzenie monarchii równej cesarstwu niemieckiemu, niekonkurującej jednak z nim, ale i niebędącej kontynuacją cesarstwa bizantyjskiego. Silnie akcentowano natomiast wyższość władzy carskiej nad władzą podbitych księstw ruskich, uznając prawo cara do objęcia swoją władzą całości ziem ruskich, także i tych, które aktualnie wchodziły w skład Rzeczypospolitej. Podkreślano również, że carowie są przedstawicielami jedynej prawdziwie chrześcijańskiej monarchii prawosławnej. Ten argument był niezwykle ważny, jako że już w XIV wieku zasada „jeden kościół, jedno cesarstwo" za pośrednictwem Bizancjum obecna była w świadomości moskiewskich władców. Monopolistyczna pozycja w świecie chrześcijańskim, jaką sobie przypisywali, w konsekwencji miała z nich czynić naturalnych opiekunów wyznawców prawosławia zamieszkujących państwo Jagiellonów. Motyw ten stał się również aktualny w czasach panowania Piotra Wielkiego.

Analiza historii Rosji nasuwa wiele skojarzeń między celami, jakie wyznaczali sobie wybitni władcy Rosji Iwan IV i Piotr I, jako ci, którzy nadali nowy wymiar rosyjskiej monarchii[6]. Panowanie Iwana IV, jak również jego dziada Iwana III, konsekwentnie realizowało cele polityki moskiewskiej w ścisłym związku z europejskim układem sił. Podobny cel przyświecał Piotrowi Wielkiemu, okrzykniętemu europeizatorem Rosji. Różnica wynikająca z dwustuletniego dystansu pomiędzy okresem, kiedy zasiadali na tronie moskiewskim, polegała na tym, że w horyzoncie działań władzy za czasów Iwana Groźnego pozostawała jedynie ona sama, jej nieograniczone prerogatywy i ambitne, dalekosiężne cele. Piotr natomiast, zaznajomiony z najnowszymi ideami myśli zachodniej, podjął dzieło budowy podstaw społeczeństwa, które świadomie miało realizować jego politykę. Podstawy tego społeczeństwa stanowić miała tworzona przez niego elita biurokratyczna, nie bez racji określana w późniejszej literaturze mianem „piskląt z gniazda Piotrowego". Lecz nie tylko. Jego troska o system edukacji, mechanizmy awansu społecznego, porządkowanie spraw personalnych w armii i Cerkwi świadczą o chęci rozszerzenia reform konstruujących społeczeństwo poza kręgi urzędniczych elit. Do coraz szerszych rzesz rosyjskiego społeczeństwa skierowane były ukazy carskie, szczegółowo uzasadniające poczynania władzy. Do nich też adresowane były towarzyszące

[5] *Posłanija Iwana Groznogo*, Moskwa 1951, s. 430–431.

[6] Tematem tym zajęli się szczegółowo przedstawiciele semiotyki. Por. A.M. Panczenko, B.A. Uspienski, *Iwan Groznyj i Piotr Wielikij: koncepcji pierwogo monarcha*, [w:] *Trudy Oddiela Drewnierusskoj Literatury*, t. 37, s. 554 i n.

tym ukazom obszerne uzasadnienia, zawarte bądź w samym tekście prawnym, bądź w odrębnych publikacjach, napisanych z dbałością o uzasadnienia doktrynalne, sporządzone na podstawie najnowszych trendów myśli polityczno-prawnej[7]. Dla Piotra rzeczą istotną było, aby wszelkie działania władzy miały podstawy prawne; aby prawo było dostępne i zrozumiałe dla coraz większej liczby jego poddanych. Służyły temu słowniki pojęć używanych w administracji i sądownictwie, które umieszczane były w aktach prawnych, wprowadzano do nich również obszerne części historyczne i teoretyczno-doktrynalne. Jednocześnie ostrzegano przed skutkami nieznajomości prawa i niejednokrotnie radzono, aby dla przypomnienia, jak istotne są rozstrzygnięcia prawne, teksty ukazów trzymano zawsze na wierzchu – „na stole". „Ponieważ nic w rządzeniu Państwem nie jest tak konieczne jak silna ochrona praw obywatelskich (*grażdanskich*), po co by było w ogóle prawa spisywać, skoro by ich one nie chroniły, lub żonglowały nimi jak kartami, dobierając kolor do koloru, czego nigdzie na świecie się nie spotyka, a u nas było, a po części jeszcze nadal jest i zło stara się wszelkie zasadzki budować pod fortecą prawdy; dlatego też tym ukazem, jako i wszystkimi wydrukowanymi ustawami i regulaminami zatwierdza się, aby nikt nie decydował i nie rozstrzygał wszelkich spraw innym sposobem przeciwnym regulaminowi i niedokładnie postanawiał do referatu wpisywać to, co już zostało wydrukowane"[8] – tak brzmiała lekcja państwa prawa w ujęciu Piotra Wielkiego. Przyznać należy, że brzmiała wspaniale, jednak należy zdecydowanie podkreślić, że nie naruszała podstaw rosyjskiego patrymonializmu; nadal nie została wyznaczona granica pomiędzy prawem publicznym a prywatnym, zaś obywatelom nie zagwarantowano pełnej nienaruszalności ich własności[9]. Rosyjski ustrój tego okresu łączył z jednej strony stare, moskiewskie rządy patrymonialne, z drugiej klasyczny absolutyzm XVIII wieku Jan Baszkiewicz, charakteryzując monarchię absolutną i podkreślając właściwą tej formie ustroju dwoistość: tradycję i modernizację, pisze, że wśród jej zwolenników panowało przekonanie, iż „tylko wszechwładza monarchy gwarantuje pomyślność poddanych: tylko absolutyzm zapewnia spokój i ład, konieczne warunki dobrobytu"[10]. Koresponduje z tym wspomniana wyżej „ochrona praw obywatelskich", która była w Rosji nowością i świadczyła o ujmowaniu zadań monarchii zgodnie z europejskimi standardami. Władca po raz pierwszy deklarował, że chce dokonać czegoś nie za pomocą poddanych, lecz dla wspólnego dobra swego i ich, licząc przy tym na aktywność z ich strony.

Wśród aktów prawa, które stały u podstaw przekształcenia carstwa w imperium, za zasadniczy należy uznać ten, który wydany został 22 października 1721 roku i zatytułowany został „Akt wyniesienia Gosudara Cara Piotra I na tytuł Imperatora Wszechrosyjskiego i nadania mu określeń: Wielkiego i Ojca Ojczyzny"[11]. Określenia użyte jako części składowe tytułu zaczerpnięte zostały bezpośrednio z tradycji starożytnego Rzymu, ale należy podkreślić, że nawiązywanie do tej tra-

[7] Przykładem jest obszerny traktat autorstwa Teofana Prokopowicza, zatytułowany *Prawda woli monarszej w opriedielienii nasliednika dzierżawy swojej uzasadniający reformę sukcesji tronu*, o której mowa będzie niżej. Prokopowicz, przedstawiciel kijowskiego duchowieństwa prawosławnego, posiadający silne związki z kulturą polską, w swojej argumentacji nawiązywał między innymi do Hobbesa i Pufendorfa.

[8] *Polnoe Sobranije Zakonow Rossijskoj Impierii* (dalej: PSZ), t. 6, Sankt Petersburg 1830, s. 656.

[9] R. Pipes, *Własność a wolność*, Warszawa 2000, s. 280 i n.

[10] J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 2002, s. 179 i n.

[11] *Ibidem*, t. 6, s. 444.

dycji nie nastąpiło po raz pierwszy dopiero za panowania Piotra. Już w początkach XVI wieku odwoływano się do fikcyjnej genealogii, według której Rurykowiczowie wywodzili się w prostej linii od wysłannika, krewnego, a według niektórych źródeł nawet brata, pierwszego cesarza Rzymu Oktawiana Augusta, który – przypomnijmy – jako jeden z pierwszych przyjął tytuł Ojca Ojczyzny[12]. Piotrowi został on nadany wraz z przydomkami Imperatora i Wielkiego, decyzją wspólną Senatu i Synodu, będącego (po likwidacji patriarchatu moskiewskiego) cywilną władzą Cerkwi rosyjskiej. Określenie Piotra I mianem imperatora miało niewątpliwie związek z podkreśleniem jego jedynowładztwa, lecz również w zgodzie z rzymską tradycją wiązano je także z militarnymi tryumfami cara, a konkretnie ze zwycięstwem w wojnie ze Szwecją. Omawiany akt prawny zawiera szczegółowy opis starań Senatu i duchowieństwa, występujących jako przedstawiciele wszystkich stanów (*czinow*) Rosji, którzy jakoby musieli przełamywać opory Piotra dotyczące przyjęcia nowej tytulatury. Jednak, jak głosi ukaz, w efekcie podjętych starań ostatecznie uzyskano zgodę Piotra, czego konsekwencją była uroczystość, która odbyła się 22 października w cerkwi pod wezwaniem Trójcy Świętej. Po zakończeniu liturgii odczytano najpierw traktat pokojowy zawarty ze Szwecją, po czym z *pouczenijem* wystąpił arcybiskup pskowski (jeden z wiceprezydentów Synodu), który zaprezentował sławne czyny i dokonania Piotra, szczególnie zaś jego zasługi militarne. Następnie głos zabrał kanclerz, którego kwieciste wystąpienie przytoczone zostało w całości. Stwierdził on, że rosyjscy poddani „z mgły niewiedzy na teatr sławy wobec całego świata i, by tak rzec, z niebytu w byt wyniesieni, włączeni w społeczność narodów politycznych" winni są wdzięczność swojemu carowi. Szczególnego podkreślenia wymaga w tym fragmencie użycie pojęcia „narodu politycznego", potwierdzające wysokie standardy znajomości współczesnych trendów światowej myśli politycznej wśród przedstawicieli rosyjskich elit władzy, a z drugiej strony świetnie oddające wieloetniczny i wielokulturowy charakter imperium. Ważne jest również i to, że w dalszej części swego wystąpienia kanclerz powołał się na cesarza Maksymiliana jako jedynego antecesora Piotra. Nie padły natomiast żadne imiona cesarzy starożytnego Rzymu i Bizancjum. Wskazówka zawarta w tym fragmencie nie jest łatwa do odczytania. Zbyt mało informacji zostało zamieszczonych w jednym zdaniu z kanclerskiego wystąpienia, aby podjąć się było można szczegółowych rozważań. Czy więc chodziło w nim konkretnie o osobę zmarłego przed dwustu laty Maksymiliana I Habsburga i jego zasługi dla cesarstwa czy o zaakcentowanie pozycji Rosji, jako równej cesarstwu niemieckiemu, czy – to interpretacja najdalej idąca – o sposób objęcia władzy; przez Maksymiliana, którego wybrali elektorowie i Piotra, któremu tytuł nadał Senat i Synod. W każdym razie to właśnie Maksymilian wskazany został jako ten, od którego pochodzi tradycja nowożytnego imperium podejmowana właśnie przez cara Rosji Piotra. Z kolei przydomek „wielki" zdaniem kanclerza należny jest Piotrowi dlatego, że świadomi jego osiągnięć współcześni już od dawna obdarzali go tym mianem. Przy określeniu „ojciec ojczyzny" kanclerz wskazał natomiast jego starożytny rodowód. Po przytoczeniu mowy kanclerza następuje w ukazie opis uroczystości, wznoszonych okrzyków, salw armatnich; wymienieni zostali także liczni przedstawiciele państw obcych, którzy wzięli

[12] R. P. Dmitriewa, *Skazanie o kniaziach władimirskich*, Moskwa 1955, *passim*.

w niej udział. Jeżeli zaś chodzi o wypowiedź Piotra, to została ona przytoczona w skrócie i nie zawierała żadnych deklaracji, poza wskazaniem konieczności utrzymywania gotowości przez wojsko i nakazem powszechnego działania na rzecz dobra ogółu.

Po nadaniu Piotrowi wymienionych powyżej zaszczytnych tytułów 21 listopada 1721 roku wydany został akt szczegółowo regulujący ich zamieszczanie w *gramotach*, *ukazach*, *proszeniach* i *prigoworach*[13]. Dokonano rozróżnienia pomiędzy tytułami, jakie mają być umieszczane w pismach o odmiennym charakterze, przy czym wymieniono siedem rodzajów takich pism: korespondencję wysyłaną do obcych państw; korespondencję wewnętrzną; ukazy sporządzane w imieniu imperatora i wysyłane przez Senat do kolegiów i guberni oraz przez kolegia do guberni; supliki i odpowiedzi na nie; umowy; paszporty. W korespondencji pomiędzy kolegiami nie wymagano powoływania się na tytulaturę władcy. Oczywiście najbardziej rozbudowany tytuł zamieszczany miał być na korespondencji kierowanej za granicę. Ta wersja miała najpełniej informować o zasięgu władzy Piotra, a niekiedy również o źródłach jej pochodzenia. Tytuł Imperatora i Samodzierżcy związany został z pojęciem Wszechrusi, tradycyjnego określenia dzierżawy carów rosyjskich, a ponadto wymieniono, jako objęte tym tytułem, Moskwę, Kijów, Włodzimierz i Nowogród. Moskwa uhonorowana została jako stolica – najpierw Wielkiego Księstwa, następnie carstwa, a obecnie imperium. Nie pojawiła się jeszcze w oficjalnym tytule imperatora rosyjskiego nazwa wznoszonej z jego inicjatywy od 1703 roku nowej stolicy, Petersburga, chociaż właśnie w tym mieście miały miejsce uroczystości nadania Piotrowi wymienionych wyżej tytułów. Nazwa tego miasta, dedykowanego patronowi cara, św. Piotrowi, nie ukształtowała się zresztą jeszcze w owych czasach ostatecznie. Kijów, kolebka grodów ruskich, znalazł się w koronie imperium, a więc i w tytule Piotra, w wyniku traktatu grzymułtowskiego, który został zawarty w 1686 roku i potwierdził warunki rozejmu andruszowskiego (1667). Wprawdzie na mocy tego ostatniego Kijów miał przejść pod panowanie rosyjskie tylko na dwa lata, jednak nigdy już do Rzeczypospolitej nie wrócił. Włodzimierz wymieniony został ze względów historycznych jako stolica księstwa włodzimierskiego, siedziby wielkoksiążęcej z okresu przed wzrostem znaczenia Moskwy i przejęcia przez nią roli stolicy państwa, jednoczącego się po okresie niewoli tatarskiej. Z kolei Nowogród, bogata i znana w średniowieczu republika, podbita przez Iwana III w 1478 roku, choć formalnie była księstwem (książę był nominowany i usuwany przez bojarów), faktycznie wytworzyła specyficzną formę ustroju republikańskiego i określano ją najczęściej mianem Ziemi Nowogrodzkiej. Jej podbój był dla Moskwy wielce znaczący i ugruntował jej dominującą pozycję. Nazwa Nowogrodu włączona do tytułu imperatora była zapewne dlatego, że jako car nie przejął po jego władcach tytułu książęcego ani żadnego innego. Z kolei tytuł carski, zgodnie ze wspomnianą wyżej argumentacją z czasów Iwana IV, przypisany został Piotrowi jako władcy carstw: Kazańskiego, Astrachańskiego i Syberyjskiego. W kolejności następują tytuły: gosudara, księcia, wielkiego księcia przyporządkowane do określonych części imperium. Uwzględnione zostały również w tytule zdobycze Rosji uzyskane w wyniku wygranej ostatnio trzeciej wojny północnej ze Szwecją, zakończonej pokojem w Nystad; Piotr zyskał w jej wyniku tytuł księcia Estlandii, Liflandii (Liwonii) i Karelii. Szóstego grudnia 1721

[13] PSZ, t. 6, s. 453.

roku Senat wydał kolejny akt, dotyczący nowej pieczęci państwowej, dostosowanej do przyznanych Piotrowi tytułów[14]. Wyobrażenie dwugłowego orła pozostawało na niej bez zmian, ulegał zmianie jedynie stanowiący integralną część pieczęci, tytuł panującego.

Dwudziestego trzeciego grudnia 1721 roku Senat, w porozumieniu z Synodem, wydał akt regulujący tytulaturę imperatorskiej małżonki i dzieci[15]. Rozstrzygnięcia przyjęte przez Senat w tej kwestii dopuszczają pewne warianty. Żona władcy mogła nosić tytuł imperatorowej (*impieratricy*) lub cesarzowej (*ciezariewoj*), zaś dzieciom przysługiwał tytuł cesarzówien (*ciezariewny*). Forma żeńska uzasadniona była w tym przypadku faktem, że spośród licznego potomstwa Piotra w 1721 roku przy życiu pozostawały wyłącznie córki: Anna, Elżbieta i Natalia. Uzasadnienie nadania tytułów *cezariewa* i *ciezariewna* zawarte w tekście brzmi: „ponieważ Imperatorowi nadany jest tytuł Jego Carskiej Wysokości". Należy więc podkreślić, że Senat w tym przypadku nie przywiązywał wagi do rozróżnienia tytułów carskiego i cesarskiego, które zostały podporządkowane tytułowi imperatorskiemu. Propozycja Senatu i Synodu nie uzyskała jednak pełnej akceptacji Piotra. Wprowadził on poprawkę, w myśl której wykreślono tytuł „cesarzowej", w jego miejsce wprowadzając formę bardziej rozbudowaną: „Imperatorowa, jej Cesarska Wysokość" (*Impieratrica, jeja Ciezariewinu Wieliczestwo*). Jednocześnie Senat wraz z Synodem w tym samym akcie prawnym odrzucił tradycyjne określenia stosowane wobec panujących w pismach i wypowiedziach, obok ich tytułów oficjalnych (*tiszajszyj, izbrannyj i pocztiennyj*). Nakazano również zastąpienie określenia *błagorodnyj* przez *błagowiernyj*, jako że to pierwsze, stosowane również w stosunku do szlachty, nie odpowiadało cesarskiej godności. Osiemnastego stycznia 1721 roku Synod uregulował zasady wymieniania imion cesarskiej rodziny podczas różnych form nabożeństw i uroczystości cerkiewnych[16].

Osobne miejsce zajęły regulacje prawne, mające na celu ochronę czci monarszej. W ukazie z 28 kwietnia 1722 roku[17] na wstępie zamieszczono pouczający przykład. Opisany został przypadek mieszkańca Penzy, który w określonym dniu ubliżał publicznie osobie władcy i wznosił antypaństwowe okrzyki. Spośród zgromadzonego tłumu tylko jeden, uwieczniony z imienia i nazwiska obywatel, dopełnił obowiązku doniesienia władzom o zaistniałym incydencie, za co nagrodzony został trzystoma rublami nagrody, a nadto otrzymał przywileje dotyczące prowadzonej przez niego działalności handlowej i pozostawać miał pod szczególną opieką władz lokalnych. Następnie sformułowany został nakaz, aby w razie wystąpienia podobnych przypadków obrazy czci monarszej niezwłocznie podejrzanych zakuć w żelazo i, bez uprzedniego przesłuchania, odprawić do tajnej kancelarii albo do Prikazu Preobrażeńskiego, w celu przeprowadzenia dalszego przesłuchania. Zostały także omówione reguły postępowania w przypadku, kiedy oszczerstwa przeciw imperatorowi rozgłaszane są niejawnie. Dla wszystkich, którzy doniosą o obu rodzajach tych zbrodni wobec imperatora, przewidziane zostały w ukazie nagrody, dla tych zaś, którzy tego obowiązku

[14] *Ibidem*, s. 464.
[15] *Ibidem*, s. 467.
[16] *Ibidem*, s. 481.
[17] *Ibidem*, s. 666.

nie dopełnią, wyznaczona została kara śmierci i konfiskata wszelkich dóbr materialnych na rzecz państwa. Specjalny obowiązek donoszenia o tego typu przestępstwach nałożony został przez prawo na przedstawicieli duchowieństwa[18]. Ukaz, który regulował te kwestie, powstały w nawiązaniu do wcześniej omawianego aktu o ochronie czci imperatora, nakazuje: „...żeby każdy duchowny wiedział, że jeżeli ktoś przy spowiedzi wyjawi swojemu ojcu duchowemu jakieś niezrealizowane przez niego, ale zamierzone zło, w szczególności zaś zdradę, lub bunt przeciwko Gosudarowi, lub Gosudarstwu, lub zły zamiar wymierzony w cześć lub zdrowie Gosudara i w rodzinę Jego Wysokości, a wyjawiając tak wielkie zło, nie wyrazi żalu, lecz od zamiaru swojego nie odstępuje i pragnie wprowadzić go w czyn...", to duchowny ten winien bezzwłocznie donieść władzom o zasłyszanej zbrodni. Duchowni pouczeni zostali ponadto, że w tym przypadku wyłączony zostaje nakaz dochowania tajemnicy spowiedzi, a nawet, że w takiej sytuacji nie mają w ogóle do czynienia ze spowiedzią. Ta bowiem zakłada skruchę ze strony penitenta, zaś gdy jej brak, spowiedź traci swoją specyfikę, nie powinna więc budzić wątpliwości konieczność doniesienia władzy o pozyskanych tą drogą wiadomościach. Na okoliczność wypełniania nałożonego na duchownych zadania zostali oni zobowiązani do złożenia przysięgi, której treść stanowiła integralną część ukazu. Charakterystyczne jest, że tekst przysięgi zawierał także kary dla tych duchownych, którzy będą nadużywać obowiązku donoszenia i „dodawać chytre, obłudne wymysły".

Szczególne miejsce wśród aktów prawnych tworzących w Rosji nową formę absolutystycznego ustroju zajmują te, które określały reguły następstwa tronu. Na konieczności wyznaczenia nowych zasad sukcesji zaważył szereg okoliczności. W pierwszym rzędzie wymienić należy śmierć dotychczasowego następcy tronu, Aleksego Piotrowicza, która nastąpiła w 1718 roku Aleksy Piotrowicz, syn Eudoksji, pozostającej od lat w klasztornym odosobnieniu rozwiedzionej żony Piotra, oskarżony został przez swego ojca przed Senatem. Wyrokiem Tajnej Kancelarii ds. Śledczych poddany uprzednio torturom (podobnie jak przesłuchiwani w sprawie świadkowie), skazany został na śmierć. Nie pomogło zrzeczenie się przez Aleksego następstwa tronu i deklaracja przyjęcia przez niego stanu zakonnego. Przeciwnie, deklaracje te zaostrzyły jeszcze konflikt. Piotr zadbał nawet o to, aby duchowieństwo dostarczyło mu przykładów pochodzących z Pisma Świętego, mających stanowić dla niego wskazówkę dla postępowania z synem. Aleksemu w istocie nie udowodniono zdrady stanu, lecz niewątpliwie popełnił on szereg nielojalnych działań wobec swego ojca – cara. Trzeciego lutego 1718 roku wydany został manifest pozbawiający Aleksego praw następcy tronu, które przeszły na jego przyrodniego brata, liczącego wówczas niespełna trzy lata Piotra Piotrowicza, syna Piotra i jego drugiej żony, przyszłej władczyni, Katarzyny I (1725–1727). Czternaście miesięcy później, w kwietniu 1719 roku, nowy dziedzic carskiej korony zmarł. Z trojga dzieci, które miał Piotr z pierwszą żoną, Eudoksją Łopuchiną, do pełnoletności dożył jedynie Aleksy, zaś z jedenaściorga, które urodziła jego druga żona, Katarzyna, do pełnoletności dożyły jedynie dwie córki: Anna – matka przyszłego cara Piotra III i Elżbieta – panująca w Rosji w latach 1741–1762[19].

[18] *Ibidem*, s. 685.

[19] Anna nie wchodziła w grę jako dziedziczka korony carów, jako że przyszła na świat przed zawarciem przez Piotra i Katarzynę formalnego związku małżeńskiego.

Tragiczna historia cesarzewicza Aleksego, a następnie śmierć cesarzewicza Piotra sprawiły, że problem sukcesji tronu rosyjskiego stał się niezwykle aktualny.

Piątego lutego 1722 roku wydany został Ustaw o następstwie tronu[20]. Rozpoczyna się on od nawiązania do sprawy cesarzewicza Aleksego. Czytamy więc, że najstarszy syn Piotra został następcą tronu „na mocy starego obyczaju, dającego następstwo najstarszemu synowi, a jako że był on jedynym dorosłym mężczyzną w naszej rodzinie, na żaden ojcowski nakaz oglądać się nie chciał; ten niedobry obyczaj z niewiadomego powodu był utrwalony". Następnie wskazano na to, że istnieją odmienne tradycje, zakładające odstępstwa od bezwzględnego stosowania porządku dziedziczenia tronu przez najstarszego męskiego potomka. Sięgnięto więc do Starego Testamentu, przypominając, że z boską aprobatą następcą Izaaka został jego młodszy syn. Kolejny przykład nawiązywał do historii Rosji przełomu XV i XVI wieku, kiedy to książę Iwan III Wasylewicz, wielce zasłużony w dziele zjednoczenia wyzwolonych spod jarzma mongolskiego ziem ruskich, dwukrotnie zmieniał decyzję, powierzając tron najpierw wnukowi, a potem synowi. Podkreślono, że dzięki temu mógł przekonać się, który z nich jest najwłaściwszym kandydatem do przejęcia po nim tronu Państwa Moskiewskiego. Zapowiedziane zostało również wydanie drukiem dalszych, licznych przykładów odstępstw od zasady primogenitury. „Pozostając w takim przekonaniu, w minionym 1714 roku, mając na względzie miłość do Naszych poddanych, aby i ich własne domy nie przechodziły na zgubę w niegodne ręce, pomimo iż wydaliśmy ustawę nakazującą, aby mienie nieruchome przechodziło na jednego syna, to jednak oddaliśmy w ręce rodziców decyzję, aby rozstrzygnęli, któremu synowi zechcą powierzyć dziedzictwo, który byłby najgodniejszy i dziedzictwa nie roztrwonił. My zaś szczególne winniśmy mieć staranie o całość Naszego Państwa, które obecnie z pomocą Bożą, jak powszechnie wiadomo, bardzo się rozrosło; z tych też powodów postanowiliśmy wydać niniejszą ustawę, aby zawsze wolą Rządzącego Monarchy było, komu zechce powierzyć następstwo". Idąc śladem Iwana Wasilewicza, Piotr zastrzegł sobie możliwość zmiany uprzednio podjętej decyzji co do osoby sukcesora, aby uniknąć w tym względzie rażących pomyłek; w tym kontekście znowu przypomniana została sprawa Aleksego. Akt zamyka, nadzwyczaj często w ustawodawstwie rosyjskim tej epoki stosowana, groźba potraktowania osób, które nie uszanują zawartych w nim rozstrzygnięć, jako zdrajców i poddania ich śmiertelnej kaźni oraz kościelnej anatemie. Potem nastąpił test przysięgi, którą winni złożyć poddani, zobowiązując się do respektowania wszelkiej woli monarszej dotyczącej sukcesji tronu. Ustawa, o której tu mowa, znalazła wkrótce zastosowanie w podjęciu decyzji o powierzeniu następstwa tronu drugiej żonie Piotra, Katarzynie, decyzji kontrowersyjnej, tak dla wielu współczesnych, jak i licznych późniejszych historyków. Po śmierci imperatora, która nastąpiła już trzy lata później, objęła ona tron jako Katarzyna I na okres zaledwie dwóch lat. Piotr Wielki, dając sobie prawo decydowania o sukcesji tronu, jak widać z użytych argumentów i przykładów, wydawał się ograniczać w wyborze następcy jedynie do kręgu osób należących do najbliższej rodziny panującego.

[20] PSZ, t. 6, s. 496.

28 lutego 1725 roku opublikowano *Manifest*, sygnowany przez Senat, Synod i *generalitet* (jako określano cztery najwyższe stanowiska w tabeli rang), zawiadamiający o śmierci imperatora Piotra Wielkiego i objęciu tronu przez Katarzynę. Ponieważ zmarły władca nie zostawił w kwestii swego następstwa wyraźnego rozporządzenia, sukcesorkę wyznaczono w oparciu o wspomniany akt z 5 lutego 1722 roku[21]. Domniemaną decyzję Piotra potwierdzać miało również złożenie przez „wszystkie stany (*cziny*) państwa rosyjskiego" przysięgi, o której była mowa wyżej. Podniesione zostały przy okazji *Manifestu* z 1725 roku zasługi Katarzyny dla ojczyzny. Jako podstawowy argument wspierający zasadność przekazania tronu Katarzynie uznano fakt, że już w 1724 roku miała miejsce koronacja i dokonanie aktu pomazania małżonki imperatora. Z koronacją tą związany był wydany z datą 15 listopada 1723 roku *Manifest*, na który następnie powołano się po śmierci Piotra[22]. W dokumencie tym, pisanym w imieniu Piotra Wielkiego w pierwszej osobie, przypomniana została istniejąca w cesarstwie bizantyjskim tradycja koronowania małżonek monarszych; jak widać tego typu odwołania do historycznych autorytetów stanowiły stały element aktów prawnych wydawanych przez Piotra, co w założeniu miało zapewne mieć skutek edukacyjny; zwraca uwagę również zwyczaj powoływania się na zasadniczo różne tradycje. Następnie car pisał o pomocy, jaką służyła mu żona, o trudach, jakie ponosiła, towarzysząc mu wiernie, nawet podczas wypraw wojennych. „Tak więc, na mocy danej nam od Boga autokratycznej władzy, za takie ze strony Małżonki Naszej poniesione trudy", Piotr dokonał koronacji cesarzowej. Do tego aktu nawiązywał *Manifest* wydany po jego śmierci, który kończył się wezwaniem skierowanym do poddanych, aby wiernie służyli nowej władczyni. Bezpośrednio za nim następowało szereg kolejnych aktów, powiązanych tematycznie z objęciem tronu przez Katarzynę. Powtarzały one sformułowania *Manifestu* i jednoznacznie wynikało z nich, że chociaż w czasie ciężkiej, jak podkreślano, dwunastodniowej śmiertelnej choroby Piotr nie wskazał bezpośrednio następcy tronu, to o jego woli uczynienia takiego właśnie wyboru świadczyć miało wcześniejsze dokonanie koronacji małżonki panującego monarchy. Niewątpliwie, na wyborze Katarzyny, niepochodzącym bezpośrednio od Piotra, zaważyły względy związane z chęcią kontynuacji dotychczasowego kursu polityki i utrzymania *status quo*, także w dziedzinie wpływów personalnych. Z drugiej strony sytuacja rodzinna imperatora nie dawała mu możliwości wyboru wielu innych rozwiązań.

Rosja pod berłem carów i imperatorów nigdy nie osiągnęła standardów państwa prawa. Wpłynęło na to wiele różnych okoliczności. Przyznać jednak należy, że monarchia rosyjska przełomu XVII i XVIII wieku starała się w kwestiach ustrojowych, a nade wszystko w ich prawnym zapisie sprostać standardom europejskim złotego wieku monarchii absolutnej. Jednak z dwóch głównych tendencji, które dominowały w czasach Piotra: porządkowania ustroju państwa i budowy jego – głównie terytorialnej – potęgi, w kolejnych dziesięcioleciach zwyciężyła ta druga. Nie mogło się to nie stać kosztem regresu w dziedzinie budowania nowoczesnego ustroju imperium. Można przytoczyć w tym miejscu uwagę Jana Jakuba Rousseau, piszącego w *Umowie społecznej* o pań-

[21] *Ibidem*, t. 7, s. 410.
[22] *Ibidem*, t. 7, s. 161, *Manifest* został ogłoszony 18 listopada.

stwach, „w których konieczność podboju tkwiła w samym ustroju i które dla utrzymania się musiały bezustannie się powiększać". Państwa te, zdaniem genewskiego filozofa, poprzez dążenie do poszerzania swego terytorium, jednocześnie osiągają „kres wielkości, a tym samym nieuniknioną chwilę upadku"[23]. Ten miał przyjść dopiero po dwustu latach, jednak słuszności opinii Rousseau dowodzi fakt, że przez owe dwieście lat nieustannie powiększające swe granice imperium nie dokonało realnej modernizacji ustroju.

[23] J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Łódź 1948, s. 48.

Małgorzata Czermińska

Graniczny ruch osobowy w Unii Europejskiej a zasada wolności migracyjnej

WPROWADZENIE

Mobilność przestrzenna oznacza przemieszczanie się ludności między jednostkami terytorialnymi. Może mieć zasięg krajowy (migracja wewnętrzna), zachodząca w ramach kraju, czyli z miasta na wieś i odwrotnie, lub z jednego regionu do drugiego, albo międzynarodowy (migracja zewnętrzna), między różnymi państwami albo kontynentami. W znakomitej większości definicji istota migracji jest związana ze zmianą miejsca zamieszkania. Zatem migrantem międzynarodowym jest osoba, która zmienia kraj pobytu, czyli miejsce, gdzie zwykle przebywa, tj. mieszka i spędza większość czasu. Jest to definicja zalecana przez ONZ[1].

Do migracji międzynarodowych nie zalicza się, mimo że są czynnikiem świadczącym o mobilności przestrzennej ludzi, m.in.:

- pracowników zatrudnionych poza granicami kraju; mają oni możliwość regularnego odwiedzania kraju pochodzenia, zatem nie zmieniają stałego miejsca pobytu;
- osób w tranzycie, tj. takich, które przekraczają granice danego kraju, ale ich celem jest kraj trzeci;
- gości oraz turystów, czyli osoby, które na krótko wjeżdżają do danego kraju;
- osoby przekraczające granice w związku z podróżami służbowymi lub też w związku z działalnością gospodarczą;
- wyłączone ze statystyk osoby posiadające status dyplomatyczny oraz zatrudnione w ambasadach lub konsulatach, osoby wyjeżdżające/wjeżdżające jako personel militarny;

[1] „Migracje zagraniczne ludności" 2002, GUS, Warszawa 2003, s. 29.

- nomadów (bezpaństwowcy), czyli osoby bez stałego miejsca zamieszkania, nie spełniają oni formalnego wymogu migracji, tj. zmiany stałego miejsca zamieszkania[2].

Migracja może przybierać różne formy, takie jak: emigracja, imigracja, reemigracja (ponowna emigracja, tj. np. kolejna zmiana miejsca zamieszkania lub powrót emigranta do kraju macierzystego), repatriacja (rodzaj reemigracji oznaczający powrót do ojczyzny osób przebywających przymusowo poza granicami swego kraju), przesiedlenie, wysiedlenie, readmisja (odsyłanie nielegalnych imigrantów do kraju, z którego przybyli), czy wreszcie deportacja (oznacza przymusowe, połączone z ograniczeniem wolności przesiedlenie osób do innego regionu kraju lub poza granice państwa)[3].

Z wymienionymi formami migracji międzynarodowej wiążą się szczególne grupy migrantów, takie jak[4]:

- nielegalni imigranci bez ważnych dokumentów – ich wjazd i pobyt może być tolerowany lub nietolerowany przez kraj przyjmujący; w drugim przypadku może nastąpić readmisja lub deportacja;
- azylanci to osoby ubiegające się o azyl po przybyciu do kraju docelowego, np. ze względu na prześladowania we własnym kraju;
- uchodźcy – uznani za takich na podstawie Konwencji Narodów Zjednoczonych dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 roku, osoby te nie mogą lub nie chcą powrócić do kraju macierzystego z obawy przed prześladowaniami z powodu religii, rasy, narodowości, wyznawanych poglądów politycznych czy przynależności do pewnych grup społecznych.

Zarówno w przeszłości, jak i obecnie różnie postrzega się zasadę wolności migracyjnej, mimo że we współczesnym świecie prawo do zmiany miejsca pobytu z możliwością opuszczenia swego kraju na stałe uważa się za jedno z fundamentalnych praw człowieka. W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku w art. 13 stwierdza się, że: „1. Każdy człowiek ma prawo swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa. 2. Każdy człowiek ma prawo opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny, i powrócić do swego kraju"[5]. Właściwie o wolności i swobodzie migrowania można mówić w zakresie określonym wolą suwerennych państw[6]. Od dawna rządy państw, politycy i społeczeństwa stoją przed dylematem, aby z jednej strony umożliwić swobodę w przekraczaniu granic, zagwarantować bezpieczeństwo cudzoziemcom i zachęcać ich do przyjazdu, a z drugiej – jakimi sposobami ustrzec się przed przyjazdem osób niepożądanych i zapewnić bezpieczeństwo własnym obywatelom.

[2] A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, „Prace Migracyjne" 2003, nr 49, s. 9.

[3] *Słownik migracyjny*, „Biuletyn Migracyjny" 2005, nr 2, s. 8.

[4] J. Auleytner, K. Głąbicka, *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*, Warszawa 2001, s. 135–136, za: A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007, s. 25.

[5] Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, tekst dostępny na stronie internetowej: www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.

[6] *Graniczny ruch osobowy i towarowy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 143.

Zupełnie nową jakość w zakresie mobilności przestrzennej osób w Europie stanowiło utworzenie wspólnego rynku Unii Europejskiej. Już w traktacie rzymskim, powołującym do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą znalazły się zapisy (art. 2 i 3 TR) dotyczące utworzenia Unii Gospodarczej i Monetarnej oraz rynku wewnętrznego, w tym także zniesienie pomiędzy państwami członkowskimi opłat celnych i ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie towarów, jak również innych środków odnoszących ten sam skutek, przyjęcie środków dotyczących wjazdu i poruszania się osób po rynku wewnętrznym (art. 100c TR), jak również systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję oraz zbliżenie regulacji prawnych państw członkowskich w stopniu koniecznym dla funkcjonowania wspólnego rynku.

ACQUIS SCHENGEN

Próby zlikwidowania lub ograniczenia kontroli przepływu osób przez wewnętrzne granice Wspólnot Europejskich podejmowano od połowy lat siedemdziesiątych XX wieku. Na szczycie w Paryżu w 1974 roku prowadzono rozważania (raport Tindemansa) na temat możliwości zwiększenia praw obywateli, jednocześnie Komisja Europejska sporządziła raport Europa dla obywateli, na temat możliwości wprowadzenia jednolitych paszportów i utworzenia unii paszportowej, przyznającej specjalne prawa obywatelom państw członkowskich w ramach planowanego szerszego programu działań na rzecz „Europy obywateli". Starania te nie przyniosły wówczas większego efektu, ale idea ta odrodziła się w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych XX wieku, kiedy to postanowiono zintensyfikować działania zmierzające do utworzenia wspólnego rynku. Na szczycie w Fointaiebleau w 1984 roku powołano dwa komitety: do spraw zmian instytucjonalnych (zwany Komitetem Dooge'a) i ds. narodów Europy (Komitet Adonnino). Komitety te opracowały dwa raporty, z których pierwszy postulował szybkie stworzenie w pełni zintegrowanego rynku wewnętrznego, a drugi – doprowadzenie do powstania „Europy obywateli". Wówczas również Rada Europejska opowiedziała się za zniesieniem kontroli policyjnej i celnej dla osób i towarów przekraczających granice państwowe. Nie wszystkie państwa były jednak wówczas na to gotowe.

13 lipca 1984 roku w Saarbrücken podpisano dwustronne porozumienie francusko-niemieckie, dotyczące zniesienia granic między obydwoma krajami. Porozumienie to dotyczyło jedynie kontroli na drogowych przejściach granicznych między obydwoma krajami. Umową tą zainteresowały się następnie kraje Beneluksu – Belgia, Holandia i Luksemburg, mające doświadczenie w funkcjonowaniu unii paszportowej. Negocjacje doprowadziły do podpisania 14 czerwca 1985 roku w luksemburskiej miejscowości Schengen porozumienia, nazywanego układem z Schengen. Układ z Schengen jest umową międzynarodową, której sygnatariuszami były początkowo: kraje Beneluksu, Francja i RFN, mającą na celu zapewnienie swobody przepływu osób na terytorium państw sygnatariuszy. Umowa ta została zawarta poza wspólnotowym porządkiem prawnym.

Pierwszy, podstawowy układ z Schengen jest kilkustronicowym porozumieniem, składającym się z dwóch części. Część pierwsza układu dotyczy działań krótkookresowych (przed 1 stycznia 1996 roku). Postanowiono, że w momencie wejścia w życie układu i do czasu całkowitej eliminacji kontroli, wszelkie formalności związane z przekraczaniem granic wewnętrznych środkami transportu drogowego przez obywateli państw członkowskich zostaną ograniczone zasadniczo do zwykłej kontroli wzrokowej, bez ich zatrzymywania. Przewidziano ponadto: stworzenie wspólnych punktów kontroli granicznej (tam gdzie ich wcześniej nie było), umożliwienie mieszkańcom terenów przygranicznych przekraczania granicy w dowolnym miejscu i czasie, podjęcie kroków w kierunku skutecznego zwalczania nielegalnej imigracji, zniesienie niektórych form kontroli celnej i technicznej pojazdów przewożących towary przez granice wewnętrzne (m.in. stanu technicznego pojazdów, rozmiaru i ciężaru pojazdów użytkowych), wzmocnienie współpracy, w tym wymiany informacji między władzami celnymi i policyjnymi w zakresie walki z przestępczością. Postanowiono też podjąć kroki na rzecz usprawnienia odpraw na granicach w odniesieniu do towarów i pasażerów korzystających z transportu kolejowego i wodnego (śródlądowego).

Część druga układu z Schengen dotyczy środków i działań długoterminowych. Obejmują one przede wszystkim zniesienie kontroli na wspólnych granicach i przeniesienie ich na granice zewnętrzne, podjęcie działań mających na celu ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego i zapobieganie nielegalnemu wjazdowi osób, ujednolicenie polityki wizowej i warunków wjazdu. Sygnatariusze układu zobowiązali się do wypracowania porozumień o współpracy policyjnej na rzecz zapobiegania przestępczości oraz w celach śledczych. Ponadto zobowiązano się do podjęcia działań mających na celu harmonizację prawa odnoszącego się do przewozu narkotyków, broni i materiałów wybuchowych; obowiązku meldunkowego w hotelach, harmonizacji przepisów w dziedzinie podatków pośrednich (VAT i akcyzy).

Pełne urzeczywistnienie idei przekraczania granic wewnętrznych bez przeprowadzania kontroli podróżujących stało się możliwe dopiero po podpisaniu Konwencji Wykonawczej do układu z Schengen. Projekt był w zasadzie gotów w grudniu 1989 roku, ale ostateczne podpisanie konwencji nastąpiło 19 czerwca 1990 roku. Konwencja ta jest znacznie obszerniejszym dokumentem od układu podstawowego i stanowi jego uszczegółowienie.

Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen ustanawia jednolite zasady kontroli na granicach zewnętrznych oraz wprowadza środki towarzyszące, które umożliwiają zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych państw-sygnatariuszy. Zasadniczą treść Konwencji Wykonawczej stanowią przepisy wprowadzające tzw. środki wyrównawcze, których celem miało być wyrównanie „deficytu bezpieczeństwa" powstałego na skutek zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. Do najważniejszych z nich należą[7]:

1) zasady przekraczania granic zewnętrznych, wewnętrznych i polityka wizowa (art. 3–27). U podstaw całego dorobku prawnego z Schengen leży zasada, że zniesieniu kontroli na granicach ze-

[7] Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. pomiędzy rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec dotyczącego stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, tekst dostępny na stronie internetowej: www.cie.gov.pl.

wnętrznych musi towarzyszyć wzmocnienie kontroli na granicach zewnętrznych. Zatem w konwencji określono warunki, których spełnienie jest wymagane przy wjeździe obywateli państw trzecich na teren państw strefy Schengen. Muszą oni posiadać ważną wizę wjazdową oraz środki finansowe wystarczające na pokrycie kosztów pobytu, a w razie potrzeby powinni udokumentować cel podróży. Sygnatariusze układu z Schengen ustalają wspólną listę krajów, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu. Granicą zewnętrzną wjazdu na teren Schengen powinna być w zasadzie granica państwa, które wydało wizę. Wiza upoważniająca do wjazdu i poruszania się po obszarze Schengen została ujednolicona zarówno co do wzoru, jak i warunków wydawania. Wprowadzono dwa rodzaje wiz: mogą one być krótko- i długoterminowe (odpowiednio art. 9–17 i art. 18). Wizy krótkoterminowe wydawane są na okres trzech miesięcy i obowiązują na całym obszarze Schengen (obecnie na całym terytorium Unii Europejskiej), natomiast wydawanie wiz długoterminowych pozostaje w gestii poszczególnych państw-sygnatariuszy, i taka wiza jest ograniczona do ich obszaru. Obcokrajowcy przebywający na terenie Schengen podlegają obowiązkowi meldunkowemu. Przewoźnicy przywożący podróżnych na teren obszaru Schengen są zobowiązani do zabrania z powrotem osób nieposiadających wymaganych dokumentów; muszą się też liczyć z karą pieniężną;

2) harmonizacja przepisów w dziedzinie polityki azylowej (art. 28–38); Konwencja Wykonawcza ustala w sposób automatyczny kompetencje jednego państwa do rozpatrywania wniosku azylowego, niezależnie od tego, gdzie taki wniosek został złożony. Jeśli osoba starająca się o azyl przebywa na obszarze Schengen legalnie, wniosek powinno rozpatrywać państwo, które wydało zezwolenie na pobyt (np. wizę). W przypadku zaś, gdy dana osoba przebywa na obszarze Schengen nielegalnie, wniosek o azyl powinien być rozpatrzony przez państwo, którego granica została przekroczona;

3) ściślejsza współpraca pomiędzy narodowymi służbami policyjnymi (art. 39–47), w szczególności w zakresie pościgu transgranicznego i obserwacji transgranicznej. Zintensyfikowano bezpośrednie kontakty pomiędzy policjami sąsiadujących państw, a posterunki i komendy przygraniczne zostały połączone bezpośrednimi liniami telefonicznymi, zaczęto organizować wspólne, międzynarodowe szkolenia;

4) współpraca sądowa i administracyjna, między innymi dotycząca ekstradycji (art. 59–66) oraz wykonywania wyroków w sprawach karnych (art. 67–69). Zasady współpracy ustalone w konwencji dotyczą w szczególności ułatwień procedur ekstradycyjnych, przekazywania dokumentów w trybie pomocy prawnej w różnych fazach postępowania karnego, rozciągnięcia zasady współpracy na przestępstwa fiskalne, wykonywania zagranicznych orzeczeń sądowych oraz zastosowania zasady *ne bis in idem* (nieorzekania dwukrotnie w tej samej sprawie);

5) jednolita polityka wobec handlu narkotykami i innymi środkami odurzającymi (art. 70–76), a także posiadania i obrotu bronią palną oraz amunicją (art. 77–91). W Konwencji Wykonawczej przewidziano powołanie stałej grupy roboczej, złożonej z przedstawicieli władz policyjnych i celnych poszczególnych państw, w celu wypracowania skutecznej polityki zwalczania handlu narkotykami i środkami odurzającymi;

6) stworzenie elektronicznego Systemu Informacji Schengen (SIS) zapewniającego dostęp do danych umożliwiających identyfikację konkretnych osób i rzeczy (art. 92–119). Stworzenie i uruchomienie sprawnie działającego systemu informacyjnego było warunkiem wejścia w życie układu z Schengen i jego Konwencji Wykonawczej. System ten umożliwia wymianę danych o osobach i przedmiotach. Pozwala w praktyce każdemu funkcjonariuszowi straży granicznej lub policji na sprawdzenie, czy dana osoba, a także przewożone przedmioty nie są notowane w archiwach policyjnych lub poszukiwane – spełnia więc tym samym rolę centralnego rejestru poszukiwawczego. SIS składa się z jednostki centralnej w Strasburgu oraz z krajowych baz danych, do których bezpośredni dostęp mają wszystkie placówki na terenie państw sygnatariuszy zajmujące się obcokrajowcami. Każde państwo odpowiada za swoją bazę danych i tylko ono może dokonać wpisu do krajowego rejestru, przekazując odpowiednią informację do centralnego komputera. Stworzenie efektywnego systemu okazało się kosztowne i czasochłonne i spowodowało kilkuletnie opóźnienie wejścia w życie układu z Schengen i Konwencji Wykonawczej.

Konwencja z Schengen weszła w życie w roku 1995, a następnie została inkorporowana do systemu prawnego Unii Europejskiej na mocy traktatu amsterdamskiego z 1997 roku, który włączył cały dorobek Schengen (tzw. *acquis* Schengen) do wspólnotowego porządku prawnego. Traktat amsterdamski wszedł w życie 1 maja 1999 roku i od tego czasu stosowane są w ramach porządku wspólnotowego przepisy dorobku Schengen, który jest nadal rozwijany już w prawnych i instytucjonalnych ramach Unii Europejskiej. W skład dorobku prawnego Schengen, poza samym układem z Schengen z 14 czerwca 1985 roku i Konwencją Wykonawczą z 19 czerwca 1990 roku, wchodzą również protokoły akcesyjne i porozumienia do układu z 1985 roku oraz porozumienia wykonawczego z 1990 roku zawarte z: Włochami (podpisane w Paryżu 27 listopada 1990 roku), Hiszpanią i Portugalią (podpisane w Bonn 25 czerwca 1991 roku), Grecją (podpisane w Madrycie 6 listopada 1992 roku), Austrią (podpisane w Brukseli 28 kwietnia 1995 roku) oraz z Danią, Finlandią i Szwecją (podpisane w Luksemburgu 19 grudnia 1996 roku), wraz z odnoszącymi się do nich: aktem końcowym i wspólnymi oświadczeniami, decyzje i deklaracje przyjęte przez Komitet Wykonawczy ustanowiony na podstawie postanowień porozumienia wykonawczego z 1990 roku, a także akty przyjęte przez organy, którym Komitet Wykonawczy udzielił kompetencji decyzyjnych dla wdrażania porozumienia wykonawczego (łącznie około 3 tys. stron)[8]. Zniesienie kontroli granicznych nie oznacza zniesienia granic administracyjnych. W mocy pozostają też wprowadzone przez władze państw członkowskich procedury administracyjne, np. meldunkowe. W związku z przepisami imigracyjnymi i wizowymi wskazane jest posiadanie przy sobie dokumentu tożsamości potwierdzającego obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Kontrola tożsamości, pomimo iż nie będzie przeprowadzana na granicach, może być dokonana na zasadach wyrywkowych, na terenie całego obszaru Schengen. W określonych sytuacjach, po uprzedniej decyzji Rady UE, możliwe jest także czasowe przywrócenie kontroli granicznych.

[8] A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, *op. cit.*, s. 51.

Traktat amsterdamski ustanowił nowy cel Unii Europejskiej, jakim jest utworzenie w jej ramach „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości". Jest to możliwe poprzez zapewnienie swobodnego przepływu osób. Część *acquis* z Schengen została zatem włączona bezpośrednio do traktatu amsterdamskiego i poddana kompetencjom Wspólnoty. Dotyczy to przede wszystkim środków związanych z zapewnieniem swobodnego przepływu osób, współpracy sądowej w sprawach cywilnych, zacieśnienia współpracy administracyjnej i organów celnych. Inne postanowienia z Schengen, jak np. współpraca sądownicza oraz współpraca policyjna w sprawach karnych znalazły się w zreorganizowanym III filarze UE (funkcjonującym na zasadzie współpracy międzyrządowej). Natomiast odpowiednie środki dotyczące kontroli na granicach zewnętrznych, spraw migracyjnych, polityki azylowej, zapobiegania i zwalczania przedsiębiorczości zostały przeniesione z III do I filara. Komitet Wykonawczy, będący najwyższą władzą na mocy porozumień z Schengen, został zastąpiony przez Radę Unii Europejskiej ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Protokół wyłącza z *acquis* Schengen Wielką Brytanię i Irlandię, ale umożliwia tym państwom przystąpienie do systemu w dowolnej chwili, za zgodą Rady. Wielka Brytania i Irlandia uznają prawo do swobodnego podróżowania obywateli ze strony UE, ale odmawiają go przyjezdnym z innych państw i dlatego utrzymują kontrole graniczne.

Istotny jest fakt, że państwa, przystępując do Unii Europejskiej, zobowiązane są do przyjęcia dorobku schengeńskiego w całości. Do strefy Schengen przystąpiły kolejne kraje: 21 grudnia 2007 roku – Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Malta, Słowacja, Słowenia, Węgry; 12 grudnia 2008 roku – Szwajcaria, 1 listopada 2009 roku – Lichtenstein. Ponadto przewiduje się, że Cypr przystąpi do strefy w 2010 roku, a Bułgaria i Rumunia w marcu 2011 roku. Do układu z Schengen należą zatem obecnie 22 państwa Unii Europejskiej, Islandia i Norwegia, należące do Nordyckiej Unii Paszportowej oraz Szwajcaria i Lichtenstein, który jest z grupą z Schengen stowarzyszony. Wobec państw, które uzyskały status członka stowarzyszonego, mają zastosowanie postanowienia Konwencji Wykonawczej. Ich udział w procesie podejmowania decyzji jest jednak ograniczony do prawa wyrażania opinii i formułowania propozycji, nie dysponują jednak prawem głosu.

Jak wcześniej wspomniano, przyjęcie przepisów wynikających z układu z Schengen jest jednym z wymogów uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej przez kraje kandydujące, tak więc w przyszłości strefa swobodnego, niekontrolowanego przepływu osób znacznie się powiększy i obejmie prawie całą Europę. W połowie lipca 2009 roku Komisja Europejska przyjęła wniosek włączający trzy bałkańskie kraje: Serbię, Macedonię i Czarnogórę, do strefy Schengen. Obywatele Serbii, Macedonii i Czarnogóry, posiadający paszporty biometryczne, od 19 grudnia 2009 roku mogą wjeżdżać bez wiz do strefy Schengen, maksymalnie na 90 dni. Lecz na tym nie koniec rozszerzenia strefy, gdyż Komisja zapowiedziała już wnioski w sprawie zniesienia wiz dla Albanii oraz Bośni i Hercegowiny.

ZASADY PRZEKRACZANIA WEWNĘTRZNYCH GRANIC PAŃSTW UKŁADU Z SCHENGEN

Brak kontroli na granicach zawsze rodzi dodatkowe zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Kontrole graniczne służą bowiem uzyskaniu informacji: kto wjeżdża na terytorium danego kraju, w jakim celu, na jak długo i czy to, co z sobą wwozi, jest dozwolone. W przypadku przyjęcia *acquis* Schengen państwo traci możliwość kontrolowania tego, co dzieje się na jego granicach wewnętrznych i może polegać jedynie na zaufaniu do straży granicznych wszystkich partnerów. Wystarczy, że ktoś przekroczy jedną granicę państwową na obszarze Schengen, a potem może się swobodnie poruszać po całym terytorium.

W myśl Konwencji Wykonawczej do układu z Schengen (Tytuł I. Definicje, art. 1) granicami wewnętrznymi są wspólne granice lądowe państw-sygnatariuszy oraz ich porty lotnicze przeznaczone do rejsów krajowych i porty morskie przeznaczone dla regularnych połączeń promowych wyłącznie z obszaru i na obszar państw-stron, bez zatrzymywania się w portach położonych poza tym obszarem. Jednocześnie art. 2 stanowi, że granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez kontroli. W szczególnych przypadkach, zgodnie z art. 23 Rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 roku ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), 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 lub na przewidywany okres trwania poważnego zagrożenia, jeżeli przekracza on 30 dni. Zakres i czas trwania tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie przekraczają tego, co jest ściśle niezbędne dla reakcji na poważne zagrożenie[9].

Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych nie oznacza całkowitego zaniechania działań na rzecz kontroli transgranicznego ruchu osobowego. Uprawnione organy państw członkowskich mogą podjąć określone działania, takie jak[10]:

1) wykonywanie uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich na mocy prawa krajowego, o ile wykonywanie tych uprawnień nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną; ma to zastosowanie również do obszarów przygranicznych. Wykonywanie uprawnień policyjnych nie może być w szczególności uznawane za równoważne dokonywaniu odprawy granicznej, jeżeli środki policyjne:

- nie mają na celu kontroli granicznej,
- są oparte na informacjach i doświadczeniu policyjnym o charakterze ogólnym, dotyczących potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego i mają na celu w szczególności walkę z przestępczością transgraniczną,

[9] Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.Urz. L 105 z 13 kwietnia 2006 r.

[10] Art. 21 cyt. Rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r., *op. cit*.

- są opracowywane i stosowane w sposób zdecydowanie odróżniający je od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych,
- są przeprowadzane na podstawie kontroli wyrywkowej;

2) kontrolę bezpieczeństwa osób przeprowadzaną w portach i na lotniskach przez właściwe organy na mocy prawa każdego państwa członkowskiego przez funkcjonariuszy portu lub lotniska lub przewoźników, pod warunkiem że kontrola tego typu przeprowadzana jest również w stosunku do osób podróżujących po terytorium danego państwa członkowskiego;

3) możliwość ustanowienia przez państwo członkowskie przepisów o obowiązku posiadania przy sobie papierów i dokumentów;

4) obowiązek zgłaszania przez obywateli państw trzecich swojej obecności na terytorium któregokolwiek państwa członkowskiego zgodnie z postanowieniami art. 22 Konwencji z Schengen.

W przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego państwo może wyjątkowo przywrócić kontrolę graniczną na swoich granicach wewnętrznych na czas ograniczony, nie dłuższy niż 30 dni lub na przewidywany okres trwania poważnego zagrożenia[11].

SWOBODA PRZEPŁYWU OSÓB W RAMACH WSPÓLNEGO RYNKU UNII EUROPEJSKIEJ

Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych warunkuje i umożliwia jednocześnie swobodę przemieszczania się osób w ramach rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Zgodnie z obywatelstwem Unii Europejskiej ustanowionym na mocy traktatu z Maastricht i włączonym do traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (art. 20 traktatu lizbońskiego, dawny art. 17 TWE), każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego UE jest jednocześnie obywatelem Unii. Obywatelstwo to nie zastępuje, a jedynie uzupełnia obywatelstwo krajowe. Z obywatelstwem Unii wiążą się określone prawa i obowiązki. Prawa te dotyczą:

- swobodnego przemieszczania się i osiedlania na terytorium państw członkowskich (art. 21 traktatu lizbońskiego, dawny art. 18 TWE),
- głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w kraju pobytu, którego nie jest się obywatelem, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa (art. 22 TL, dawny art. 19 TWE),
- korzystania z ochrony dyplomatycznej i konsularnej w państwach trzecich, w których państwo członkowskie, którego są obywatelami, nie ma swojego przedstawicielstwa na terytorium UE oraz ochrony w tym zakresie w państwach członkowskich UE, na takich samych zasadach jak ich właśni obywatele (art. 23 TL, dawny art. 20 TWE),

[11] Art. 23 cyt. Rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r., *op. cit.*

- wnoszenie petycji do Parlamentu Europejskiego i do rzecznika praw obywatelskich Unii Europejskiej (art. 24 TL, dawny art. 21 TWE).

Acquis communautaire w odniesieniu do zasady swobodnego przepływu osób obejmuje cztery obszary:

1) swobodny przepływ pracowników – państwa członkowskie muszą zapewniać zgodność ich wewnętrznych przepisów, w tym dotyczących kryteriów obywatelstwa, pobytu i wymogów znajomości języka, z *acquis communautaire*;
2) wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych – Unia Europejska zamierza wyeliminować przeszkody w wykonywaniu zawodów regulowanych, poprzez akceptowanie zasady, że osoba posiadająca pełne kwalifikacje do wykonywania regulowanego zawodu w jednym państwie członkowskim powinna być uprawniona do wykonywania tego zawodu na całym obszarze Unii Europejskiej;
3) prawa obywatelskie – obejmujące prawa wyborcze (czyli prawa wszystkich obywateli Unii Europejskiej do aktywnego uczestniczenia w życiu politycznym Unii, poprzez uczestnictwo w wyborach europejskich i lokalnych) oraz prawo pobytu (pierwotnie przewidziane wyłącznie dla pracowników, rozszerzone także na osoby nieaktywne zawodowo);
4) koordynacja systemów ubezpieczeń społecznych – uregulowana rozporządzeniami, wobec czego środki w nich ustanowione są bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich. Podstawą tej koordynacji jest dążenie, aby osoby, które korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się na obszarze całej Unii Europejskiej, miały dostęp do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Wprowadzenie swobody przepływu osób w Unii Europejskiej rozpoczęło się od liberalizowania przepływu pracowników. Mieszkańcy Wspólnoty mają zapewnione prawo do przemieszczania się bez konieczności posiadania wiz i zezwoleń, podejmowania działalności gospodarczej i pracy, osiedlenia się, życia, korzystania ze świadczeń socjalnych w dowolnym kraju Wspólnoty, pozostawania na terytorium danego państwa członkowskiego po uzyskaniu zatrudnienia w tym kraju. Zasady te nie mają zastosowania do zatrudnienia w sektorze publicznym. Swoboda poruszania się pracowników obejmuje prawo do: przyjmowania zaoferowanej pracy, swobodnego przenoszenia się w tym celu w obrębie terytoriów państw członkowskich Wspólnoty, przebywania w jednym z państw członkowskich Wspólnoty w celu podjęcia tam zatrudnienia, zamieszkania po podjęciu zatrudnienia na terytorium jednego z państw członkowskich Wspólnoty. Prawo pobytu mają nie tylko osoby aktywne ekonomicznie (pracujący lub poszukujący pracy) i ich rodziny, ale także studenci, emeryci i pozostali obywatele państw członkowskich, pod warunkiem że posiadają oni wystarczające środki na utrzymanie oraz ubezpieczenie zdrowotne. Migrującym pracownikom zapewniono m.in. zaliczenie wszystkich okresów zatrudnienia w państwach członkowskich na potrzeby nabycia i zachowania prawa do świadczeń i obliczania ich wysokości oraz wypłatę tych świadczeń pod warunkiem zamieszkania na terytorium państw członkowskich.

Dopiero w 1990 roku proces ten rozszerzono na inne osoby, w tym prowadzące działalność na własny rachunek w ramach tzw. samozatrudnienia oraz studentów i emerytów. Zasady swobodnego przemieszczania się oraz prawo pobytu zostały skodyfikowane w jednej dyrektywie, którą państwa członkowskie miały transponować do swojego ustawodawstwa w ciągu dwóch lat od daty opublikowania, czyli do 30 kwietnia 2006 roku[12]. Zgodnie z tą dyrektywą prawo wszystkich obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich powinno być również zagwarantowane członkom ich rodzin bez względu na przynależność państwową[13]. Przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy, obywatele Unii powinni posiadać prawo do pobytu w goszczącym kraju UE bez konieczności wypełnienia jakichkolwiek warunków lub formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu.

W przypadku okresów pobytu dłuższych niż trzy miesiące państwa członkowskie powinny wymagać od obywateli Unii zarejestrowania się u właściwych władz w miejscu pobytu i uzyskania zaświadczenia o rejestracji. Wymóg karty pobytowej powinien być natomiast ograniczony do członków rodziny obywateli Unii, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, w przypadku okresów pobytu przekraczających trzy miesiące. Prawo pobytu na dłużej niż trzy miesiące uzyskują obywatele Unii, jeśli:

- są zatrudnieni lub samozatrudnieni w kraju goszczącym Unii,
- mają wystarczające środki na utrzymanie siebie i członków swojej rodziny i mają pełne ubezpieczenie zdrowotne,
- przybyli do danego kraju UE w celu kontynuowania nauki (w tym również szkolenia zawodowego) i posiadają, oprócz pełnego ubezpieczenia zdrowotnego na okres pobytu, środki na swoje utrzymanie.

Korzystanie ze stałego pobytu przez obywateli Unii, którzy zdecydowali się osiedlić na stałe w przyjmującym państwie członkowskim stanowi kluczowy element promowania spójności społecznej, która z kolei jest jednym z podstawowych celów Unii. Prawo stałego pobytu powinno zatem – zgodnie z dyrektywą – zostać ustanowione dla wszystkich obywateli Unii i członków ich rodzin, którzy zamieszkiwali w przyjmującym państwie nieprzerwanie przez okres pięciu lat, o ile nie zastosowano wobec nich środka wydalenia. Zgodnie z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, wszyscy obywatele Unii i członkowie ich rodzin zamieszkujący w danym kraju Unii, powinni być tak samo traktowani jak obywatele tego państwa. Ograniczenia w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu mogą być dopuszczone i uzasadnione jedynie względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Wydalenie obywateli Unii i członków ich rodziny powinno zatem być stosowane w ograniczonym wymiarze, zgodnie z zasadą proporcjonalności, tak aby uwzględnić stopień integracji danej osoby, długość

[12] Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.U. L 158/2004 z dn. 30 kwietnia 2004 r.

[13] W dyrektywie 2004/38/WE definicja „członka rodziny" obejmuje również zarejestrowanego partnera (np. konkubenta), jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem.

jej pobytu w przyjmującym państwie, jej wiek, stan zdrowia, sytuację rodzinną i ekonomiczną oraz związki z krajem pochodzenia. Zatem swoboda przemieszczania się i pobytu nie ma charakteru absolutnego. Każde z państw może w szczególnych przypadkach nie zezwolić cudzoziemcowi na pobyt lub wydalić go ze swojego terytorium.

Zasada uznawania kwalifikacji zawodowych jest nierozerwalnie związana ze swobodą przepływu osób i opiera się na następujących podstawach:

1) harmonizacja wymogów dotyczących programów szkoleń i edukacji, co pozwala na automatyczne uznawanie kwalifikacji, głównie w sektorze ochrony zdrowia (lekarze, pielęgniarki, stomatolodzy, położne, weterynarze, farmaceuci i architekci), uznanie kwalifikacji zdobytych w jednym z państw członkowskich UE przez inne państwo członkowskie jest określone przez dyrektywy sektorowe (odrębne dla każdego z tych zawodów),
2) wzajemne uznawanie dla wszystkich zawodów wymagających odpowiednich kwalifikacji (poza zawodami wyżej wymienionymi),
3) automatyczne uznawanie doświadczenia zawodowego w zakresie rzemiosła, handlu i przemysłu,
4) zasady stosowane wobec prawników świadczących usługi w innym kraju niż kraj pochodzenia.

System uznawania kwalifikacji zawodowych wraz z towarzyszącymi mu procedurami administracyjnymi został uproszczony na mocy Dyrektywy 2005/36 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 7 września 2005 roku[14]. Uznawanie kwalifikacji zawodowych opiera się na trzech systemach: na podstawie dyrektyw sektorowych, w których zharmonizowano wymogi dotyczące wykonywania danej profesji (dotyczy to głównie wymienionych wcześniej zawodów regulowanych w sektorze ochrony zdrowia oraz architektów), w tym wypadku uznawanie kwalifikacji odbywa się automatycznie; na podstawie doświadczenia zawodowego oraz reguł dotyczących uznawania wykształcenia na zasadach ogólnych.

System uznawania wykształcenia za zasadach ogólnych (horyzontalny) przyjęty został na przełomie lat 80. i 90. XX wieku dla wszystkich pozostałych zawodów regulowanych oraz działalności regulowanych. Są to zawody, do których wykonywania niezbędne jest spełnienie określonych wymagań kwalifikacyjnych, np. posiadanie określonego dyplomu czy zdania egzaminu zawodowego (m.in. nauczyciel, rewident księgowy, tłumacz, fizjoterapeuta, chemik, technolog, geolog, psycholog). W ramach systemu ogólnego kwalifikacje do wykonywania zawodów i działalności regulowanych są uznawane – w zależności od wymogów stawianych osobom pragnącym wykonywać dany zawód/działalność – na podstawie odpowiednich dyrektyw ogólnych (horyzontalnych) dotyczących ogólnego uznawania dyplomów szkół wyższych i kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania zawodów regulowanych. System ten dotyczy również uznawania dyplomów wyższych uczelni, w których nauka trwa co najmniej trzy lata po otrzymaniu matury.

[14] Dyrektywa 2005/36 WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 255/22 z dn. 30 września 2005 r.

Dopuszcza się wyjątki od zasady wzajemnego uznawania wykształcenia na zasadach ogólnych, jeśli istnieje zasadnicza różnica w zakresie wykształcenia lub w czasie jego trwania. Wtedy państwo przyjmujące może wprowadzić dodatkowe wymogi w postaci zdania egzaminu kwalifikacyjnego albo odbycia stażu zawodowego. Każde państwo członkowskie UE samo określa, czy dany zawód jest regulowany, czy też nie. Ten sam zawód może być zawodem regulowanym w jednym państwie członkowskim UE, podczas gdy w pozostałych krajach nie będzie zaliczany do takiej profesji.

System uznawania kwalifikacji na podstawie doświadczenia zawodowego wprowadzony w 1999 roku zakłada, że w pewnych profesjach do nabycia odpowiednich umiejętności wystarczy wykonywanie zawodu przez określony czas i uzyskanie dobrej reputacji zawodowej. Wystarczy więc do wykonywania takiej profesji w innych krajach członkowskich udokumentowanie zatrudnienia od trzech do sześciu lat w danym zawodzie, wykonywanym na podstawie umowy o pracę, przez osobę samozatrudnioną lub też kadry kierowniczej w kraju pochodzenia. Dodatkowo wymagane jest przedstawienie zaświadczenia o dobrym stanie zdrowia, o dobrej opinii i sytuacji finansowej. Systemem tym objęte są zawody z zakresu handlu, budownictwa, hotelarstwa i usług gastronomicznych, transportu i spedycji, usług pocztowych, telegraficznych, telekomunikacyjnych, fryzjerskich, turystycznych, pośrednictwa ubezpieczeniowego, rzemiosła, leśnictwa i pozyskiwania drewna[15].

System koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zakłada równe traktowanie obywateli państw członkowskich UE w dostępie do świadczeń, wynikających z krajowych systemów zabezpieczenia społecznego (emerytury, renty, zasiłki). Wspólnotowa koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego jest oparta na czterech generalnych zasadach[16]:

1) równego traktowania – zasada ta zabezpiecza osoby przemieszczające się przed jakąkolwiek dyskryminacją bezpośrednią lub pośrednią przy stosowaniu przepisów z zakresu zabezpieczenia społecznego;
2) jedności stosowanego ustawodawstwa – zasada ta zabezpiecza przed sytuacją, w której osoba wykonująca pracę w jednym lub kilku państwach nie jest objęta zabezpieczeniem społecznym w żadnym z nich lub jest nim objęta w kilku państwach jednocześnie; czynnikiem decydującym jest miejsce wykonywania pracy, pracownik najemny, czy osoba prowadząca działalność na własny rachunek zatrudniona na terytorium jednego państwa podlega jego ustawodawstwu, nawet jeżeli zamieszkuje na terytorium innego państwa lub jeżeli przedsiębiorstwo lub pracodawca, który go zatrudnia, ma swoją zarejestrowaną siedzibę lub miejsce prowadzenia działalności na terytorium innego państwa członkowskiego. W przypadku gdy pracownik zatrudniony jest w kilku państwach członkowskich u różnych pracodawców lub wykonuje pracę u tego samego pracodawcy w kilku jego zakładach położonych w różnych państwach członkowskich, a jednym z państw zatrudnienia jest państwo, będące miejscem zamieszkania pracownika –

[15] J. Zombirt, *Mechanizmy rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 162–163.

[16] Zasady te są zawarte w podstawowych regulacjach z tego zakresu, tj. Rozporządzeniu Rady (EWG) 1408/71 z dn. 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego w stosunku do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U.WE L 149/71) z poźn. zm. oraz Rozporządzenie Rady (EWG) 574/72 w sprawie wykonywania tego Rozporządzenia Rady 1408/71 (Dz.U. WE L 74/72) z późn. zm.

wówczas objęty jest przepisami ubezpieczeniowymi państwa, w którym zamieszkuje i wykonuje część swojej pracy;

3) zachowania praw nabytych oraz w trakcie nabywania – zasada ta zapewnia, że świadczenia przyznane w jednym z państw UE są przekazywane osobie uprawnionej niezależnie od jej miejsca zamieszkania;
4) sumowania okresów ubezpieczenia – zasada ta umożliwia uwzględnianie i kumulację okresów ubezpieczenia lub innych równorzędnych okresów, przebytych w kilku państwach UE przy ustalaniu prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego.

Wspólnotowe przepisy dotyczące zabezpieczeń społecznych odnoszą się do[17]:

- pracowników i osób samozatrudnionych, obywateli UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego, które są lub były ubezpieczone zgodnie z prawem dowolnego państwa członkowskiego,
- emerytów z krajów UE i EOG,
- członków rodzin lub spadkobierców wyżej wymienionych, bez względu na obywatelstwo,
- pracowników administracji publicznej,
- uchodźców i bezpaństwowców.

System koordynacji zabezpieczeń społecznych nie ma natomiast zastosowania m.in. w przypadku świadczeń kombatanckich, świadczeń w ramach wcześniejszych emerytur, do których mogą mieć zastosowanie inne przepisy Wspólnoty.

PRZEKRACZANIE GRANIC ZEWNĘTRZNYCH I POLITYKA WIZOWA PAŃSTW GRUPY SCHENGEN

Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a co za tym idzie, fakt, że obywatel państwa trzeciego może swobodnie przemieszczać się z jednego kraju do drugiego, bez kontroli granicznych, uzasadnia wzmocnienie kontroli na granicach zewnętrznych, a w szczególności prowadzenie wspólnej polityki wizowej.

Zgodnie z definicją przyjętą w Konwencji Wykonawczej do układu z Schengen z 1985 roku granicami zewnętrznymi są granice lądowe i morskie oraz porty lotnicze i morskie państw-stron Konwencji Wykonawczej, jeśli nie są one granicami wewnętrznymi. Granice zewnętrzne mogą być zasadniczo przekraczane tylko na przejściach granicznych, w określonych godzinach ich otwarcia (art. 3 KW). W przypadku niedozwolonego przekraczania granic zewnętrznych poza przejściami granicznymi kraje zobowiązały się do stosowania sankcji. Ruch graniczny na granicach zewnętrznych podlega kontroli odpowiednich władz. Kontrola przeprowadzana jest według jednolitych zasad, w ramach właściwości odpowiednich służb państwowych i zgodnie z obowiązującymi

[17] J. Zombirt, *Mechanizmy rynku...*, *op. cit.*, s. 164.

w kraju przepisami (narodowymi) z uwzględnieniem interesów wszystkich państw-stron konwencji. Zasady tej kontroli zostały ujednolicone (art. 6 KW). Kontrola graniczna osób obejmuje nie tylko sprawdzenie dokumentów podróży oraz innych warunków wjazdu, pobytu, pracy i wyjazdu, ale także poszukiwanie i zapobieganie zagrożeniu dla bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego państw strefy Schengen. Kontrola ta dotyczy również pojazdów i przedmiotów będących w posiadaniu osób przekraczających granicę. Czynności kontrolne są przeprowadzane przez dane państwo zgodnie z jego ustawodawstwem wewnętrznym. Wszystkie osoby muszą być poddane przynajmniej jednej kontroli pozwalającej na ustalenie ich tożsamości na podstawie posiadanych lub okazanych dokumentów podróży. Odprawa graniczna na granicach zewnętrznych może zostać uproszczona w następstwie wyjątkowych i nieprzewidzianych okoliczności, np. prowadzących do powstania ruchu o takim natężeniu, że powoduje ono nadmierne wydłużenie czasu oczekiwania na przejściach granicznych, a wszystkie zasoby w zakresie personelu, wyposażenia i organizacji zostały wyczerpane. Decyzja o uproszczeniu odprawy jest podejmowana przez komendanta granicznej placówki kontrolnej. Kontrole wjazdu mają zwykle pierwszeństwo przed kontrolami wyjazdu. Decyduje o tym – według własnego uznania – funkcjonariusz straży granicznej.

Na pobyt nieprzekraczający trzech miesięcy może być cudzoziemcowi z kraju trzeciego udzielona zgoda na wjazd na terytorium państw grupy Schengen, jeśli spełnia on następujące warunki[18]:

- posiada ważny dokument podróży lub dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy;
- posiada ważną wizę, jeżeli jest ona wymagana, z wyjątkiem przypadku gdy posiada on ważny dokument pobytowy;
- uzasadnia cel i warunki planowanego pobytu oraz posiada wystarczające środki utrzymania, zarówno na czas trwania planowanego pobytu, jak i na powrót do państwa pochodzenia lub na tranzyt do państwa trzeciego, lub jeżeli ma możliwość legalnego uzyskania takich środków;
- nie należy do osób, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS;
- nie stanowi zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw grupy Schengen.

Cudzoziemcowi z kraju trzeciego, który nie spełnia wszystkich wymienionych warunków, odmawia się prawa wjazdu na terytorium grupy Schengen, z wyjątkiem względów humanitarnych lub wynikających z interesu narodowego lub też, gdy wynika to ze zobowiązań międzynarodowych. Gdy obywatel państwa trzeciego będzie się w takiej sytuacji ubiegać o wjazd i przejazd przez granicę zewnętrzną państwa członkowskiego innego niż państwo, które wyraziło zgodę na jego pobyt na swoim obszarze, musi zostać odesłany i mieć możliwość stawienia się na granicy zewnętrznej tego drugiego państwa w celu wjazdu na jego terytorium.

[18] Art. 5 Rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.U. L 105 z dn. 13 kwietnia 2006 r.

Polityka wizowa realizowana przez Unię Europejską jest ważnym instrumentem ochrony granic zewnętrznych. Zanik kontroli na granicach wewnętrznych państw sygnatariuszy układu z Schengen przyczynił się do wzmocnienia rangi współpracy w zakresie polityki migracyjnej. Nielegalna imigracja przez granicę jednego z państw rodzi bowiem skutki dla pozostałych. Polityka wizowa reguluje przepływ osób na terytorium państw członkowskich, zapobiegając nielegalnemu przedostawaniu się przez granice obywateli państw trzecich. W ramach polityki wizowej ujednolicono formy wiz, ich kategorie i rodzaje. Ważnym elementem polityki wizowej jest również tzw. obowiązek wizowy. Podstawowym aktem w tym zakresie jest Rozporządzenie Rady z 15 marca 2001 roku wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu[19]. Wiza stanowi potwierdzenie, że w chwili jej wystawienia nie istniały żadne przeszkody co do wjazdu danej osoby. Państwa grupy Schengen wydają następujące rodzaje wiz jednolitych, które uprawniają posiadacza do wjazdu oraz pobytu na terytorium Schengen:

- wiza lotniskowa (A) – ważna tylko dla podróżujących samolotem, nie umożliwia posiadaczowi opuszczenia strefy tranzytowej lotniska,
- wiza tranzytowa (B) – uprawniająca posiadacza do jedno-, dwu- lub wyjątkowo wielokrotnego przejazdu przez terytorium państw grupy Schengen, pozwala na tranzyt przez terytorium Schengen, nie przekraczający 5 dni,
- wiza krótkoterminowa (C) – umożliwia pobyt na terytorium Schengen do 90 dni, może być ważna na jeden lub kilka wjazdów, przy czym ani długość nieprzerwanego pobytu, ani łączny czas trwania następujących po sobie pobytów, liczony od daty pierwszego wjazdu nie mogą przekroczyć trzech miesięcy w ciągu półrocza od momentu pierwszego wjazdu.

Oprócz wiz jednolitych, kraje Schengen wydają długoterminowe wizy narodowe (D) oraz zezwolenia na pobyt, które są ważne tylko na terytorium kraju wydającego. Długoterminowe wizy narodowe pozwalają ich posiadaczom na jednorazowy, nieprzekraczający pięciu dni, bezwizowy tranzyt przez terytorium innych krajów strefy Schengen w celu dotarcia do państwa, które wydało wizę D, o ile spełniają pozostałe, wcześniej wymienione, warunki wjazdu do strefy Schengen i nie

[19] Rozporządzenie Rady nr 539/2001 z 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz.U. L 81 z 21 marca 2001 r., zmienione Rozporządzeniem Rady (WE) nr 851/2005 z dn. 2 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu w odniesieniu do mechanizmu wzajemności, Dz.U. L 141 z 4 czerwca 2005 r. Wspólny wykaz państw trzecich, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu (tzw. „czarna lista") obejmuje: Afganistan, Albanię – umowa o ułatwieniach wizowych, Angolę, Antiquę i Barbudę, Arabię Saudyjską, Armenię, Azerbejdżan, Bahamy, Bahrajn, Bangladesz, Barbados, Belize, Benin, Bhutan, Białoruś, Bośnię i Hercegowinę – umowa o ułatwieniach wizowych, Botswanę, Burkina Faso, Burundi, Byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii – umowa o ułatwieniach wizowych, Chiny, Czad, Czarnogórę – umowa o ułatwieniach wizowych, Dominikanę, Dżibuti, Egipt, Ekwador, Erytreę, Etiopię, Fidżi, Filipiny, Gabon, Gambię, Ghanę, Grenlandię, Gruzję, Gujanę, Gwineę, Gwineę Równikową Gwineę Bissau, Haiti, Indie, Indonezję, Irak, Iran, Jamajkę, Jemen, Jordanię, Kambodżę, Kamerun, Katar, Kazachstan, Kenię, Kirgistan, Kiribati, Kolumbię, Komory, Kongo, Koreę Płn., Kubę, Kuwejt, Laos, Lesotho, Liban, Liberię, Libię, Madagaskar, Malawi, Maledywy, Mali, Wyspy Mariańskie, Maroko, Mauretanię, Mauritius, Mikronezję, Mołdawię – umowa o ułatwieniach wizowych, Mongolię, Mozambik, Myanmar, Namibię, Nauru, Nepal, Niger, Nigerię, Oman, Pakistan, Palau, Papuę Nową Gwineę, Peru, Republikę Dominikańską, RPA, Republikę Środkowoafrykańską, Republikę Zielonego Przylądka, Rosję – umowa o ułatwieniach wizowych na zasadzie wzajemności (Rosja wprowadziła obowiązek wizowy wobec wszystkich państw UE – 1.06.07.), Rwandę, Saint Kitts i Nevis, Saint Lucię, Saint Vincent i Grenadyny, Samoę, Senegal, Serbię – umowa o ułatwieniach wizowych, Seszele, Sierra Leone, Somalię, Sri Lankę, Skazi, Sudan, Surinam, Syrię, Tadżykistan, Tajlandię, Tanzanię, Tirom Wschodni, Togo, Tonga, Trynidad i Tobago, Tunezję, Turcję, Turkmenistan, Tuvalu, Ugandę, Ukrainę – umowa o ułatwieniach wizowych, Uzbekistan, Vanuatu, Wietnam, Wybrzeże Kości Słoniowej, Wyspy Marshalla, Wyspy Salomona, Wyspy św. Tomasza i Książęcą, Zambię, Zimbabwe, Zjednoczone Emiraty Arabskie. Listy te są co pewien czas przeglądane i aktualizowane.

figurują w narodowym wykazie danych do celów odmowy wjazdu państwa Schengen, przez którego terytorium chcą przejechać. Każdy następny tranzyt przez terytoria innych państw Schengen, niezależnie od celu, wymaga uprzedniego uzyskania wizy tranzytowej. Za wydanie wizy odpowiedzialne są zasadniczo kompetentne organy kraju, stanowiącego główny cel podróży.

Posiadacze zezwoleń na pobyt wydanych przez jedno z państw Schengen mogą podróżować bezwizowo po strefie Schengen przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy.

W ramach prowadzonej przez państwa grupy Schengen wspólnej polityki w zakresie przepływu osób Rada Unii Europejskiej (wcześniej Komitet Wykonawczy układu Schengen) wydaje wspólne uregulowania dotyczące badania wniosków wizowych, czuwa nad prawidłowym stosowaniem tych uregulowań i dostosowuje je do nowych okoliczności. Rada określa także przypadki, w których udzielenie wizy uzależnione jest od konsultacji z organami centralnymi zainteresowanego państwa i i ewentualnie, w razie potrzeby, od konsultacji z centralnymi organami innych państw grupy Schengen[20]. Ponadto podejmuje niezbędne decyzje w zakresie: dokumentów podróży, w których można umieścić wizę, organów odpowiedzialnych za wydawanie wiz, warunków wydawania wiz na granicy, formy i treści wiz oraz opłat za ich wystawianie, warunków przedłużenia i odmowy przedłużenia wiz.

MAŁY RUCH GRANICZNY

Zasady małego ruchu granicznego stanowią odstępstwo od ogólnych przepisów regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich Unii Europejskiej, określonych w Rozporządzeniu (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 roku ustanawiającym kodeks graniczny Schengen. W interesie rozszerzonej Wspólnoty leży zapewnienie, aby granice z państwami sąsiadującymi nie stanowiły barier dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej czy współpracy regionalnej. W tym celu opracowano system dla potrzeb małego ruchu granicznego. W związku z tym od 19 stycznia 2007 roku obowiązuje Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 roku[21] ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia konwencji z Schengen.

Strefa przygraniczna to strefa, która nie sięga dalej niż 30 kilometrów od granicy. Jednostki podziału administracyjnego, które mają być uznane za strefę przygraniczną, są określane przez zainteresowane państwa w umowach dwustronnych. Jeżeli część którejkolwiek takiej jednostki jest położona między 30 a 50 kilometrem od linii granicy, uznaje się ją mimo to za część strefy przygranicznej. „Mały ruch graniczny" oznacza natomiast regularne przekraczanie zewnętrznej grani-

[20] A. Maksimczyk, L. Sidorowicz, *Polska granica wschodnia w warunkach transformacji (wybrane aspekty)*, Białystok 2008, s. 55.

[21] Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia konwencji z Schengen, Dz.U. L 405 z dn. 30 grudnia 2006 r.

cy lądowej na krótki czas przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną w celu pobytu w strefie przygranicznej, na przykład ze względów społecznych, kulturalnych lub uzasadnionych powodów ekonomicznych lub ze względów rodzinnych.

W preambule rozporządzenia zapisano, iż Wspólnota winna ustanowić kryteria i warunki, które mają zostać spełnione przy wprowadzaniu ułatwień dla mieszkańców strefy przygranicznej przy przekraczaniu zewnętrznej granicy lądowej w ramach zasad małego ruchu granicznego. Takie kryteria i warunki powinny zapewnić równowagę pomiędzy ułatwianiem przekraczania granicy mieszkańcom strefy przygranicznej działającym w dobrej wierze, mającym uzasadnione powody do częstego przekraczania zewnętrznej granicy lądowej, z jednej strony, a potrzebą zapobiegania nielegalnej imigracji oraz potencjalnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa, jakie stanowi działalność przestępcza, z drugiej strony. Rozporządzenie ustanawia zasady małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach państw członkowskich oraz wprowadza w tym celu zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. Upoważnia ponadto państwa członkowskie do zawierania lub utrzymywania w mocy umów dwustronnych z sąsiadującymi państwami trzecimi w celu wdrożenia zasad małego ruchu granicznego ustanowionych tym rozporządzeniem. Ogólną zasadą powinno być wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wyłącznie osobom legalnie zamieszkującym strefę przygraniczną przez co najmniej rok. Umowy dwustronne zawierane między państwami członkowskimi a sąsiadującymi państwami trzecimi mogą przewidywać dłuższy okres zamieszkania i wyjątki dotyczące ułatwień przy przekraczaniu granicy.

Nowe Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 przewiduje, iż mieszkańcy strefy przygranicznej państw nienależących do Unii mogą przekraczać granicę sąsiadujących państw członkowskich w ramach zasad małego ruchu granicznego, pod warunkiem że posiadają zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz – jeżeli jest to wymagane na podstawie właściwej umowy dwustronnej – ważny dokument lub dokumenty podróży. Nieprzerwany pobyt w państwie sąsiednim jest określony w umowie dwustronnej i nie może przekroczyć trzech miesięcy. Ważność terytorialna zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego jest ograniczona do strefy przygranicznej państwa członkowskiego wydającego zezwolenie.

PODSUMOWANIE

We współczesnym świecie prawo do zmiany miejsca pobytu z możliwością opuszczenia swego kraju na stałe uważa się za jedno z fundamentalnych praw człowieka. Z realizacją zasady wolności migracyjnej wiąże się jednak zasadniczy problem, jak z jednej strony zapewnić swobodę przekraczania granic, zagwarantować bezpieczeństwo cudzoziemcom i zachęcać ich do przyjazdu, z drugiej zaś – jak ustrzec się przed przyjazdem osób niepożądanych i zapewnić bezpieczeństwo własnym obywatelom.

Zupełnie nową jakość w zakresie mobilności przestrzennej osób w Europie stanowiło utworzenie wspólnego rynku Unii Europejskiej, z czterema swobodami: przepływu osób, usług, kapitału i towarów. Szczególne znaczenie dla ustanowienia jednolitych zasad kontroli na granicach zewnętrznych oraz zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych państw-sygnatariuszy ma układ z Schengen i Konwencja Wykonawcza. *Acquis* Schengen został inkorporowany do systemu prawnego Unii Europejskiej na mocy traktatu amsterdamskiego z 1997 roku. Każdy kraj, przystępując do Wspólnot, musi przyjąć dorobek schengeński w całości. Do grupy Schengen należą 22 kraje Unii Europejskiej oraz Islandia, Norwegia, Szwajcaria i Lichtenstein. W najbliższych latach strefa ta rozszerzy się o kolejne kraje: Cypr, Bułgarię, Rumunię i niektóre państwa Bałkanów zachodnich. Zatem w niedalekiej perspektywie Europa bez granic (tych wewnętrznych) stanie się faktem. Podkreślić jednak należy, że prawo do swobodnego przemieszczania się we Wspólnocie nie ma charakteru absolutnego, państwa członkowskie zastrzegły sobie bowiem możliwość ograniczeń wynikających z konieczności bezpieczeństwa narodowego, porządku i zdrowia publicznego czy zapobiegania przestępczości.

Erhard Cziomer

Główne tendencje w kontrowersjach polsko-niemieckich przełomu XX i XXI wieku

WPROWADZENIE

W latach 90. XX wieku doszło do przełomowej poprawy stosunków polsko-niemieckich. Było to następstwem wielu związanych ze sobą wydarzeń i procesów, z których najistotniejsze znaczenie na tle stopniowego przezwyciężenia konfliktu Wschód–Zachód miały przełom demokratyczny w Polsce w roku 1989 oraz pokojowe zjednoczenie Niemiec na przełomie 1989/1990. Zmiany te wpłynęły korzystnie na postępujące procesy transformacji systemowej w Polsce, a także przezwyciężenie podziału oraz integrację w skali całej Europy. Doprowadziły dodatkowo nie tylko do stworzenia nowych podstaw prawno-politycznych dla Polski i Niemiec (traktat graniczny z 14 listopada 1990 roku oraz traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991), lecz także wypracowania nowych zasad i mechanizmów współpracy. Niemcy stały się w latach 90. pierwszoplanowym partnerem gospodarczym i politycznym Polski, udzielając w latach 1998–2004 między innymi jednoznacznego poparcia jej aspiracjom do członkostwa w NATO oraz integracji z Unią Europejską. Nie wykluczało to jednak ujawnienia się określonych kontrowersji między obydwoma państwami, które wynikały z utrzymujących się między nimi różnic interesów, zachowujących żywotność do końca XX i na początku XXI wieku.

Celem poniższego opracowania była próba syntetycznego przedstawienia głównych tendencji w kontrowersjach polsko-niemieckich, które w sposób widoczny nasiliły się w momencie, kiedy Polska i Niemcy stały się bliskimi sojusznikami w NATO (1999) oraz partnerami w wyniku poszerzenia UE na Wschód (2004). Przyjęte przez autora pojęcie „kontrowersje polsko-niemieckie" jest na tyle szerokie, że obejmuje zarówno wynikające z odmiennych doświadczeń historycznych

i różnic interesów obu stron „spory", przybierające w określonych sytuacjach formę „napięć" lub nawet „konfliktów", przede wszystkim w sferze politycznej. Odnoszą się one do obszaru stosunków międzypaństwowych, a także kontaktów społecznych, gospodarczych, humanitarnych i innych, a ich eksponentami są głównie przedstawiciele szeroko pojętych elit polskich i niemieckich, wyrażających często oceny i opinie oparte zarówno na przesłankach obiektywnych, jak również subiektywnych. Kontrowersje te należy ponadto rozpatrywać w aspekcie wewnętrznym i międzynarodowym, w tym zwłaszcza europejskim. Ogrom związanych z powyższym tematem kwestii merytorycznych zwalnia autora z szczegółowego opisu procesów i zjawisk szczegółowych, zmuszając go zarazem do wyboru zagadnień najistotniejszych z punktu widzenia wzajemnych relacji polsko-niemieckich do 2005 roku. Pewne następstwa powyższych kontrowersji po roku 2005 zostaną ze względu na ograniczoną objętość i charakter opracowania jedynie zasygnalizowane we wnioskach końcowych.

Opracowanie niniejsze opiera się zarówno na analizie wszelkich dostępnych źródeł[1], jak też literatury przedmiotu: niemieckiej[2] i polskiej[3]. Autor wykorzystał również własne badania w powyższym zakresie, a także bezpośrednie obserwacje w trakcie licznych pobytów w Niemczech[4].

OGÓLNE PRZESŁANKI I RAMY KONTROWERSJI POLSKO-NIEMIECKICH

Generalnie można stwierdzić, iż do formalnego uzewnętrznienia się kontrowersji polsko-niemieckich doszło już w lecie 1998 roku poprzez opublikowanie rezolucji Bundestagu z 28 maja oraz odpowiedzi na nią Sejmu RP z 4 lipca tegoż roku, w których obie strony odrębnie podeszły do kwestii oceny „wypędzenia" ludności niemieckiej w Polsce w 1945 roku. O ile w ocenie popierających tę rezolucję deputowanych CDU/CSU i FDP sprawa ta była otwarta i winna stanowić przedmiot dialogu polsko-niemieckiego, to posłowie wszystkich ugrupowań polskich nie tylko odrzucali powyższą ocenę, lecz także upatrywali w niej nieco przesadnie tendencję do naruszania przez Niemcy integralności terytorialnej Polski. Przejęcie w wyniku wyborów do Bundestagu 27

[1] Zob. X Forum Polsko-Niemieckie 25 i 26 stycznia 2002 r. w Warszawie; opracowania: Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie (CSM) oraz Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin – Warszawa 2002, Politisches Archiv beim Parteivorstand der SPD (dalej: PA SPD) [teczki], 2: Polen, 2: Deutschland, Vetriebene, Int. Org. NATO oraz Int. Org. EU, Berlin 2002–2005, jak również materiały bieżące na temat stosunków polsko-niemieckich na stronach internetowych: głównie www.msz.gov.pl, www. auswaertiges-amt.de, www. bundesregierung.de.

[2] Por. ważniejsze: W.D. Eberwein, W. Kerski, *Die deutsch-polnischen Beziehungen 1949–2000. Eine Werte – und Interessengesellschaft?*, Berlin 2001; K. Bachmann, *Das Ende einer Interessengemeinschaft? Deutschland und Polen nach der Irak-Krise. Versuch einer Klärung*, „Reports and Analysys" 2003, nr 23 (Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa).

[3] Por. ważniejsze analizy z udziałem autorów niemieckich: *Trudny dialog. Polsko-niemiecka wspólnota interesów w zjednoczonej Europie*, red. K. Malinowski, M. Mildenberger, Poznań 2001, a zwłaszcza *Polacy – Niemcy. Sąsiedztwo z dystansu*, red. A. Wolff-Powęska, D. Bingen, Poznań 2004.

[4] Por. ważniejsze: E. Cziomer, *Polsko-niemieckie problemy sporne w perspektywie integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] *Z najnowszych dziejów Europy*, red. I. Stawowy-Kawka, W. Rojek, Kraków 2001, s. 321–331; *idem*, *Przyszłość stosunków polsko-niemieckich w zjednoczonej Europie. Wybrane aspekty polityczne i gospodarcze*, [w:] *Polska – Niemcy partnerzy w nowej Europie*, red. A. Podraza, Lublin 2004, s. 89–107; *idem*, *Wyzwania i wybrane problemy współpracy polsko-niemieckiej w poszerzonej Unii Europejskiej*, [w:] *Międzynarodowe implikacje integracji Europejskiej dla Polski i Niemiec*, red. E. Cziomer, M. Czajkowski, Kraków 2005, s. 105–118; *idem*, *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec. Kontynuacja i zmiana ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, *idem*, *Voraussetzungen und Folgen der politischen Kontroversen zwischen Deutschland und Polen zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, [w:] *Fährmann grenzenlos. Deutsche und Polen im heutigen Europa. Zum Gedenken an Henryk Bereska*, red. B. Helbig-Mischewski, G. Matuszek, Hildesheim – Zuruech – New York 2008, s. 55–98.

września 1998 władzy w RFN przez ugrupowania opozycyjne, SPD i Sojusz 90/Zieloni (S90/Z), które nie poparły powyższej rezolucji Bundestagu, nie doprowadziło do znaczącej poprawy stosunków polsko-niemieckich. Mimo oficjalnego podtrzymywania przez rządy Akcji Wyborczej Solidarność/Unia Wolności (1997–2001), a następnie Sojuszu Lewicy Demokratycznej/Polskiego Stronnictwa Ludowego/Unii Pracy od 2001 roku, propagowanej od 1990 przez byłego polskiego ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego koncepcji „polsko-niemieckiej wspólnoty interesów", w analizach specjalistycznych zwracano uwagę na trudności jej praktycznej realizacji[5]. Zarówno rząd CDU/CSU/FDP kanclerza Helmuta Kohla do 1998 roku, a następnie rząd SPD/Zieloni na czele z Gerhardem Schroederem, traktowały wprawdzie Polskę jako pierwszoplanowego partnera współpracy dwu- i wielostronnej, ale w coraz większym stopniu preferowały własne interesy narodowe, które nie zawsze pokrywały się z oczekiwaniami Polski wobec Niemiec. Tendencje te nasiliły się jeszcze bardziej od początku XXI wieku, osiągając punkt kulminacyjny w latach 2002–2003 w momencie poparcia przez Polskę interwencji zbrojnej USA w Iraku w ramach tzw. koalicji chętnych bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ, co zdecydowanie odrzucały Niemcy wraz z Francją i Rosją.

Nie wnikając w tym miejscu w szereg kwestii szczegółowych, podejmujemy próbę dokonania syntetycznej specyfikacji ważniejszych przesłanek kontrowersji polsko-niemieckich w omawianym okresie. Można w uproszczeniu przyjąć, iż postępująca od początku XXI wieku kumulacja negatywnych tendencji i zjawisk w stosunkach polsko-niemieckich wynikała z następujących przesłanek:

1. Istnienie konkretnych różnic i asymetrii rozwojowych między Polską a Niemcami w wielu zakresach i dziedzinach życia politycznego, społecznego, gospodarczego i innych, które wyznaczały odmienną rolę i pozycję międzynarodową obu państw po przezwyciężeniu konfliktu Wschód–Zachód i kształtowaniu się nowego systemu międzynarodowego.

2. Utrzymywanie się wielu obciążeń historycznych, wynikających głównie z ujemnych następstw drugiej wojny światowej dla obu państw oraz narodów.

3. Pojawienie się nowych problemów i wyzwań dla współpracy polsko-niemieckiej w okresie przyspieszonego procesu transformacji oraz integracji ogólnoeuropejskiej[6].

Mimo ogromnych problemów wewnętrznych związanych ze scalaniem obu części Niemiec RFN utrzymywała na początku XXI wieku pozycję czołowego państwa europejskiego, posiadającego decydujący wpływ zwłaszcza na reformę oraz poszerzenie UE na Wschód. Należała ona nadal do czołówki światowych potęg gospodarczych, wytwarzając w 2002 roku roczny PKB wartości blisko 2 bilionów, a pod względem PKB na 1 mieszkańca blisko 33 000 USD (analogiczne dane dla Polski z 2001: około 180 mld PKB oraz blisko 5000 USD na 1 mieszkańca). Określone dysproporcje utrzymywały się także pod względem stopy bezrobocia, które w 2002 w RFN wynosiło 8,6%, a w Polsce aż 19,9%. W odróżnieniu od Polski Niemcy osiągały jednak nikły, blisko zerowy

[5] Por.: M. A. Cichocki et al., *Wspólnota sprzecznych interesów? Polska i Niemcy w procesie rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód*, przeł. Ł. Sommer, Warszawa 1999.

[6] Por. szerzej: *Polacy – Niemcy. Sąsiedztwo z dystansu, op. cit.,* s. 13–173; E. Cziomer, *Polsko-niemieckie problemy sporne, op. cit.,* s. 322 i n. oraz *idem*, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 256 i n.

roczny przyrost PKB, co doprowadzało do nasilania się napięć społecznych. Jak widać, sytuacja w obu krajach skomplikowała się, zmuszając elity polityczne do koncentrowania się na złożonych kwestiach wewnętrznych w celu rozwiązywania najbardziej palących problemów społeczno-gospodarczych. Nie służyło to rozbudowie współpracy politycznej poza rutynowymi konsultacjami międzyrządowymi, które nie były w stanie rozwiązywać narastających stopniowo kontrowersji między obu państwami. Odpowiednikiem mniejszościowych rządów w Polsce (AWS od 2000, a następnie SLD/UP po wystąpieniu z koalicji lewicowej PSL w 2003 roku) był w RFN utrzymujący się od 1998 roku rząd SPD/S90/Z, który po wyborach do Bundestagu w roku 2002 pozostał wprawdzie przy władzy, nie mogąc jednak, ze względu na przewagę opozycyjnej CDU/CSU w drugiej izbie parlamentarnej, Bundesracie, przeforsować niezbędnych reform, czyli tzw. Agendy 2010. Powyższa blokada parlamentarna opozycji oraz brak poparcia dla rządu federalnego wśród części deputowanych partii rządzących, zwłaszcza lewicy SPD doprowadziły do zainicjowania przez kanclerza Schroedera w czerwcu 2005 kontrowersyjnego wotum nieufności wobec własnego rządu, rozwiązania Bundestagu i rozpisania nowych wyborów parlamentarnych przez prezydenta federalnego na 18 września 2005 roku. W wyborach tych poszczególne partie uzyskały następujące wyniki: CDU/CSU – 35,2%, SPD – 34,2%, FDP – 9,8% nowa koalicja lewicowo-populistyczna Lewica/PDS – 8,7% (przekształcona dopiero w 2007 roku formalnie w Partię Lewicy – Die Linke) oraz Zieloni – 8,1%. Nikłe zwycięstwo CDU/CSU zmusiły zarówno chadecję, jak też SPD, do pojęcia rozmów na temat utworzenia wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD z przewodniczącą CDU Angelą Merkel jako kanclerzem[7].

Można więc stwierdzić, iż skomplikowana sytuacja wewnętrzna w obu krajach nie tylko nie sprzyjała zbliżeniu elit i współpracy politycznej, ale dodatkowo komplikowała koncentrację na kwestiach merytorycznych. Zwłaszcza w polskich partiach prawicowych w latach 90. odżywały oraz pogłębiały się liczne uprzedzenia, stereotypy i lęki antyniemieckie[8]. Nasiliły się one jeszcze bardziej na początku XXI wieku w takich ugrupowaniach, jak Prawo i Sprawiedliwość, Liga Polskich Rodzin, Polskie Stronnictwo Ludowe, a częściowo nawet w Platformie Obywatelskiej, zwalczając zaciekle z jednej strony antypolskie poczynania, zarówno powiązanego z chadecją federalnego Związku Wypędzonych (BdV), a z drugiej politykę integracji europejskiej rządu SPD/S90/Z, w tym również jego politykę wobec Polski. Działalność ta miała niekiedy charakter wybitnie propagandowy i wspierana była przez media polskie[9], koncentrując się w dużej mierze na przeszłości, a nie podejmując aktualnych i przyszłościowych problemów współpracy polsko-niemieckiej, które wykazują dużą dynamikę w płaszczyźnie gospodarczej i społecznej. Nie są one wprawdzie bezpośrednio uzależnione od licznych kontrowersji prawno-politycznych, choć ich przezwyciężenie mogłoby korzystnie wpłynąć na współpracę i ożywić kontakty wzajemne w tych zakresach[10].

[7] Por. szerzej: *Die Welt*, [w:] *Dossier Bundestagswahlen 2005*, www.welt.de.

[8] Por. szerzej: E. Stadtmueller, *Granica lęku i nadziei. Polacy wobec Niemiec w latach dziewięćdziesiątych*, Wrocław 1998.

[9] Por. B. Ociepka, *Polacy i Niemcy w obrazie mediów*, [w:] *Polacy i Niemcy. Sąsiedztwo z dystansu, op. cit.,* s. 258–289.

[10] I. Romiszewska, *Gospodarka – zyski i straty*, [w:] *Polacy i Niemcy. Sąsiedztwo z dystansu, op. cit.*, s. 144–173 oraz E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec, op. cit.* (tabele, s. 321–342).

Na marginesie warto zaznaczyć, iż już w załączniku do traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 roku rządy RP i RFN w formie jednobrzmiących listów zajęły odrębne stanowiska wobec określonych kwestii spornych, które nie uległy zmianie także w 2001 roku, kiedy traktat ten automatycznie przedłużono na kolejne dziesięć lat. Prowadzą one niekiedy do komplikacji i napięć we wzajemnych stosunkach. Istotę wspólnych uzgodnień i punktów spornych w omawianym traktacie można ująć następująco:

- deklaracje obu rządów odnośnie do traktowania i pomocy dla Polaków w Niemczech przez rząd RFN (punkt 1) oraz opieki RP nad mniejszością niemiecką w Polsce (punkt 3),
- poparcie rządu RP dla perspektywy osiedlania się ludności niemieckiej w Polsce po uzyskaniu przez nią akcesu do UE,
- zawieszenie przez rząd RP kwestii ustanowienia oficjalnych nazw topograficznych w języku niemieckim na obszarach zamieszkałych przez mniejszość niemiecką w Polsce,
- zgoda obu stron na wyłączenie spod regulacji traktatowych spraw obywatelstwa i własności[11].

W latach 90. do kwestii spornych w stosunkach polsko-niemieckich doszły jeszcze następujące problemy:

- zwrot niemieckich dóbr kulturalnych, przetrzymywanych po 1945 roku na terenie Polski, które ze względu na ogromne straty polskie podczas drugiej wojny światowej oraz prestiżowe podejście RFN do prawa zwrotu dóbr „pozostawionych w Polsce", nie rokują na rychłe zakończenie sporu[12];
- problem przyznawania odszkodowań indywidualnych dla Polaków, zwłaszcza poszkodowanych przez III Rzeszę robotników przymusowych, który ciągnął się od 1991 i został rozwiązany dopiero w latach 2000–2001 poprzez ramowe porozumienie, z udziałem USA, między RFN a wszystkimi poszkodowanymi i okupowanymi przez III Rzeszę krajami Europy Środkowo-Wschodniej. Porozumienie to objęło także robotników przymusowych, przyznając Polsce łączną kwotę około 2 mld DEM, z której w ramach istniejącej od 1991 roku Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie pokrzywdzone osoby lub ich spadkobiercy uzyskali od kilku do kilkunastu tysięcy DEM odszkodowań indywidualnych. Zbyt duże oczekiwania polskie z jednej, a brak gotowości koncernów niemieckich do większej partycypacji w powyższym przedsięwzięciu z drugiej strony, przede wszystkim zaś liczne polemiki i kontrowersje wokół sposobu przekazu i przeliczenia poszczególnych rat wypłat dla poszkodowanych w Polsce, nie sprzyjały przezwyciężeniu licznych animozji polsko-niemieckich w tym zakresie[13];
- kontrowersje wokół handlu w strefie wolnocłowej w Zalewie Szczecińskim, posiadające wymiar lokalny, ale o pewnych implikacjach polityczno-prawnych. Wynikały one z nie-

[11] Por. Die deutsch-polnischen Vetrage vom 14.11.1990 und 17.6.1991/Traktaty polsko-niemieckie 14.11.1990 i 17.6.1991, Bonn 1991, s. 70–75.
[12] Por. R. Traba, *Kontrowersje wokół polskich i niemieckich utraconych dóbr kultury*, [w:] *Polacy i Niemcy. Sąsiedztwo z dystansu, op. cit.*, s. 467–492.
[13] Por. J. Kranz, *Praca przymusowa w III Rzeszy. Fakty i refleksje po 50. latach*, „Opinie" 1998, nr 14; *Trudny dialog, op. cit.*

możności kompromisowego rozgraniczenia wód terytorialnych między RFN a Polską w Zatoce Pomorskiej, mimo zawarcia 22 maja 1989 roku określonego porozumienia PRL-NRD i włączenia go do traktatu granicznego z 14 listopada 1990. Doprowadziło to do tworzenia jednostronnych faktów dokonanych przez żeglugę niemiecką i polską w dostępie do korzystnego handlu wolnocłowego, które z trudem przezwyciężano z inicjatywy regionalnych władz administracyjnych. Prędzej czy później Polska i Niemcy będą musiały się zdecydować na wytyczenie granicy morskiej poprzez arbitraż międzynarodowy, co wymaga nie tylko czasu, ale również obiektywnego wyważenia własnych interesów oraz zdolności do zawarcia stosownego kompromisu[14].

Można stwierdzić, iż wiele kontrowersji oraz kwestii spornych między Polską a Niemcami nie zostało przezwyciężonych w latach 90. i wciąż czekają one na rozwiązanie. Pojawiły się także nowe problemy, wynikające z nowej roli międzynarodowej obydwu państw w kontekście rozwoju współpracy transatlantyckiej oraz kontrowersji towarzyszących poszerzeniu UE na Wschód.

NOWE KONTROWERSJE I NAPIĘCIA OD POCZĄTKU XXI WIEKU

Zasygnalizowane wyżej zmiany wewnątrzpolityczne w Polsce i RFN, jak też utrzymujące się od lat 90. kwestie sporne między obu państwami nie pozostały bez wpływu na nasilenie się wzajemnych napięć na początku XXI wieku. Zostały one powiązane z licznymi napięciami wokół reformy i poszerzenia UE na Wschód, jak również nowego ułożenia stosunków transatlantyckich między USA a Europą Zachodnią, w których Polska i Niemcy nie zawsze zajmowały jednakowe stanowiska. Charakterystyczną cechą powyższych kontrowersji, sporów, a nawet konfliktów polsko-niemieckich była zarówno ich współzależność w odniesieniu do spraw historycznych i współczesnych, jak też równoległe nakładanie się płaszczyzn stosunków dwu- i wielostronnych, głównie zaś na polu integracji europejskiej oraz bezpieczeństwa i relacji transatlantyckich. W ujęciu syntetycznym specyfikacja powyższych kontrowersji przedstawiała się następująco:

- sprawa rozliczenia „kwestii wypędzenia" Niemców po drugiej wojnie światowej przed wejściem Polski do UE, w powiązaniu z dążeniem BdV (Bund der Vertriebenen) do:
- podnoszenia roszczeń odszkodowawczych i restytucyjnych pod adresem Polski,
- forsowania budowy Centrum przeciwko Wypędzeniom w Berlinie;
- oficjalne odrzucanie powyższych roszczeń i projektów przez media i niektórych publicystów polskich przy równoczesnym:
- lansowaniu tezy o dążeniu RFN do relatywizacji zbrodni hitlerowskich,

[14] Por. szerzej: E. Cziomer, *Die Entstehung der Verträge 1990/1991 und ihre Bedeutung für die deutsch-polnischen Beziehungen*, [w:] *Frieden durch Recht. Deutsch-polnische Vetraege 1990–1991*, red. H. Böll Stiftung, Kraków 2003, s. 61.

- wysuwaniu żądań reparacyjnych ze strony posłów większości polskich stronnictw sejmowych oraz niektórych samorządów na czele z Warszawą;
- różnice w podejściu do niektórych postanowień układu akcesyjnego UE z 13 grudnia 2002 roku, który po podpisaniu 16 kwietnia 2003 roku oraz ratyfikacji wszedł w życie 1 maja 2004 roku;
- napięcia wokół przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego dla Europy oraz przyszłego kształtu współpracy transatlantyckiej.

W odniesieniu do punktu a) można stwierdzić, iż już w artykule 8 traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 roku stwierdzono między innymi, iż RFN „odnosi się pozytywnie do perspektywy przystąpienia RP do WE, gdy tylko powstaną ku temu przesłanki" (art. 8 ust. 3). Natomiast w jednobrzmiących listach MSZ w p. 1 rząd RP oświadczył, iż wymieniona wyżej perspektywa członkostwa RP w WE „stwarzać będzie rosnące możliwości, ułatwiające również obywatelom niemieckim osiedlanie się w RP". Były to bardzo ogólne deklaracje, umieszczone z inspiracji posłów CDU/CSU, powiązanych z ruchem ziomkowskim i BdV, aby umożliwić ratyfikację traktatu o dobrym sąsiedztwie i granicznym z 14 listopada 1990 roku w Bundestagu, co też częściowo osiągnęło swój cel. Natomiast rząd federalny CDU/CSU/FDP do 1998 roku, a następnie rząd SPD/Zieloni odrzucały wyraźne *iunctim* BdV, uzależniające poparcie RFN dla członkostwa Polski w UE dopiero wtedy, kiedy w sposób zadowalający rozstrzygnięta zostanie sprawa rozliczenia „wypędzenia". W licznych publikacjach, wydawanych przez fundacje powiązane z BdV, między innymi prof. Dietera Blumenwitza, wskazywano na obowiązek rządu federalnego ochrony praw Niemców poszkodowanych z racji „wypędzenia" w kontekście zwrotu lub rekompensaty z tytułu utraconego mienia niemieckiego po 1945 roku. Sprawa powyższa miała szerszy wydźwięk w kampanii wyborczej do Bundestagu wiosną i jesienią 1998 roku, kiedy doszło do wspomnianej wyżej wymiany rezolucji między Bundestagiem i Sejmem. Na marginesie należy stwierdzić, iż BdV nigdy nie sprecyzował dokładnie, jak wyobraża sobie zwrot mienia lub rekompensatę finansową, co w Polsce zostało przyjęte negatywnie ze względu mieszkańców ziem zachodnich i północnych, którzy:

- nie posiadają aktów własnościowych, a jedynie dzierżawę wieczystą,
- byli niekiedy konfrontowani z pismami „wypędzonych", domagających się potwierdzenia ich przedwojennych praw własności.

W niektórych wypowiedziach podkreślano, iż nie chodzi o pełne, a tylko symboliczne odszkodowanie. Argument taki nie był wiarygodny z punktu widzenia polskiego, ponieważ mógł stanowić podstawę do tworzenia różnego rodzaju precedensów prawnych. Nie wchodząc w kwestie szczegółowe, można stwierdzić, iż oficjalnie *iunctim* uzależniające członkostwo Polski w UE od uprzedniego rozliczenia „wypędzenia", odrzucił jednoznacznie kanclerz G. Schroeder na zlocie BdV w Berlinie 3 września 2000 roku. Schroeder odrzucił także propozycję nowej przewodniczącej BdV Eriki Steinbach, która od końca lat 90. zabiegała o poparcie dla budowy w Berlinie Centrum przeciwko Wypędzeniom (CPW), upamiętniającego ofiary ludności niemieckiej podczas drugiej wojny światowej.

Dyskusji wokół powyższego projektu w latach następnych towarzyszyło w Niemczech narastanie literatury rozliczeniowej, w tym autorów lewicujących, którą w Polsce powszechnie traktowano nie tylko jako swoistą próbę relatywizacji zbrodni hitlerowskich na Polakach, lecz także działania zmierzające długofalowo do konsekwentnego kształtowania nowej pamięci historycznej wśród Niemców. Miała ona zostać niejako uwolniona z piętna odpowiedzialności za zbrodnie hitlerowskie kilkadziesiąt lat po zakończeniu drugiej wojny światowej[15]. Stosowna rezolucja odnośnie do budowy CPW w Berlinie wniesiona i popierana przez opozycyjną CDU/CSU w czerwcu 2002 roku nie uzyskała jednak odpowiedniej większości w Bundestagu. Posłowie SPD i S 90/Z i częściowo FDP optowali w kierunku nadania CPW charakteru europejskiego, nie wykluczając również jego lokalizacji we Wrocławiu. Jednak CPW uzyskiwała w następnych latach nie tylko poparcie CDU/CSU, lecz także wielu intelektualistów (np. Helgi Hirsch) oraz polityków SPD (np. Ottona Schilly'ego i zmarłego już Petera Glotza), jak również miast i samorządów niemieckich. Znalazła ona także poparcie w programie wyborczym CDU/CSU z lipca 2005 roku, choć na zlocie BdV w sierpniu 2005 kandydatka na kanclerza z ramienia chadecji, Angela Merkel, odrzuciła możliwość jego finansowania ze środków państwowych w wypadku ewentualnego utworzenia rządu CDU/CSU/FDP po przedterminowych wyborach do Bundestagu[16]. W toku rozmów koalicyjnych SPD z CDU/CSU sprawa CPW nie została jeszcze ostatecznie rozstrzygnięta, a obie strony uzgodniły jedynie, nawiązując do oświadczenia ówczesnych prezydentów obu państw, A. Kwaśniewskiego i J. Raua, z 2002 roku w Gdańsku, iż Centrum takie winno mieć wymiar europejski. Oznacza to w praktyce, że należy dążyć do powołania odpowiedniej Rady Naukowej z udziałem naukowców z różnych krajów Europy Środkowej, w tym Polski, którzy wypracowaliby koncepcję Centrum dokumentującego wszystkie zbrodnie europejskie[17].

Rządy polskie, zarówno kierowane w latach 1997–2001 przez AWS, jak też po 2001 roku przez SLD, nie widziały żadnej możliwości rozwiązania powyższej kwestii w duchu postulatów BdV, traktując je jako dotyczące spraw przedawnionych i rozwiązanych historycznie. Generalnie można więc stwierdzić, iż przejęcie przez Polskę mienia poniemieckiego, mimo niekorzystnych okoliczności związanych z przemieszczeniem się milionów ludzi w kierunku zachodnim, nie można rozpatrywać po przeszło pięćdziesięciu latach wyłącznie w kategoriach krzywd ludności niemieckiej. Było to bowiem przejęcie mienia poniemieckiego przez Polskę w związku ze zmianą granic, przebudową systemu społeczno-politycznego oraz zasiedlania tych ziem repatriantami z ziem wschodnich. Podstawą tych działań były zarówno układ polsko-radziecki z 16 sierpnia 1945

[15] Por. szeroko o stanowisku polskim: W. Pięciak, *Dyskusje historyczne i ich rola w pamięci zbiorowej i w stosunkach polsko-niemieckich*, [w:] *Polacy i Niemcy. Sąsiedztwo z dystansu, op. cit.*, s. 377–411.

[16] Zob. *Roszczenia bez szans*, „Rzeczpospolita" z 8 sierpnia 2005 r.

[17] Por. XII Forum Polsko-Niemieckie, Warszawa, 7 grudnia 2005: wystąpienia wiceministra obrony, znanego z sympatii do Polski polityka CDU – Friedberta Pflügera. Stwierdził on, iż Centrum takie powstanie w Berlinie, ale kanclerz A. Merkel i rządowi federalnemu zależało na tym, aby nie budziło w Polsce emocji i podejrzeń. Szczegółowe uzgodnienia przygotuje przewodniczący Bundestagu N. Lambert z CDU oraz jego zastępca, poprzedni przewodniczący Bundestagu, W. Thierse z SPD. Ostatecznie uzgodniono koncepcję powstania „Widocznego znaku" – Domu Niemieckiego (Deutschlandhaus) jako pewnego rodzaju Muzeum Wypędzonych w ramach Niemieckiego Muzeum Historycznego w 2008 r., finansowanego ze środków rządu federalnego, który będzie miał także swoich przedstawicieli w jego Radzie Naukowej. Kontrowersje wokół zasiadania w niej Eriki Steinbach trwają 2009–2010 i nie zostały do tej pory zakończone [uwaga – E.C.].

roku o przejęciu przez Polskę mienia poniemieckiego, jak też uchwała Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec z 20 września 1945 roku, zakazująca dysponowania mieniem niemieckim poza ich granicami. Działania Polski doprowadziły między innymi do zalegalizowania dekretów o „przejęciu porzuconego mienia niemieckiego" z wiosny 1945 roku, a więc przed podpisaniem umowy poczdamskiej 2 sierpnia 1945 roku.

Nie można kwestii krzywd i cierpień ludności niemieckiej w 1945 roku łączyć z rewizją określonych regulacji prawnych, które stanowią od przeszło pięćdziesięciu lat podstawę stabilności i współżycia na ziemiach zachodnich i północnych. W tym kontekście stosunkowo nikłe szanse powodzenia ma połączenie kwestii odzyskania przez „wypędzonych" ziemi lub odpowiedniej rekompensaty finansowej w oparciu o stosowne postanowienia Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku oraz niezobowiązującej jeszcze prawnie Karty praw podstawowych UE z 2000 roku. Nie mogą one regulować problemów spornych sprzed pół wieku. W tym sensie skargi indywidualne, które byłyby składane w przyszłości przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka też nie mogłyby liczyć na rozwiązanie jednoznaczne i korzystne dla „wypędzonych". Nie zmieniało to jednak notorycznego podtrzymywania powyższych roszczeń pod adresem Polski przez BdV oraz poszczególne ziomkostwa[18]. Było zatem tylko kwestią czasu, kiedy sprawa powyższa spotka się ze zdecydowaną odpowiedzią ze strony polityków oraz publicystów polskich, zwłaszcza orientacji prawicowo-nacjonalistycznej, którzy od dłuższego czasu nawoływali do otwartej konfrontacji z Niemcami[19].

W przededniu członkostwa Polski w UE 2003/2004 sprawę roszczeń odszkodowawczo-restytucyjnych nagłośniło powiązane osobowo i organizacyjnie z BdV i ziomkostwem Prus Wschodnich tzw. Powiernictwo Pruskie (Preussische Treuhand), które rozpoczęło przygotowania do równoczesnego złożenia formalnych pozwów przed sądami polskimi, trybunałami europejskimi (w Strasburgu i Luksemburgu), a nawet przed sądami USA. Koncentrowały się one głównie na próbach odzyskania mienia pozostawionego na ziemiach zachodnich i północnych Polski przez tzw. późnych przesiedleńców (Spaetaussiedler) z lat 70., którzy formalnie nadal figurowali – z powodu zaniedbania polskich władz samorządowych – w rejestrach hipotecznych jako ich właściciele. Trudno określić dokładnie liczbę powyższych roszczeń odszkodowawczych, ale mogą one wynieść od kilkuset do kilku tysięcy, w zależności od szans powodzenia zwrotu ich mienia. Pośpieszne działanie Powiernictwa Pruskiego budziło jednak szereg wątpliwości prawno-politycznych nawet w kierownictwie BdV, które ostatecznie odcięło się od powyższych zabiegów[20].

Roszczenia odszkodowawcze BdV, a następnie Powiernictwa Pruskiego, doprowadziły do dezorientacji wśród społeczeństwa polskiego. Do kontrataku ruszyły zarządy niektórych miast polskich na czele z Warszawą zdominowane przez partie populistyczne i antyniemieckie (Prawo i Sprawiedliwość oraz Ligę Polskich Rodzin), przygotowując ze swej strony bilans polskich strat

[18] Szerzej: S. Salzborn, *Heimatrecht und Volkstumpfkampf. Außenpolitische Konzepte der Vetriebenenverbaednde und ihre praktische Umsätzung*, Hannover 2001.

[19] Por.: J. K. Dobrosz, *Polska, Niemcy, trudne sąsiedztwo*, Warszawa 2001; A. Więckowski, *Wypowiedzieć wojnę Niemcom*, Kraków 2001.

[20] Zob. *Mocne uderzenie. Powiernictwo Pruskie*, „Rzeczpospolita" z 9 sierpnia 2004 r. Powiernictwo Pruskie zdecydowało się na złożenie pozwu zbiorowego przed Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu w 2006 r., ale został on odrzucony ze względów proceduralnych i merytorycznych w 2008 r.

wojennych. O ile Biuro Odszkodowań Wojennych oceniło w 1947 roku wysokość strat Polski w latach 1939–1945 na około 258 mld złotych przedwojennych, czyli według kursu z 1939 roku (5,26 dol./zł), o tyle samą wartość szacunków strat, przeprowadzonych przez ekspertów PiS, w odniesieniu do Warszawy i jej mieszkańców, ocenia się dziś szacunkowo na około 40 mld współczesnych dolarów, czyli około 160 mld zł[21].

Kanclerz G. Schroeder w przemówieniu wygłoszonym w Warszawie 1 sierpnia 2004 roku z okazji 60. rocznicy Powstania Warszawskiego odrzucił nie tylko roszczenia i pozwy niemieckie wobec Polski, ale także oświadczył, iż rząd federalny zajmie w takiej sytuacji negatywne stanowisko również przed trybunałami międzynarodowymi[22]. Powyższa wypowiedź kanclerza doprowadziła do ostrej krytyki ze strony przewodniczącej BdV, E. Steinbach, zarówno pod adresem rządu federalnego, jak też Powiernictwa Pruskiego, które z kolei zażądało jej dymisji z funkcji przewodniczącej BdV. Steinbach odcięła się bowiem od masowych roszczeń obywateli niemieckich pod adresem Polski, kładąc większy nacisk na przeprosiny „wypędzonych" przez Polskę oraz symboliczne odszkodowania dla niektórych osób. Kanclerzowi Schroederowi zarzuciła natomiast cynizm i złożenie w Warszawie 1 sierpnia 2004 roku deklaracji bez pokrycia. Według obowiązujących pozycji prawnych w Niemczech rząd federalny nie może bowiem zrezygnować z roszczeń indywidualnych „wypędzonych", czy też późnych przesiedleńców, gdyż opierają się one zarówno na Ustawie o wyrównaniu szkód (Lastenausgleichgesetz) z roku 1952 oraz znowelizowanej Ustawie o wypędzonych (Vertriebenenzuwendungsgesetz) dla byłej NRD z 1994 roku, które zostały dodatkowo potwierdzone w orzeczeniach Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 1994 roku w odniesieniu do traktatu granicznego Niemiec z Polską z 14 listopada 1990 oraz z 8 września 1993 roku w odniesieniu do traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 roku. Wyłączały one bowiem decyzje nacjonalizacyjne i przejmowanie mienia poniemieckiego w Polsce przez władze polskie po roku 1945. Oświadczenie Schroedera było sprzeczne także z postępowaniem Federalnego Ministerstwa Finansów, które domagało się przykładowo od późnych przesiedleńców zwrotu rekompensaty finansowej uzyskanej w dawnej RFN w ramach Federalnego Urzędu Wyrównawczego, jeśli nie dysponują odpowiednimi zaświadczeniami o jego przekazaniu władzom lub osobom prywatnym w Polsce. Winni oni dochodzić swych spraw majątkowych przed sądami w Polsce, choć próby ich odzyskania są znikome[23]. Szczegółowe dane na temat skrupulatnego postępowania niemieckich instytucji finansowych odnośnie do żądania zwrotu wypłaconych w latach 70. rekompensat finansowych dla późnych przesiedleńców publikowała także prasa niemiecka[24]. Wydarzenia i kontrowersje powyższe przyspieszyły uchwalenie odraczanej od przeszło roku uchwały Sejmu RP z 10 września 2004 roku „w sprawie praw Polski do niemieckich reparacji wojennych oraz

[21] Por. A. Grzeszczuk, *Rachunek za Warszawę*, „Polityka" z 18 sierpnia 2004 r. Przejawiający niekiedy antyniemiecką postawę tygodnik „Wprost" z 23 września 2003 r. obliczył łączną wartość zniszczeń wojennych Niemiec wobec Polski na około 1 bilion USD.

[22] Zob. G. Schroeder, *Rede in Warschau am 1 August 2004*, [w:] PA SPD, Schroeder-Mappe, Berlin 2004.

[23] E. Steinbach, *Brief an die Landsmanschaften*, [w:] *Pressemitteilun der BdV vom 6. August 2004*, kopia w archiwum autora.

[24] Por. *Entschädigung fuer Spätaussiedler. Deutsche Ämtekrieg gegen Polen*, „Der Spiegel" z 6 września 2004 r.

w sprawie bezprawnych roszczeń wobec Polski i obywateli polskich wysuwanych w Niemczech". Istota powyższej uchwały sprowadza się do następujących punktów:

- domaganie się od RFN stosownej „kompensaty finansowej i reparacji wojennych" za olbrzymie straty materialne i niematerialne z tytułu „agresji, okupacji, ludobójstwa i utraty niepodległości",
- stwierdza, iż Polska nie posiada żadnych zobowiązań finansowych wobec obywateli RFN, wynikających z drugiej wojny światowej,
- wzywa rząd do podjęcia określonych kroków wobec RFN, aby uzyskać stosowne odszkodowania i przedstawić polskiej opinii publicznej wysokość poniesionych strat,
- apel do władz RFN o uznanie bezzasadności i bezprawności niemieckich roszczeń odszkodowawczych wobec Polski w każdej postaci"[25].

Rząd polski odciął się od powyższych roszczeń, stwierdzając w oświadczeniu prasowym: „Rząd RP – odnotowując obawy społeczne wywołane przez rzeczników polityki roszczeń i nieodpowiedzialnych żądań w Niemczech – opowiada się za znalezieniem rozwiązania tej kwestii w dialogu i we współpracy z partnerami niemieckimi. Nie jest to łatwe, mamy bowiem do czynienia z różnymi stanowiskami prawnymi. Niemniej jednak Rząd RP stoi na stanowisku, że znalezienie rozwiązania kwestii roszczeń rewindykacyjno-odszkodowawczych leży nie tylko we wspólnym polsko-niemieckim interesie, ale i w interesie jednoczącej się Europy, której nie służy utrzymywanie niepewności i zarzewi konfliktów"[26].

Reasumując, powyższa uchwała Sejmu RP nie była adekwatna w tonie i wymowie ani do sytuacji prawno-politycznej między Polską a Niemcami, ani też nie uwzględniała sytuacji, iż rząd federalny nie wysuwa żadnych roszczeń odszkodowawczych wobec Polski, która z kolei zrezygnowała ze swych reparacji w odniesieniu do całych Niemiec w stosownym oświadczeniu PRL z 23 sierpnia 1953 roku. Polska jako państwo nie może także podważać postanowień reparacyjnych umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945[27]. Natomiast rozwiązanie odszkodowań indywidualnych w odniesieniu do tzw. późnych przesiedleńców będzie wymagało wiele złożonych rozmów, uzgodnień i działań z obu stron, nie wykluczając powstania sytuacji trudnych z punktu widzenia prawnego. Chodziło bowiem o to, iż to najpierw sądy RP musiały w pierwszym rzędzie orzekać głównie w sprawie zachowania lub przywrócenia obywatelstwa polskiego tej grupy osób w Niemczech, co dopiero mogłoby przesądzić o zachowaniu praw rewindykacyjnych dla pozostawionego w Polsce mienia. Istotne było to, aby kwestie powyższe i towarzyszące im emocje nie komplikowały w XXI wieku i tak złożonych stosunków polsko-niemieckich. Po spotkaniu szefów rządów obu państw we wrześniu 2004 roku w Krakowie uzgodniono utworzenie międzyrządowej komisji prawników niemieckich i polskich, którzy mieliby przygotować wspólną strategię postępowania wobec składania niemieckich wniosków roszczeniowych przed sąda-

[25] Zob. Uchwała Sejmu z 10 września 2004 r., www.sejm.gov.pl./proc.4uchwały/2140_htm.

[26] Zob. Oświadczenie MSZ w sprawie uchwały Sejmu RP, www.msz.gov.pl.start.

[27] Zróżnicowane oceny prawników polskich oraz pełną dokumentację na ten temat z lat 1944–2004 zawiera przygotowana z inspiracji MSZ publikacja zbiorowa: *Problemy reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich: 1944–2004*, t. 1–2, red. W. M. Góralski, S. Dębski, Warszawa 2004.

mi międzynarodowymi, zwłaszcza europejskimi, jak Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu oraz Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Przygotowana we wrześniu 2004 ekspertyza polsko-niemiecka wychodziła z założenia, iż stosowne pozwy o odszkodowania „wypędzonych" po 1945 roku przed trybunałami międzynarodowymi nie mają żadnych szans powodzenia. Wyłączono jednak sprawę zasadności ewentualnych roszczeń odszkodowawczo-restytucyjnych ze strony tzw. późnych przesiedleńców, którzy w latach 70. i 80. wyjechali na pobyt stały do RFN w ramach tzw. akcji łączenia rodzin, o czym była już mowa wyżej. Skargi ich będą musiały jednak zostać rozpatrywane indywidualnie przez sądy polskie, a nie zbiorowo, jak chce Powiernictwo Pruskie, zaś jedną z głównych kwestii spornych będzie wspomniane już ustalenie, czy w momencie wyjazdu do RFN zachowali obywatelstwo polskie oraz jednoznacznie zrezygnowali z nieruchomości i innych form własności w Polsce[28]. Rząd federalny nie był jednak skłonny przejąć, co sugerowały media polskie, zobowiązań w odniesieniu do wszelkich roszczeń niemieckich wobec Polski, w tym także cywilnoprawnych[29]. Krytycznie do roszczeń odszkodowawczo-restytucyjnych Powiernictwa Pruskiego odnosiła się ekspertyza Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej (DGAP) w Berlinie, przytaczając znane argumenty historyczne, prawne i polityczne[30], a także słusznie zakładając, iż Polska i Niemcy winny w większym stopniu koncentrować się na przyszłości, niż rozpamiętywać przeszłość.

Nowe wyzwania i odmienne stanowiska Polski oraz Niemiec uwidoczniły się zwłaszcza w obszarze polityki integracji europejskiej. W momencie rozpoczęcia rozmów akcesyjnych z UE w 1998 roku Polska traktowała Niemcy jako swego najważniejszego sprzymierzeńca i adwokata. Stopniowo jednak w latach 2001–2002 w toku końcowej fazy rozmów akcesyjnych ujawniło się jednak szereg kontrowersji, z których najważniejsze to:

- przeforsowanie przez RFN siedmioletniego okresu przejściowego dla swobodnego przemieszczania się polskiej siły roboczej do krajów piętnastki, podyktowane masowym napływem Polaków oraz obawami wśród ludności niemieckiej przed wzrostem bezrobocia w Niemczech,
- początkowe zabieganie przez Polskę o osiemnastoletni okres przejściowy odnośnie do prawa cudzoziemców do zakupu ziemi w Polsce, który w toku dalszych negocjacji skrócono do siedmiu lat na ziemiach zachodnich i północnych, utrzymując trzyletni okres przejściowy w pozostałych województwach. Równocześnie uzgodniono pięcioletni okres przejściowy na zakup działek i domów rekreacyjnych.

Mimo wymienionych kontrowersji i animozji Niemcy udzieliły wsparcia dla starań Polski o korzystniejsze zasady dopłat bezpośrednich dla rolników polskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (CAP), gdzie uzgodniono ich stopniowy wzrost od 25% w pierwszym roku członkostwa (2004), przez 40% w 2007, aż do osiągnięcia 100% w 2013 roku. Niemcy jako najważniejszy płat-

[28] Por. J. Barcz, J. Frowein, *Gutachten zu den Ansprüchen aus Deutschland gegen Polen im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg*, Berlin – Warszawa 2004.

[29] Por. W. Kalicki, „Tylko przejęcie przez państwo niemieckie odpowiedzialności za ewentualne roszczenia Niemców będzie osinowym kołkiem likwidującym straszącego ciągle upiora odszkodowań", „Gazeta Wyborcza" z 5 listopada 2004 r.

[30] Zob. B. Hess, *Geschichte vor den Richtern. Entschaedigungsfragen in den deutsch-polnischen Beziehungen*, „DGAP-Analysen" 2005, nr 1.

nik netto w UE partycypowały w jednej czwartej jej środków przedakcesyjnych, a od 2004 roku funduszy strukturalnych i regionalnych dla Polski[31].

Polska i Niemcy zajęły natomiast całkowicie odmienne stanowiska wobec reformy i funkcjonowania UE, co znalazło przede wszystkim wyraz w odrębnym podejściu do Traktatu konstytucyjnego dla Europy (TKE). W ujęciu syntetycznym różnice te w latach 2003–2004 można ująć następująco:

- odejście przez Niemcy od korzystnych dla Polski postanowień traktatu z Nicei z 2000 roku w odniesieniu do uzyskanych przez nią 27 głosów (Niemcom przyznano 27 głosów mimo większej liczby ludności) w Radzie UE oraz forsowanie tzw. podwójnej większości w TKE, co zdaniem elit polskich osłabiało pozycję i znaczenie Polski w poszerzonej UE,
- sceptyczny stosunek Polski do lansowanej przez Niemcy tzw. wzmożonej współpracy,
- brak zrozumienia ze strony Polski do forsowania przez Niemcy koncepcji budowy instytucji UE o charakterze ponadnarodowym, przy równoczesnym preferowaniu przez Polskę współpracy międzyrządowej z elementami metody wspólnotowej,
- początkowe zablokowanie przez Polskę (wraz z Hiszpanią) na posiedzeniu Rady Europejskiej 13 grudnia 2003 roku propagowanego przez Niemcy i Francję TKE i wyrażenie zgody na jego modyfikację dopiero na kolejnym posiedzeniu 18 czerwca 2004 roku, kiedy uzyskano większe gwarancje mechanizmów blokujących decyzje państw dużych UE z udziałem Niemiec[32].

Wymienione kontrowersje zostały zaostrzone przez odmienne podejście Polski i Niemiec do bezpieczeństwa międzynarodowego[33].

POLEMIKA PO WYBORACH PARLAMENTARNYCH I PREZYDENCKICH W 2005 ROKU W POLSCE I NIEMCZECH

Narastające od początku XXI wieku konflikty polityczne między Polską a Niemcami rodzą pytanie o ich wpływ na dalszą współpracę polsko-niemiecką. Wyniki wyborów do Bundestagu z 18 września 2005 roku, a w Polsce parlamentarnych i prezydenckich z września i października 2005 roku, nie dały jasnej odpowiedzi na temat przyszłego kształtu stosunków polsko-niemieckich:

- W RFN zawarto 11 listopada 2005 roku porozumienie o utworzeniu wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD i wybraniu A. Merkel na kanclerza. Chadecja i SPD uzyskały po osiem resortów, a ministrem spraw zagranicznych został bliski współpracownik byłego

[31] Por. B. Koszel, *Niemcy – Polska – Unia Europejska*, [w:] *Polacy – Niemcy. Sąsiedztwo z dystansu*, *op. cit.*, s. 34–57.
[32] *Ibidem*, s. 58 i n., oraz szczegółowo: S. Parzymies, *Polsko-niemieckie kontrowersje wokół traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej*, [w:] *Implikacje…*, *op. cit.*, s. 9–46.
[33] Por. M. Chorośnicki, *Współpraca Polska – USA w kontekście transatlantyckim i europejskim*, [w:] *Implikacje…*, *op. cit.*, s. 97–104.

kanclerza Schroedera, Frank Walter Steinmeier, co przemawiało za kontynuacją polityki zagranicznej, w tym także w odniesieniu do Polski[34].

- W Polsce natomiast powstanie po wyborach parlamentarnych mniejszościowego rządu PiS oraz wybór czołowego polityka tej partii Lecha Kaczyńskiego na prezydenta RP raczej spowodowały większy dystans, niż dążenie do porozumienia z Niemcami[35].

W polskich mediach oraz w niektórych sferach politycznych, zwłaszcza w PO, wielkie nadzieje wiązano z przejęciem od jesieni 2005 roku władzy w Niemczech przez opozycyjne CDU/CSU/FDP z kanclerz Angelą Merkel. W licznych wypowiedziach, także podczas krótkiej wizyty 16 sierpnia 2005 roku w Warszawie (na zaproszenie szefa PO Donalda Tuska) Merkel podtrzymała swe poparcie dla budowy CPW przez BdV w Berlinie, ale bez udziału środków państwowych, oraz wyszła naprzeciw polskim oczekiwaniom, takim jak:

- odcięcie się od roszczeń finansowych Powiernictwa Pruskiego wobec Polski,
- współdziałanie w zakresie uzgadniania polityki integracji oraz kształtowania polityki wschodniej w ramach całej UE,
- działanie na rzecz poprawienia relacji transatlantyckich z USA w ramach NATO,
- liczenie się z interesami bezpieczeństwa energetycznego Polski, co było aluzją do krytyki uzgodnień –niemieckich z Rosją odnośnie do budowy gazociągu na dnie Bałtyku, jak również deklaracją odejścia od współpracy Niemiec i Francji z Rosją[36].

Natomiast podczas krótkiej roboczej wizyty w Warszawie 3 grudnia 2005 roku jako nowy szef rządu Merkel była już bardziej powściągliwa. Potwierdziła wprawdzie wcześniejsze deklaracje, iż nowy rząd federalny nie chce prowadzić polityki wobec Rosji „ponad głowami Polaków", ale dodała też, że „partnerstwo strategiczne z Rosją nie wyklucza możliwości ścisłej współpracy z Polską", popierając zarazem budowę gazociągu prowadzącego dnem Bałtyku z Wyborgu k. Petersburga do Greifswaldu w Niemczech. Potwierdziła też możliwość powstania w Berlinie CPW o wymiarze europejskim oraz bez akcentów antypolskich[37].

Decydujące znaczenie dla współpracy polsko-niemieckiej miało współdziałanie obu państw w ramach poszerzonej do dwudziestu pięciu (2004), a następnie dwudziestu siedmiu (2007) państw Unii Europejskiej. Nie była to jednak sprawa łatwa ze względu na różnice w podejściu obu stron do funkcjonowania i przyszłego kształtu UE. W tym kontekście warto podkreślić, iż między rządem SPD/S90/Z a opozycyjnymi CDU/CSU i FDP nie było poważniejszych sprzeczności odnośnie do ratyfikowanego w maju 2005 roku zdecydowaną większością głosów wszystkich frakcji Bundestagu TKE. Z kolei w Polsce ratyfikacja wzbudzała nieustające dyskusje, które doprowadziły do jej odsunięcia w czasie po przegranych referendach we Francji i Holandii. Mimo

[34] Zob. *Koalitionsvereinbarung zwischen der CDU,CSU und SPD vom 11 November 2005*, Berlin.

[35] Por. M. Ostrowski, *Bez obrazy*, „Polityka" z 5 listopada 2005 r., nr 44, s. 30–31.

[36] Por. *Pamiętamy o Polakach*, „Gazeta Wyborcza" z 17 sierpnia 2005 r., *Nic ponad waszymi głowami. Niemcy będą się liczyły z politycznymi interesami naszego kraju*, „Rzeczpospolita" z 17 sierpnia 2005 r. Na marginesie należy zauważyć, iż wypowiedzi Merkel w Warszawie pokrywały się niemal całkowicie z wypowiedzią jej bliskiego doradcy, deputowanego CDU oraz rzecznika ds. polityki zagranicznej frakcji CDU/CSU w Bundestagu, Friedberta Plügera, zob. *Nigdy ponad głowami Polaków. Chcemy, aby projekt Centrum został zeuropeizowany w takim stopniu, jak to tylko jest możliwe*, „Rzeczpospolita" z 12 sierpnia 2005 r.

[37] *Polen-Reise. Merkel verteidigt Zentrum gegen Vetreibung*, „Frankfurter Allgemeinen Zeitung" z 3 grudnia 2005 r.

deklarowanej przez Merkel chęci współdziałania RFN z Polską na polu integracji europejskiej po przedterminowych wyborach do Bundestagu oraz prezydenckich i parlamentarnych jesienią 2005 roku w Polsce sprawdzianem zdolności obu stron do kompromisu były głównie:

- zajęcie wspólnego lub zbliżonego stanowiska wobec przyszłego kształtu instytucjonalnego i funkcjonowania UE, w tym również gotowości przyjęcia całości, bądź też tylko niektórych postanowień uzgodnionego już tekstu TKE[38];
- zgoda Niemiec jako największego płatnika netto na taki kształt przyszłego budżetu UE na lata 2007–2013, aby w całości lub w większej części pokrywał się ze wstępnym projektem Komisji Europejskiej, przyznającym Polsce dotacje w wysokości około 60 mld euro netto w formie różnych świadczeń i pomocy unijnych[39]. Była to sprawa niezwykle złożona ze względu na brak gotowości do kompromisu ze strony dużych płatników, takich jak Wielka Brytania, Francja, Holandia i inni, co usztywniło również stanowisko Niemiec[40];
- w kluczowej kwestii funkcjonowania mechanizmu podejmowania decyzji w poszerzonej UE, bądź to w oparciu na zawieszonym TKE, bądź też na podstawie określonej modyfikacji obowiązującego od 2004 roku traktatu z Nicei, Polska i Niemcy były zainteresowane dążeniem do wykrystalizowania się większości decydującej, a nie mniejszości blokującej. Wymagało to od obu stron cierpliwości oraz zdolności do zawierania kompromisów, oraz wzięcia pod uwagę możliwości kształtowania się zmiennych koalicji współdziałających państw członkowskich przy rozwiązywaniu konkretnych spraw[41].

Polska i Niemcy do 2005 roku popierały przeciwstawne modele integracji europejskiej. Polska opowiadała się za modelem liberalnym, na wzór brytyjski, zaś Niemcy za modelem społecznej gospodarki rynkowej. Eksperci związani z chadecją wiązali pewne nadzieje z działaniem Polski na rzecz zwycięstwa modelu liberalnego, w którym mogłoby dojść do zacieśnienia współpracy polsko-niemieckiej, dającej impuls do ożywienia gospodarczego skrępowanej UE[42]. Była to zachęcająca, ale odległa perspektywa, która nie wykluczała doraźnych napięć na polu gospodarczym między obu państwami. Sporo kontrowersji w latach 90. wzbudzał między innymi problem dostępu Polaków do rynku usług na terenie RFN. Wynikało to z obiektywnych sprzeczności powodujących, iż w RFN z jednej strony wzrastało bezrobocie, a z drugiej zapotrzebowanie na tanie usługi. Polacy legalnie i nielegalnie przybywający przez otwartą granicę zaczęli odgrywać coraz większą rolę w świadczeniu usług transportowych, rzemieślniczych itp. Wywoływało to niezado-

[38] Por. analizy zespołu badawczego czołowego ośrodka analitycznego Centrum Stosowanych Badań Politycznych (CAP) na zlecenie Fundacji Bertelsmanna, *Ein Vertrag zur Reform des Vetrages von Nizza*, München, Juni 2005, oraz J.A. Emmaniuillidis, B. Thalmaier, *No, Ne, Nie oder No- Konsequenzen und Optionen und Empfehlungen im Falle einer Ablehnung der Verfassung*, „EU-Reform. Reform-Spotlight" 2005, nr 03 (München).

[39] Zob. J. Pietras, *Doświadczenia pierwszych miesięcy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] Instytut Studiów Strategicznych, *Ocena pierwszych miesięcy członkostwa Polski w UE: fakty i mity*, Kraków 2005, s. 135–142.

[40] Por. A. Maurer, W. Schroff, M. Ehl, *Solidarität und Finanzgerechtigkeit in der EU-25. Die Positionen europäischer und deutscher Akteure zur Sinanziellen Vorschau 2007–2013, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut fuer Internationale Politik und Sicherheit (SWP)*, Berlin 2004, oraz R. Maruhn, J.A. Emmanouillidis, *Agenda 2007 – Der Konflikt um den Finanzrahmen 2007–2013*, [w:] *EU-Reform, CAP*, München 2005.

[41] Por. szerzej: B. Thalmeier, *Optionen für einen B-Plan im Falle eines Scheiterns der Ratifikation des Verfassungsvetrages*, CAP, München 2005.

[42] Por. R. Picht, *Die mutige Republik. Ein dynamisches Polen kann die verkrustete EU zu einer Liberalisierung bewegen*, „Internationale Politik" (Juli) 2005, nr 7, s. 17–23.

wolenie grup zawodowych bądź przedsiębiorstw (piekarnie, firmy transportowe itp.), zwłaszcza na pograniczu polsko-niemieckim. Niezadowolenie to prowadziło do oddolnych nacisków na rządy krajowe i władze federalne, by pod pretekstem nierzetelnej konkurencji bądź też niższej jakości usług polskich chronić metodami administracyjnymi rynek niemiecki przed napływem tańszych ofert polskich. Rząd SPD/Zieloni rozważał początkowo nawet wprowadzenie kolejnego okresu przejściowego, co nie natrafiało na krytykę niemieckich kół gospodarczych oraz Komisji Europejskiej w Brukseli. Z drugiej strony poprzez dyrektywę UE rząd chciał przeszkodzić przenoszeniu produkcji firm do Polski, argumentując to chęcią utrzymania miejsc pracy w Niemczech. Temu celowi miało służyć także podniesienie podatku VAT w nowych krajach członkowskich UE, w tym także w Polsce[43].

Polska i Niemcy, w tym również rząd wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD od jesieni 2005, różniły się poważnie w kwestii dalszego poszerzenia UE. O ile Polska ze względów geopolitycznych opowiadała się za przyjęciem do UE Turcji i innych państw, zwłaszcza zaś Ukrainy, to Niemcy wypowiadały się na ten temat bardziej wstrzemięźliwie. Wprawdzie SPD popierała członkostwo Turcji, jednak chadecja, w tym kanclerz Merkel, akceptowała je wyłącznie w formie „uprzywilejowanego partnerstwa" UE z Turcją. W nadmiernym poszerzeniu Unii Europejskiej eksperci niemieccy upatrywali dużych utrudnień dla jej spójności oraz rozwoju gospodarczego[44]. Z drugiej strony Instytut Badań Wschodnich w Monachium w ekspertyzie dla rządu SPD/Zieloni z 2002 roku szczegółowo przeanalizował miejsce Rosji i Ukrainy w strategii polityki wschodniej UE, podkreślając decydujące znaczenie Rosji dla czołowych państw Unii, również Niemiec, ze względu na jej wzrastającą rolę jako dostawcy surowców energetycznych (głównie gazu ziemnego i ropy naftowej). Znaczenie Ukrainy było istotne przede wszystkim ze względu na przechodzący przez jej terytorium tranzyt energetyczny[45]. Doprowadziło to do uznania przez rząd SPD/Zieloni, a następnie rząd wielkiej koalicji od listopada 2005 r. Rosji za partnera strategicznego nie tylko dla Niemiec, lecz również całej UE[46]. Eksperci i politycy polscy zwracali natomiast uwagę na szereg implikacji strategicznych, wynikających z dostaw i połączeń infrastrukturalnych, zwłaszcza gazu ziemnego z Rosji do UE, stanowiących zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski[47]. „Pomarańczowa rewolucja" na Ukrainie oraz wzrost tendencji autorytarnych na Białorusi w latach 2004–2005 wzbudziły zainteresowanie ekspertów niemieckich. Po wnikliwej ekspertyzie doszli oni do wniosku, iż oba kraje jeszcze przez dłuższy okres nie spełnią kryteriów członkostwa UE, co jednak nie wyklucza poszukiwań możliwości ich bliższego powiązania z Unią chociażby w ramach strategii „nowego sąsiedztwa". Ukraina nie mogła wprawdzie liczyć na rychłe zawarcie układu

[43] Por. I. Romiszewska, *Gospodarka – zyski i straty*, [w:] *Polacy – Niemcy. Sąsiedztwo z dystansu, op. cit.*, s. 209–234.

[44] Por. W. Quaiser, M. Wegner, *Welche Zukunft hat die EU? Gefahren fuer die wirtschaftliche Integration Europas*, Bonn 2005.

[45] Por. H. Clement, *Wirtschaftliche Strategie der EU gegenüber EU-Outs in Osteuropa in Rahmen Erweiterungsprozess (Russland und Ukraine), Osteuropa*, „Institut Working Papers" nr 238; *idem*, *Gutachten erstellt im Auftrage des Bundesministerium des Finanzen*, München 2002.

[46] Por. R. Goetz, *Russlands Energiestrategie und Energieversorgung Europas*, „SWP-Sudien" nr 6, Berlin 2004, zob. także E. Cziomer, *Problemy współpracy gospodarczej Niemiec z Rosją po zmianie ekipy rządzącej w Rosji*, [w:] *Ekspertyza dla MSZ-R*, „Opinie" 2001, nr 44.

[47] Por. A. Łoskot, *Bezpieczeństwo dostaw rosyjskiego gazu do UE – kwestia połączeń infrastrukturalnych*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2005.

stowarzyszeniowego z UE, ale mogła uzyskać większą pomoc unijną w miarę postępu reform wewnętrznych jako pewnego rodzaju „partnera uprzywilejowanego". Zasadniczym postulatem ekspertyzy jest powiązanie strategii Europejska Polityka Sąsiedztwa ze spójną polityką wschodnią Unii Europejskiej, choć jej praktyczna realizacja z udziałem dwudziestu pięciu, a następnie dwudziestu siedmiu państw członkowskich miała się okazać bardzo skomplikowanym przedsięwzięciem[48].

W polityce bezpieczeństwa oraz stosunkach transatlantyckich istotne znaczenie miały różnice między Polską a Niemcami w następujących zagadnieniach:

- preferowanie przez Polskę współpracy z NATO i poprawnych stosunków transatlantyckich z silnym akcentowaniem obecności USA w Europie,
- sceptyczne podejście Polski do rozbudowy II filara, czyli Europejskiej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony, którą mocno popierały Niemcy[49],
- poparcie udzielone przez rząd SLD/UP koncepcji „wojny prewencyjnej" USA, aprobowanej przez administrację prezydenta George'a W. Busha jun. od 2002 roku[50],
- podpisanie przez Polskę „listu 8" i zaangażowanie się w interwencję zbrojną USA przeciwko Irakowi w roku 2003 bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ, wraz z przejęciem tam dowództwa nad siłami stabilizacyjnymi w strefie międzynarodowej[51],
- obawy Polski przed przekształceniem się zbliżenia między Niemcami, Francją i Rosją na tle kontrowersji wokół interwencji USA w Iraku w trójstronny sojusz, a więc powstanie pewnego rodzaju „osi" między tymi państwami[52].

W opinii niektórych autorów polskich ujawnienie się tak znacznych różnic w postawie Polski oraz Niemiec w kwestii bezpieczeństwa europejskiego oraz NATO i USA wynikało nie tylko z doraźnych interesów i kalkulacji politycznych, lecz powstania w oparciu o różne doświadczenia historyczne dwóch odrębnych „kultur bezpieczeństwa". Niemcy preferowały pacyfizm oraz krytyczne podejście do udziału w forsowanych przez USA interwencjach zbrojnych jako sposobu przywracania pokoju. Polska popierała USA zarówno ze względu na odmienne doświadczenia historyczne, większą uległość ich elit wobec siły i pozycji międzynarodowej państwa, jak również łatwość podejmowania decyzji co do użycia siły zbrojnej[53].

Pomijając złożone kwestie szczegółowe, należy podkreślić, iż przed wyborami do Bundestagu we wrześniu 2005 roku polityka zagraniczna rządu socjaldemokratyczno-zielonego, głównie w kwestiach dystansu wobec USA oraz preferowania zbliżenia, a nawet „osi" z Francją i Rosją, spotkała się z ostrą krytyką ekspertów i naukowców, z którą identyfikowało się również otoczenie

[48] Por. H. Clement, *Die neuen Nachbarn und die Europäische Union-Möglichkeiten und Grenzen der Integration am Beispiel der Ukraine und Belarus, Osteuropa-Institut, Gutachten erstellt im Auftrage des Bundesministeriums der Finanzen, „Papers" München 2005*, nr 256; oraz publikacja polska: *Unia Europejska między polityką wschodnią a partnerstwem wschodnim*, red. E. Cziomer, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2009, nr 4 (VI).

[49] C. Frank, *Polens Sicheheitspolitik, Warschau Position zur ESVP*, „Universitaet Hamburg-IPW" 2003, nr 2.

[50] Zob. K-O. Lang, *Amerikas bester Feund?*, „SWP-Aktuell" 2003, nr 6.

[51] *Idem*, *Trojanische Pferde der USA oder proeuropäische Atlantiker. Die neuen Mitglieder der EU ind ihr Verhältnis zu Amerika*, „SWP-Studien" 2003, nr 46.

[52] Por. szerzej chronologię oraz opis wydarzeń: B. Koszel, *Niemcy – Polska – Unia Europejska*, *op. cit.*, s. 34–75.

[53] Por. K. Malinowski, *Kultura bezpieczeństwa Polski i Niemiec i jej przemiany, op. cit.*, s. 115 i n.

przywódcy CDU A. Merkel[54]. Zarzucali oni kanclerzowi Schroederowi wykorzystanie polityki zagranicznej do wewnętrznej walki politycznej, co doprowadziło do osłabienia pozycji Niemiec w UE, poróżnienia ich z USA i podważenia współpracy transatlantyckiej, jak również uzależnienia się od interesów i ambicji mocarstwowych Francji i Rosji. Eksperci postulowali, aby po utworzeniu nowego rządu niemieckiego w wyniku przedterminowych wyborów do Bundestagu polityka zagraniczna Niemiec poszerzyła swobodę działania, przejmując rolę rzecznika nowych państw członkowskich w UE, oraz zmierzała do prowadzenia polityki równego dystansu i współpracy z USA, Francją oraz Rosją. Eksperci ds. rosyjskich i WNP z DGAP (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik) w Berlinie podkreślali jednak tylko przejściową oraz krótkofalową możliwość rozluźnienia dotychczasowego „partnerstwa strategicznego" Niemiec z Rosją przez potencjalny rząd CDU/CSU/FDP po wyborach do Bundestagu z 18 września 2005 roku, ale będzie to kwestia trudna do realizacji, nie tylko ze względu na powiązania gospodarcze z UE i RFN (dostawy gazu ziemnego i ropy naftowej oraz spore zadłużenie), lecz dodatkowo z powodu konieczności współdziałania z Rosją w rozwiązywaniu innych problemów międzynarodowych. Nowy rząd niemiecki również nie popierał stowarzyszenia i członkostwa Ukrainy z UE. Równocześnie sceptycznie odnosił się do nacisków USA, w kierunku przyspieszenia jej członkostwa w NATO[55]. Ostatecznie wraz z Francją Niemcy na szczycie w Bukareszcie w kwietniu 2008 roku zablokowały przyjęcie Ukrainy do programu działań NATO (MAP) na rzecz jej członkostwa w sojuszu.

PODSUMOWANIE

Z przedstawionej analizy głównych tendencji w stosunkach polsko-niemieckich na przełomie XX i XXI wieku wynikają następujące wnioski o charakterze ogólnym:

1. Wiele kontrowersji polsko-niemieckich od przełomu XX i XXI wieku odnosiło się zarówno do przeszłości, teraźniejszości i przyszłości stosunków obu państw w aspekcie dwu- i wielostronnym, w tym zwłaszcza widocznej różnicy poglądów na konkretne wydarzenia europejskie i światowe (interwencja USA w Iraku w roku 2003, sprawa Gazociągu Północnego i stosunków z Rosją, reformowanie UE i NATO oraz szereg innych kwestii po 2005 roku).
2. Większość kontrowersji politycznych wypływała bezpośrednio lub pośrednio z obciążeń historycznych oraz odmiennego ujmowania pamięci historycznej w obu krajach. W tym kontekście sprawa forsowania przez BdV od przełomu XX i XXI wieku budowy CPW w Berlinie stanowiła jedynie pretekst do szerszych dyskusji w sferze politycznej. Świadczy

[54] Por. *Ist alles Innenpolitik?*, „Internationale Politik" 2005, nr 8. Chodzi zwłaszcza o artykuły znanych naukowców, H.P. Schwarza, J. Krausego i innych. Większość mediów i polityków niemieckich krytycznie oceniła decyzję byłego kanclerza G. Schroedera o przejęciu przewodnictwa Rady Nadzorczej gazociągu bałtyckiego w grudniu 2005 r. z siedzibą w Szwajcarii, oskarżając go o kierowanie się przy forsowaniu tego porozumienia na kilka dni przed wyborami własnymi korzyściami materialnymi; zob. B. Kohler, *Der Privatier*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung" z 14 grudnia 2005 r. oraz H. Prantl, *Putins Lockruf*, „Suedeutsche Zeitung" z 12 grudnia 2005 r.

[55] Por. A. Rahr, *Berlin – Moskau 2005–2008*, „GUS-Barometer" 2005, nr 39, s. 1–4.

o tym chociażby aktualna sprawa wejścia przewodniczącej BdV E. Steinbach do rady fundacji „Widocznego Znaku", przeforsowanej przez CDU/CSU w 2008 roku. Budzi ona zarówno zdziwienie w Polsce, doprowadzając zarazem do ostrych napięć w łonie samej rządzącej koalicji między chadecją a liberałami w Niemczech.

3. Występowanie różnic poglądów, a niekiedy również interesów między Polską a Niemcami nie wyklucza konieczności poszukiwania kompromisu i porozumienia w wielu kwestiach doraźnych i przyszłościowych. Wymóg ten pozostaje nadal ważnym wyznacznikiem współpracy polsko-niemieckiej pod koniec pierwszej dekady XXI wieku.

Spasimir Domaradzki

Suwerenność państwa a Europejski Trybunał Praw Człowieka

Dzisiaj proces postępującej integracji jest jedyną realną perspektywą rozwoju dla kontynentu europejskiego. Dopiero po drugiej wojnie światowej historia walki o dominację w Europie została na Zachodzie zastąpiona przekonaniem, iż gwarantem siły i dobrobytu nie jest wyższość jednego mocarstwa, lecz suma rozwoju wszystkich części składowych kontynentu. Trudno dziś o mocne i racjonalnie uzasadnione argumenty przeciwko idei integracji europejskiej. Jednak można zauważyć poważne rozdźwięki dotyczące kształtu Unii Europejskiej, sposobu jej funkcjonowania, zakresu kompetencji czy wpływu na jej poszczególne części składowe.

Prawa człowieka odegrały pierwszoplanową rolę w procesie kształtowania współczesnego ładu europejskiego jako jeden z łączników między częścią państw, które po drugiej wojnie światowej zaczęły, tworzyć zręby dzisiejszej formuły integracyjnej. Aczkolwiek pod koniec lat czterdziestych ubiegłego wieku każda z powstałych na zachodzie Europy instytucji miała swoją wyraźnie określoną rolę i miejsce, dzisiaj sytuacja jest zupełnie inna. Trzy wąsko wyspecjalizowane formuły ponadnarodowe: Europejska Wspólnota Węgla i Stali, Europejska Wspólnota Gospodarcza i Euratom zostały wchłonięte w potężną strukturę Unii Europejskiej. Strukturę o ponadnarodowym charakterze i globalnych aspiracjach, która coraz mocniej wkracza w życie codzienne obywateli państw unijnych i która stopniowo przejmuje coraz to nowe obszary kompetencji od państw członkowskich. Proces przejmowania nie odbywa się bezkolizyjnie i w każdym przypadku towarzyszy mu zażarta dyskusja na temat racjonalności takich działań.

Artykuł ma na celu skupienie się na ostatnimi czasy jednym z najbardziej aktualnych tematów w dziedzinie europejskiego systemu ochrony praw człowieka – rozwoju systemu w kontekście umacniania politycznej integracji kontynentu i konieczności współistnienia a działaniem systemu ochrony praw człowieka w ramach Rady Europy i Unii Europejskiej. Autor nie poda tu jednak

analizy możliwych modeli współpracy czy słusznego rozwiązania. Głównym zadaniem, jakie sobie postawił, jest zwrócenie uwagi na relację między poszczególnymi państwami członkowskimi i europejskim systemem ochrony praw człowieka w ramach Rady Europy.

Owa konieczność wynika z faktu, iż jest to, po pierwsze, najbardziej skuteczny system ochrony praw człowieka. Po drugie, jego skuteczność wynika z przyjęcia wyjątkowej formuły poszanowania suwerenności państwa z jednej strony a z drugiej – uwzględnienia szczególnej pozycji jednostki, w demokratycznym państwie prawa. Po trzecie, w kontekście postępującej integracji coraz więcej głosów opowiada się za niebezpieczeństwem utraty suwerenności na rzecz tworów ponadnarodowych. Po czwarte, w ramach samego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej również: ETPCz lub Trybunał) mamy do czynienia z tendencją do umacniania pozycji systemu względem państw członkowskich, co może zagrozić wyjątkowej równowadze, o której była mowa wyżej. Na koniec dlatego, iż właśnie przypomnienie o tej równowadze może być punktem odniesienia, który pozwoli odnaleźć się w zmieniającej rzeczywistości tak, aby ujarzmić zbyt daleko idące zapędy integracyjne, które mogą podważyć wiarygodność skutecznego systemu ochrony praw człowieka. Tym bardziej że oparty został na dobrej woli państw reprezentujących podobne wartości.

Inspiracją dla niniejszego artykułu było wystąpienie sędziego Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Antonina Scalii na Zamku Królewskim w Warszawie, 24 września 2009 roku, przybyłego na zaproszenie rzecznika praw obywatelskich Janusza Kochanowskiego. W odczycie zatytułowanym *Mułłowie Zachodu: sędziowie jako arbitrzy moralni*[1] sędzia Scalia przestrzegał przed sądowym aktywizmem i wzrastającą rolą judykatury (władzy sądowniczej) w procesie tworzenia prawa. Punktem odniesienia były przypadki ze Stanów Zjednoczonych i Europy, ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Słabości ETPCz podnoszone przez sędziego Scalię odnosiły się do sędziowskiego aktywizmu w Europie, będącego jakoby następstwem rozwoju aktywizmu sędziowskiego w Stanach Zjednoczonych. Sędzia zwrócił ponadto uwagę na fakt podejmowania decyzji przez niewybieralnych sędziów[2]. Decyzji, które mają daleko idące skutki dla poszczególnych społeczeństw i takich, które *de facto* pozbawiają obywateli demokratycznego mechanizmu podejmowania decyzji dotyczących kształtu i kierunku, w jakim społeczeństwo powinno się rozwijać. Tym samym sędziowie, nie będąc do tego predysponowani, podejmują się roli „techników społecznych" ustalających normy zachowań w zgodzie z duchem czasu lub poprawnością polityczną.

Czy rzeczywiście w Europie jest aż tak źle? Czy ponadnarodowe trybunały będą ustalały zakres społecznej i indywidualnej tolerancji i co należy akceptować, a co nie? Czy zewnętrzne instytucje będą kreowały i narzucały społeczne normy z pominięciem specyficznej kultury, zwyczajów i wiary poszczególnych państw europejskich? Wydaje się, iż hamulcem dla takiego działania pozostaje staromodna koncepcja suwerenności państwowej, która pozostawia krajowym ośrodkom władzy

[1] Wystąpienie sędziego Antonina Scalii wraz z krótką laudacją rzecznika praw obywatelskich Janusza Kochanowskiego jest dostępne w angielskiej i polskiej wersji elektronicznej na stronie: http://www.rpo.gov.pl/pliki/12537879280.pdf (dostęp: 2.02.2010).

[2] *Ibidem*, s. 33.

pełną jurysdykcję na własnym terytorium[3]. Zatem, aby odnaleźć odpowiedź na powyższe pytania, należy zwrócić uwagę na kwestię suwerenności państwa w kontekście działalności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i zastanowić się nad ewentualnymi propozycjami jej zmiany.

PIERWOTNY KSZTAŁT RADY EUROPY A KWESTIA SUWERENNOŚCI

Powstanie Rady Europy było jednym z kroków w kierunku zjednoczenia Europy[4]. W obszernej literaturze na temat powodów utworzenia tej organizacji można zauważyć pewien konsensus dotyczący dwóch głównych przyczyn. Pierwsza z nich koncentruje się na „wewnętrznym" aspekcie, z perspektywy Europy Zachodniej, a mianowicie konieczności niedopuszczenia do powtórzenia dramatu drugiej wojny światowej[5]. Dlatego promocja zasad demokracji, rządów prawa i praw człowieka miała stanowić antidotum, które Rada Europy miała zaszczepić i pielęgnować pośród państw członkowskich. Z drugiej strony „zewnętrznym" czynnikiem konsolidującym państwa o wspólnych wartościach było umacnianie się Związku Radzieckiego na pozycji supermocarstwa i jego agresywna polityka, dążąca do realizacji koncepcji światowej rewolucji. Jak podkreśla Ireneusz C. Kamiński, integracja miała dwa cele: objęcie Europy rozmaitymi formami współpracy i ideowa alternatywa dla umacniającego się komunizmu oparta na demokracji, rządach prawa i prawach człowieka[6]. Uosobieniem konsolidacji tych celów była utworzona 5 maja 1949 roku Rada Europy.

Jak zauważa Józef M. Fiszer, Rada Europy – ustanowiona z tak ważkich przyczyn forma współpracy międzynarodowej, w odróżnieniu od innych form integracji europejskiej, jest klasycznym przykładem organizacji międzynarodowej[7]. Co ciekawe, „jej kształt i struktura niewiele mają wspólnego z zapowiadaną początkowo ideą federalistyczną"[8]. Końcowy kształt Rady Europy jest pochodną zderzających się koncepcji integracyjnych, jak również faktu, iż w ostateczności państwa założycielskie Rady Europy skonfrontowały idealistyczne wizje przyszłej Europy i partykularne interesy oraz kwestię suwerenności[9].

---

[3] Trafną definicję suwerenności podaje Ludwik Ehrlich: „samowładność, czyli prawną niezależność od jakichkolwiek czynników zewnętrznych, i całowładność, czyli kompetencję normowania wszystkich stosunków wewnątrz państwa", *Prawo narodów*, Kraków 1947, s .104, cyt. za: R. Raczyński, *Współczesny spór wokół suwerenności państwa*, „Cywilizacja i Polityka, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego" 2007, nr 5, s. 79–92.

[4] Pośród obszernej literatury na temat powstania Rady Europy zob. B. Bednarczyk, *Granice władzy, wybrane problemy praw i wolności człowieka*, Kraków 2001, A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997, H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996; Z.M. Klepacki, *Rada Europy 1949–1991*, Białystok 1991; J. Kaczmarek, *Rada Europy,* Wrocław 2002.

[5] W literaturze nacisk kładzie się na różne wewnętrzne czynniki. Na przykład Józef Fiszer pisze, iż przyczyną była klęska państwa narodowego, natomiast Mikael Rask Madsen podkreśla wpływ wzmożonej aktywności partii komunistycznych w Europie Zachodniej jako czynnik konsolidujący wysiłki na rzecz wzmacniania Europy za pomocą integracji. Zob. J.M. Fiszer, *Powstanie i działalność Rady Europy*, „Przegląd Europejski" 2000, nr 1, s. 168, a także M.R. Madsen, *From Cold War Instrument to Supreme European Court: The European Court of Human Rights at the Crossroads of International and National Law and Politics,* „Law & Social Inquiry" Winter 2007, Vol. 32, Issue 1, 137–159, s. 138.

[6] I.C. Kamiński, *„Europa brukselska" i „Europa strasburska" przed i po wschodnim rozszerzeniu z 1 maja 2004 r.,* „Acta Bythoniensia" 2006, nr 1, s. 13. Ponadto, na temat przyczyn powstania Rady Europy zob. J.M. Fiszer, *op. cit.,* jak również: J.L. Jackson, *Broniowski v. Poland, A Recipe for Increased Legitimacy of the European Court of Human Rights as a Supranational Constitutional Court,* „Connecticut Law Review", December 2006, Vol. 39, No. 2, s. 764.

[7] „Klasyczność" Rady Europy przejawia się w jej odrębności od państw członkowskich i posiadaniu stałych organów. Posiada podmiotowość międzynarodową w zakresie wyznaczonym przez jej kompetencje. Wywodzi się z nadania państw członkowskich. Instrumenty pozostające do jej dyspozycji mieszczą się w granicach tradycyjnej współpracy i prawa międzynarodowego. J.M. Fiszer, *Powstanie i działalność Rady Europy*, *op. cit*., s. 172.

[8] *Ibidem*.

[9] Państwa założycielskie to: Belgia, Dania, Francja, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy.

Jednym z pierwszych dokumentów przyjętych przez Radę Europy była Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej również: Europejska Konwencja Praw Człowieka, EKPCz lub Konwencja)[10]. Konwencja wprowadzała katalog podstawowych praw i wolności, określanych prawami I generacji. Druga część EKPCz ustanawiała Europejski Trybunał Praw Człowieka, którego celem było stanie na straży przestrzegania praw człowieka. Jak zauważa Ireneusz C. Kamiński: „W zamyśle jej twórców Konwencja miała się różnić od znanych wcześniej międzynarodowych aktów prawnych dotyczących praw człowieka. Akt ten miał być rzeczywiście skuteczny, a to oznaczało wprowadzenie mechanizmu kontrolnego uruchamianego w przypadku zarzutu lub podejrzeń, iż postanowienia Konwencji są naruszane"[11].

Wspomniany mechanizm kontrolny opierał się na powołanych do życia Komisji Praw Człowieka i Europejskim Trybunale Praw Człowieka. Były to organy niestałe, w których zasiadały osoby na zasadzie pracy dorywczej, praktykujące na co dzień zawody adwokata, sędziego czy pracownika naukowego[12]. Mechanizm przewidywał uruchomienie indywidualnej i międzypaństwowej procedury skargowej, z tym że w przypadku tej pierwszej, w celu jej rozpatrzenia wymagana była każdorazowa zgoda oskarżonego państwa. Stanowiła ona pierwszy z elementów uwzględniających suwerenność państw członkowskich. Powyższe kwestie organizacyjne wskazują, że w rozumieniu twórców Konwencji, państwa nadal miały odgrywać podstawową rolę, a powstający mechanizm, będący *novum* w stosunkach międzynarodowych, będzie istniał równolegle do systemów krajowych.

Założeniem pierwotnym było, iż istniejący mechanizm będzie subsydiarny względem państw i ich wymiarów sprawiedliwości. Jak pisze Laurence Helfer, „Chociaż zasada suwerenności nie została wyraźnie wymieniona w Konwencji, żywy duch subsydiarności można odnaleźć w takich zapisach jak konieczność wykorzystania drogi krajowej i obowiązku zagwarantowania skutecznych środków zaradczych na poziomie krajowym"[13]. Obraz staje się pełny, gdy uwzględniona zostanie ponadto doktryna marginesu oceny oraz odmowa Trybunału do pełnienia roli czwartej instancji odwoławczej w sprawach krajowych[14]. Można pokusić się o stwierdzenie, iż również procedura polubownego załatwienia sprawy wskazuje, iż zadaniem ETPCz nie było bezwzględne karanie państwa.

W literaturze podkreśla się rolę artykułu pierwszego EKPCz i znaczenie skutków wynikających z jego brzmienia. To właśnie do Wysokich Umawiających się Stron należy obowiązek zapewnienia praw zawartych w konwencji, każdej osobie znajdującej się w ich jurysdykcji[15]. Jak zauważa Joshua

[10] Otwarta do podpisu 4.11.1950 r. weszła w życie 3.09.1953 r.

[11] I.C. Kamiński, *„Europa brukselska" i „Europa strasburska" przed i po wschodnim rozszerzeniu z 1 maja 2004 r., op. cit.,* s. 14

[12] G. Ress, *The Effect of Decisions and Judgments of the European Court of Human Rights in the Domestic Legal Order*, „Texas International Law Review" 2005, Vol. 40, s. 362.

[13] L.R. Helfer, *Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime*, „The European Journal of International Law" 2008, Vol. 19, No. 1, s. 127–128.

[14] *Ibidem*.

[15] Art. 1. EKPCz. Tekst Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolnościach w języku polskim dostępny jest na stronie: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7B5C268E-CEB3-49A5-865F-06286BDB0941/0/PolishPolonais.pdf (dostęp: 5.02.2010). Natomiast na temat kwestii jurysdykcji państwa w międzynarodowych dokumentach praw człowieka, w tym Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zob. M. Milanovic, *From compromise to principle: clarifying the concept of state jurisdiction in human rights treaties*, „Human Rights Law Review" 2008, t. 411.

Jackson: „jednak umawiające się strony nie mają prawnego obowiązku wdrażania zapisów konwencji do ich krajowych systemów prawnych. Natomiast państwa są zobowiązane do zapewnienia, iż ich prawa krajowe nie są w konflikcie z konwencją"[16]. Zatem odpowiedzialność za prawa człowieka w pierwszej kolejności spoczywa na państwach-stronach. Biorąc pod uwagę, iż to właśnie państwo jest głównym naruszycielem praw człowieka, można uznać to za fundamentalną sprzeczność, lecz uwzględnienie kwestii suwerenności państwa dostarcza odpowiedniej argumentacji do zastosowania takiego rozwiązania.

Istnieje potrzeba krótkiej refleksji nad analizą konwencji. Powstała ona jako wyraz wspólnych wartości i podobnego podejścia do wyzwań stojących przed państwami Europy Zachodniej. Dążenie do tworzenia ponadnarodowej instytucji regulującej sposób interpretacji wartości w poszczególnych krajach członkowskich, chociaż zauważalne w niektórych przypadkach, nie było zatem czynnikiem sprawczym. Po drugie, dla państw członkowskich podpisanie się pod dokumentem, który w rzeczywistości dawał zewnętrzny wyraz wartościom, które i tak były już realizowane na poziomie krajowym, nie było nadzwyczajnym wysiłkiem. W tym sensie ustanowienie standardów ochrony praw człowieka w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest pochodną osiągnięcia przez państwa Europy Zachodniej odpowiedniego poziomu poszanowania dla tych wartości. Złożenie podpisu pod konwencją nie było postrzegane jako utrata suwerenności, jeżeli tekst uwzględniał specyfikę poszczególnych systemów państwowych i mechanizm strasburski był uzależniony od dobrej woli państw członkowskich. Najtrafniej system ochrony praw człowieka w ramach Rady Europy opisuje Laurence Helfer, nazywając go zestawem wzajemnych (obustronnych) obietnic między państwami[17].

Z drugiej strony, dopiero spełnienie przesłanek formalnych doprowadziło do utworzenia Europejskiej Komisji Praw Człowieka w 1954 i Trybunału w 1959 roku. Uruchomiony został w ten sposób regionalny mechanizm ochrony praw człowieka, który ewoluował w sposób przekraczający najśmielsze oczekiwania jego twórców. Zasada suwerenności państwa została uwzględniona na wiele sposobów. Szczególne znaczenie ma margines oceny stosowany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Pozwala on uniknąć szablonowości w interpretacji tekstu konwencji i uwzględnić społeczną, polityczną i prawną specyfikę poszczególnych państw członkowskich w konfrontacji z tekstem konwencji[18]. Jak zauważa Joshua Jackson, doktryna marginesu oceny oparta jest na dwóch przesłankach. Po pierwsze, to co jest potrzebne do osiągnięcia deklarowanych celów, może różnić się między państwami nawet w „społeczeństwach demokratycznych". Po drugie, rządowej ocenie tej potrzeby należy się pewien szacunek ze strony sądu międzynarodowego, przy założeniu, iż ETPCz jest w mniejszym stopniu zaznajomiony z odpowiednimi warunkami na poziomie lokalnym[19]. Również zasada każdorazowej deklaracji uznania wyroku Trybunału w przypadku skar-

[16] J.L. Jackson, *op. cit*., s. 769.

[17] L.R. Helfer, *Redesigning the European Court of Human Rights…*, *op. cit.,* s. 138.

[18] W polskiej literaturze na temat marginesu oceny zob. A. Wiśniewski, *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańsk – Sopot 2008; *idem*, *Interpretacja autonomiczna w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2005, t. 13, s. 127–143.

[19] J.L. Jackson, *op. cit*., s. 772 (przypis 105).

gi indywidualnej przeciwko państwu członkowskiemu czyniła zadość obawom przed utratą suwerenności. Ponadto działalność Komisji Praw Człowieka została podporządkowana Komitetowi Ministrów, co hipotetycznie umożliwiało zastosowanie pewnej formy nacisku w razie potrzeby[20]. Na marginesie można dodać, iż również atmosfera w Europie Zachodniej w latach zimnej wojny odegrała istotną rolę, gdyż predysponowała do umacniania form współpracy i integracji, czego konsekwencją był również stopniowy wzrost roli Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Podsumowując analizę praktycznego wymiaru poszanowania koncepcji suwerenności podczas tworzenia Rady Europy i w szczególności EKPCz, należy zaznaczyć, iż przyjęte rozwiązania w żaden sposób nie ograniczały dążenia do europejskiej integracji. Ważne jest to, iż pierwsze kroki integracji europejskiej w dziedzinie praw człowieka uwzględniały, dziś dla niektórych staromodną, specyfikę poszczególnych państw. W praktyce ustanowiono mechanizm umożliwiający, jednostkom pozbawionym praw, bezpośredni dostęp do międzynarodowego organu będącego w stanie je chronić, jak również powołano trybunał międzynarodowy posiadający kompetencje do orzekania w sprawach rządów narodowych[21].

Można również pokusić się o hipotezę, iż właśnie uwzględnienie pierwszeństwa państwa doprowadziło do paradoksu, gdyż szeroko ujęte zapisy poszczególnych praw w Konwencji pociągnęły za sobą konieczność ich interpretacji i zapewnienie ochrony ze strony statutowych organów sądowych[22]. W celu ochrony zapisów konwencji trybunał zaczął je interpretować w swoich orzeczeniach. Tym samym praktyka trybunału zaczęła dryfować w kierunku anglosaskiego systemu prawnego. Biorąc pod uwagę fakt, iż system ten z natury rzeczy zakłada tworzenie prawa na zasadzie precedensu, a zatem i bardziej aktywną rolę sędziego, stworzono podwaliny pod „aktywność sędziowską" stanowiącą obecnie istotny element krytyki wobec ETPCz.

UMACNIANIE SIĘ SYSTEMU STRASBURSKIEGO WZGLĘDEM SUWERENNOŚCI PAŃSTWOWEJ

W inspirującym badaniu ewolucji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Mikael Rask Madsen zauważa, iż tym co w sposób zasadniczy przyczyniło się do zajęcia najwyższego stanowiska przez ETPCz, było pierwotne utrwalenie przekonania o Trybunale jako wiarygodnej, szanowanej i konserwatywnej z prawnego punktu widzenia instytucji[23].

[20] Art. 32 i 54 w brzmieniu konwencji przed wprowadzeniem w życie zmian na mocy protokołu 11. Tekst dostępny jest na stronie: http://www.hri.org/docs/ECHR50.html (dostęp: 26.02.2010).

[21] *Ibidem*, s. 769.

[22] *Ibidem*, s. 771.

[23] Mikael Madsen zwraca uwagę na współzależność między tworzonymi normami międzynarodowymi w Europie po drugiej wojnie światowej i ich mocnym osadzeniu w kontekście zimnowojennym i integracyjnym. Podkreśla również rolę czynnika ludzkiego w postaci twórców Konwencji i politycznych decydentów (takich jak Pierre-Henri Teitgen, Rene Cassin, Sir David Maxwell Fyfe, Antonio Azara, Fernand Dehousse czy też Sir Hersch Lauterpacht), jak też zwraca uwagę na stopniową ewolucję osadzoną w kontekście wydarzeń politycznych w Europie Zachodniej i w kontekście zimnej wojny. Podnosi także problem orzecznictwa trybunału i jego wpływu na kształtowanie się stanowiska poszczególnych państw członkowskich względem systemu strasburskiego. M.R. Madsen, *From Cold War Instrument to Supreme European Court...*, *op. cit.*, s. 138–159.

Już w latach 70. ubiegłego wieku można było zauważyć pierwsze sygnały sędziowskiego aktywizmu, które wyraźnie zrywały z aurą konserwatywnego trybunału. Wyroki w sprawach „Tyrer przeciwko Wielkiej Brytanii" i „Marckx przeciwko Belgii" wprowadziły doktryny EKPCz jako „żywy dokument" i „efektywną ochronę"[24]. Dodatkowym czynnikiem motywującym do wzmocnienia pozycji ETPCz był postępujący pod koniec lat 70. i 80. dalszy proces integracji europejskiej i stopniowe zwiększenie kompetencji organów Wspólnot Europejskich.

Koniec zimnej wojny i upadek reżimów komunistycznych w Europie Środkowo-Wschodniej stworzyły całkowicie nową rzeczywistość w stosunkach międzynarodowych. Rada Europy, a w szczególności system strasburski, nie były przygotowane do roli, którą przypadło im spełniać. Mianowicie nowe demokracje zza żelaznej kurtyny stanęły przed alternatywą chaosu i konfliktów (które ujawniły się na terytorium ZSRR i Jugosławii), szukania własnej drogi lub przyłączenia się do struktur skutecznie funkcjonujących na zachodzie kontynentu.

Ze względu na obiektywne przeszkody wynikające z kryteriów ekonomicznych i problemów natury geopolitycznej Rada Europy okazała się najbardziej przyjazna i otwarta dla nowych demokracji. Świadomi, iż zamknięcie się przed wschodem Europy przyczyni się do nowych podziałów i negatywnie wpłynie na kwestię bezpieczeństwa, zachodni przywódcy uznali, iż należy stworzyć możliwość stopniowego rozszerzenia wartości uznawanych przez Radę Europy na wschód. W tym celu państwa przystępujące do Rady Europy miały spełnić kryteria polityczne (między innymi przeprowadzenie wolnych wyborów) i przyjąć podstawowe dokumenty Rady Europy, w tym EKPCz. Jak zauważa Ireneusz C. Krzemiński: „W miejsce starego poglądu, iż państwom członkowskim należy pozostawić swobodę podjęcia wielu decyzji dotyczących zakresu akceptowanej kontroli, zaczął przeważać pogląd, że członkostwo w RE musi łączyć się z wyraźnie zdefiniowanymi konsekwencjami. Jeżeli wartości, do których odwołuje się RE, mają okazać się faktycznie realizowane, wszystkie państwa członkowskie tej organizacji muszą ratyfikować EKPCz. Powinny to uczynić niezwłocznie po akcesji do RE. Za niedopuszczalną uznano sytuację, gdy po spełnieniu wstępnych kryteriów członkostwa demokratyczne państwo współczesnej Europy pozostaje poza EKPCz"[25]. Powyższa zasada wynikała z przekonania, że jest to wyraz otwarcia i zjednoczenia Europy oraz przezwyciężenia ideologicznych podziałów. Nadzieja na utrwalenie wspólnych wartości w Europie przyczyniła się do znacznego poszerzenia liczby członków RE. Jednak zbyt łagodne kryteria członkostwa przyczyniły się do przyjęcia państw, które do dziś nie do końca postępują zgodnie ze strasburskimi wartościami.

[24] *Ibidem*, s. 153. Koncepcja *living document* jest nierozłącznie związana z aktywizmem sędziowskim. Na samym początku swojego artykułu Dragoljub Popovic przytacza opis „aktywizmu sędziowskiego" byłego sędziego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Thijmena Koopmansa, dowodząc, iż termin przeszedł do Europy ze Stanów Zjednoczonych i szybko stał się nierozłączną częścią naszej codzienności tak jak dżinsy czy ford. W Stanach Zjednoczonych termin ten odnosi się do działalności sędziów o poglądach lewicowych, dokonujących interpretacji konstytucji „z duchem czasu", a nie zgodnie z założeniami ojców założycieli. Joshua Jackson podkreśla, iż za stwierdzeniem *living document* – poszczególne zapisy ustanawiają raczej zespół zasad niż wyraźnie zdefiniowane zasady, w związku z tym ETPCz posiada szeroki zakres uznania w swojej interpretacji zasad konwencji i ich zastosowania w poszczególnych sprawach. Konwencja została określona jako *living instrument*, który czasami wymaga kreatywnej i ewolucyjnej interpretacji ze strony ETPCz w celu zapewnienia praw konwencji we „współczesnych warunkach". Na ten temat także D. Popovic, *Prevailing of Judicial Activism over Self Restraint in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, „Creighton Law Review", 2009, Vol. 42, s. 378–380.

[25] I.C. Kamiński, *op. cit.*, s. 19.

Tym samym EKPCz i ETPCz znalazły się w całkowicie nowej rzeczywistości i stały się narzędziem demokratycznej kolonizacji postkomunistycznej przestrzeni. Dla obywateli nowych państw członkowskich EKPCz stała się gwarancją wzmocnienia pozycji względem władzy w trudnych czasach transformacji ustrojowej. Dla nich ETPCz był namiastką sprawnie funkcjonującej machiny sądowej, która zastąpiła wadliwy, opieszały, skorumpowany, niewiarygodny i przechodzący transformację krajowy wymiar sprawiedliwości.

Zarówno przyczyną, jak i konsekwencją wzrostu roli ETPCz była i jest nieustannie rosnąca fala skarg przeciwko państwom. Przyczyną dlatego, że nowe demokracje popełniały i w dalszym ciągu popełniają błędy w dążeniu do osiągnięcia europejskich standardów w dziedzinie funkcjonowania państwa zgodnie z europejskimi standardami. Konsekwencją dlatego, iż na mocy protokołu 11 usprawniono i uproszczono mechanizm, który umożliwiał łatwiejszy dostęp do systemu strasburskiego.

Wzmocnienie roli systemu strasburskiego na początku lat 90. było również konsekwencją rozwoju aktywności sędziów Trybunału od końca lat 70. i zmiany rzeczywistości w Europie wraz z upadkiem bloku wschodniego[26]. Można się pokusić o stwierdzenie, iż przystąpienie nowych państw członkowskich w rzeczywistości było wodą na młyn dla aktywizmu sędziowskiego, gdyż ich problemy z wdrażaniem zachodnioeuropejskich wartości potrzebowały wskazówek, których mógł udzielić ETPCz. Ponadto ewolucja systemu stanowiła jeden z filarów umacniającej się koncepcji upowszechniania praw człowieka jako nadrzędnej wartości w stosunkach międzynarodowych. Stanowiła również dogodne narzędzie niwelowania podziałów na kontynencie. Potrzeba dostosowania systemu do realiów lat 90. doprowadziła do przyjęcia protokołu 11, na mocy którego powstał Europejski Trybunał Praw Człowieka.

RADA EUROPY A SUWERENNOŚĆ PO PROTOKOLE 11

Zasady wprowadzone przez protokół 11 do EKPCz doprowadziły do zmiany roli systemu strasburskiego. Wraz z likwidacją Komisji wyeliminowana została konieczność każdorazowej deklaracji państwa o wyrażeniu zgody na uznanie sprawy przeciwko niemu[27]. Tym samym, każda osoba, organizacja pozarządowa lub grupa osób mogła złożyć skargę przeciwko państwu. Ponadto protokół 11 uprościł procedurę postępowania, zwiększając tym samym efektywność ETPCz. Niewątpliwie powyższe decyzje były odpowiedzią na nieustannie zwiększającą się liczbę skarg, chociaż, jak słusznie zauważa G. Ress, już w owym czasie zdawano sobie sprawę, iż zmiany wdrożone w 1998 roku powinny być kontynuowane w celu sprostania wyzwaniom, jakie stały przed Trybunałem.

Wejście w życie protokołu 11 jest dowodem troski państw członkowskich o efektywność działania systemu. Zasadne jest jednak pytanie, czy aktywne zaangażowanie i popieranie reform w celu

[26] W preambule do protokołu 11, jako główne czynniki sprawcze, wymieniono wzrost liczby skarg i rosnącą liczbę członków Rady Europy. Tekst protokołu 11 dostępny jest na stronie: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19981470962 (dostęp: 16.02.2010).

[27] Art. 25 EKPCz przed wejściem w życie protokołu 11 dostępny jest na stronie: http://www.hri.org/docs/ECHR50.html#C.SecII (dostęp: 16.02.2010).

wzmocnienia efektywności Trybunału jest równoznaczne ze zgodą na większą rolę ETPCz względem państw członkowskich. Odpowiedź na to pytanie jest przecząca.

Chociaż protokół 11 ani nie rozszerzył, ani nie wprowadził nowych kompetencji w sprawie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w ostatnim czasie można zauważyć tendencję do zwiększonego aktywizmu sędziowskiego, która jest najlepiej widoczna w ewolucji wyroków Trybunału. Od początku istnienia ETPCz jego wyroki są zasadniczo deklaratywne i pozostawiają państwom wybór środków, które należy zastosować w krajowym porządku prawnym dla wykonania zobowiązań[28]. Laurence Helfer nazywa to skromną koncepcją siły naprawczej Trybunału, gdyż wyroki w rzeczywistości stwierdzają jedynie, czy doszło do naruszenia Konwencji[29]. Państwo-strona ma możliwość wyboru działań, za pomocą których podporządkuje się wyrokowi. Może zatem wybrać środki indywidualne, ogólne albo zastosować oba ich rodzaje jednocześnie. ETPCz nie uważał się za kompetentny do rekomendowania państwom-stronom sposobu naprawienia naruszenia konwencji. Tylko w przypadku, gdy prawo krajowe nie było w stanie w pełni naprawić szkody, ETPCz zasądzał „sprawiedliwe odszkodowanie" w postaci finansowego zadośćuczynienia[30]. Niezależnie od faktu, iż państwa-strony zobowiązane są na mocy konwencji do stosowania się do wyroków, ETPCz nie dysponuje mechanizmem wymuszającym posłuszeństwo[31]. Helfer kontynuuje, iż w ten sposób twórcy konwencji wyrazili szacunek dla państwa przez utworzenie „tarczy suwerenności", ograniczającej ingerencję Trybunału przez podkreślenie, iż jakiekolwiek odszkodowanie strony pokrzywdzonej powinno być wypłacone tylko w granicach przyjętych przez krajowy porządek prawny. Wykonywaniem wyroków zajmuje się Komitet Ministrów, który jednak do realizacji swoich zadań wykorzystuje przede wszystkim narzędzia polityczne.

Dzisiaj jednak Trybunał nie jest w stanie oprzeć się pokusie uzupełnienia niektórych wyroków o polecenia zmierzające do naprawienia stanu faktycznego. Za Heflerem należy zaznaczyć, iż dotyczą one ponownego rozpatrzenia spraw, rewizji aktów prawnych, zwolnienia osób niesłusznie przetrzymywanych i zwrotu nieruchomości jej właścicielowi. W ten sposób ETPCz zażądał lub zalecił środki, które mocno wkraczają w strukturę prawa krajowego[32]. Zasadne jest zatem pytanie, jakie będą konsekwencje, jeśli państwa-strony postanowią nie uwzględnić konkretnego nakazu.

Wątpliwości wyraził sędzia Jean Paul Costa w swojej odrębnej decyzji w sprawie Assanidze przeciwko Gruzji. „Im bardziej szczegółowe słownictwo wyroku, tym łatwiejsze zadanie dla Komitetu Ministrów nadzorowania wykonywania kroków nałożonych na państwo z perspektywy prawnej. Jednak z perspektywy politycznej to niekoniecznie jest prawdą, skoro jeżeli państwo nie ma wyboru co do środków, jakie musi wprowadzić, państwo pozostaje tylko z jedną alternatywą: dostosować się do wyroku trybunału (w którym to przypadku wszystko będzie dobrze), lub podjąć ryzyko zablokowania sytuacji"[33]. Dotychczasowa działalność systemu strasburskiego

[28] J. L. Jackson, *op. cit*., s. 781.
[29] L.R. Helfer, *op. cit.,* s. 146–147.
[30] *Ibidem*.
[31] J. Jackson, *op. cit*., s. 782.
[32] L.R. Helfer, *Redesigning the European Court of Human Rights...*, *op. cit.,* s. 147.
[33] Wyrok w sprawie Assanidze przeciwko Gruzji, wraz z opiniami sędziów dostępny jest na stronie: http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?sessionid=47253704&skin=hudoc-en (dostęp: 23.02.2010).

unikała osiągnięcia takiego stanu rzeczy, gdyż wydawało się, iż postawienie sprawy w sposób jednoznaczny może mieć negatywne skutki nie tylko dla danego wyroku, lecz także dla wiarygodności całego systemu.

Wśród argumentów uzasadniających potrzebę aktywizmu Trybunału w jego obecnej formie należy zauważyć pewną współzależność. Otóż aktywna rola Trybunału wydaje się konieczna ze względu na nieustannie zwiększającą się liczbę spraw. Spora część kazusów to sprawy powtarzające się i wynikające z systemowych problemów trapiących państwa członkowskie[34]. Zatem w mniemaniu Trybunału, zamiast rozpatrywać każdą sprawę z osobna, znacznie lepsze i bardziej skuteczne byłoby wskazanie państwu źródła naruszenia i zmuszenie go do poczynienia odpowiednich zmian. Powyższe założenie znalazło swój wyraz w procedurze pilotażowej, którą ETPCz zastosował w sprawie Broniowski przeciwko Polsce[35]. Chociaż logika ta powinna wydawać się słuszna z perspektywy Trybunału, głosów krytyki nie brakuje.

W swojej zwięzłej analizie sprawy Magdalena Krzyżanowska-Mierzewska dowodzi, iż takie działanie, o ile ogólnie rozwiązuje problem danego naruszenia prawa człowieka, o tyle całkowicie pomija krzywdę wyrządzoną każdemu skarżącemu się z osobna. Oczywiście każdy przypadek jest inny, lecz należy podkreślić, iż z różnych powodów państwa nie są w stanie uporać się z nękającymi je problemami, co nie znaczy, że ich nie dostrzegają. Wyrok pilotażowy natomiast kładzie nacisk na problem ogólny (systemowy) w relacji między jednostką i państwem w znacznie większym stopniu, niż na naruszenie praw jednostki przez państwo. Istotne w tym sensie jest pytanie, co stanowi priorytet ETPCz dzisiaj. Czy w dalszym ciągu nacisk na ochronę jednostki, czy może bardziej kusząca rola strażnika europejskich standardów w dziedzinie praw człowieka.

Zdarzają się również przypadki, tak jak w sprawach Tysiąc przeciwko Polsce (sprawa naruszenia prawa do prywatności w kontekście zakazu możliwości wykorzystania wyjątku od zakazu dokonania aborcji przewidzianego w polskim prawie) i Lautsi przeciwko Włochom (sprawa wieszania krzyży w szkołach), kiedy państwa nie dokonają zmian ogólnych w sukurs z oczekiwaniami Trybunału, gdyż uderzają one w konsensus społeczny, tradycję, zwyczaje czy religię, która jest mocno zakorzeniona w świadomości każdego społeczeństwa. Co więcej, wspomniane sprawy są kontrowersyjne i bez wyroków ETPCz stanowią przedmiot dyskusji w przestrzeni publicznej tychże państw. Zatem jakiekolwiek stanowisko Trybunału będzie stanowić wodę na młyn dla jednej i przejaw ingerencji zewnętrznej w sprawy wewnętrzne dla drugiej strony w debacie społecznej na poziomie krajowym. Należy zgodzić się z sędzią Scalią, iż absurdalne jest, aby sędziowie pochodzący z innych państw ingerowali w dyskusję na poziomie krajowym, tak jak mało kto pozwala sąsiadom ingerować w sprawy rodzinne. Jakoby sędziowie zapominali, iż zasady zgodnie z którymi postępują poszczególne państwa, tworzone są w żmudnym postępowaniu demokratycznym. Natomiast rola systemu strasburskiego sprowadza się do stania na straży wybranych praw, które są interpretowane w sposób bardzo podobny, lecz nie jednolity.

[34] Dla przykładu tylko w przypadku Polski większość spraw dotyczy przewlekłości postępowania i warunków, w jakich przebywają osoby pozbawione wolności.
[35] Sprawa Broniowski przeciwko Polsce...

Kolejny istotny czynnik potrzeby aktywności sędziowskiej stanowią kazusy rażących naruszeń minimalnych standardów uwzględnionych w konwencji. Jeżeli istnieje przekonanie, iż system strasburski ustanowił minimalne standardy praw człowieka na poziomie regionalnym i przez sześćdziesiąt lat udało mu się utrzymać i umocnić, to współczesne przejawy ich całkowitego lekceważenia powodują zrozumiałą frustrację wśród sędziów Trybunału. Mianowicie, w sprawach Assanidze przeciwko Gruzji i Ilascu i inni przeciwko Mołdawii i Rosji, Trybunał oprócz stwierdzenia naruszenia i odszkodowania po raz pierwszy wyraźnie nakazał działania, które muszą zostać poczynione w celu naprawienia naruszenia[36]. Potrzeba aktywizmu sędziów Trybunału bierze się zarówno z doświadczenia systemu strasburskiego, jak i stojących przed nim wyzwań i pojawiających się kazusów, będących w sprzeczności z duchem wartości jednoczących państwa Rady Europy.

Z drugiej strony Rada Europy jest elementem składowym procesu integracji europejskiej, dlatego trudno jest jej w nim nie uczestniczyć. W działalności Trybunału zauważalna jest chęć odgrywania większej roli w wytyczaniu standardów ochrony praw człowieka, czy też wyznaczaniu kierunku, w jakim państwa członkowskie miałyby zmierzać. Ostatecznie powinno to doprowadzić do przejęcia roli sądu ponadkonstytucyjnego. Dylemat jednak polega na tym, iż system strasburski zasadniczo różni się od formuły integracji europejskiej właśnie w sferze wrażliwości na kwestię suwerenności i poszanowania dla państw członkowskich. Odrzucenie tych wartości na fali pędu do możliwie jak najszerszej europejskiej unifikacji może mieć opłakane skutki dla wartości, na których straży stoi ETPCz.

System strasburski nie jest przygotowany do odgrywania innej roli niż komplementarna względem krajowych systemów ochrony praw człowieka. Metamorfoza w kierunku nadrzędności i mentorstwa względem krajowych wymiarów praw człowieka prowadzi do coraz bardziej zdecydowanego sprzeciwu wobec działań Trybunału w państwach członkowskich. Sprzeciwiają się tym działaniom nie tylko państwa naruszające zakaz tortur lub przetrzymujące bezterminowo swoich obywateli, ale również kraje, które obawiają się narzucenia zasad sprzecznych z kulturą, tradycją i zwyczajami państwa.

Najbardziej skutecznym narzędziem egzekwowania wyroków ETPCz była do tej pory polityczna z natury działalność Komitetu Ministrów RE. Chociaż jej zadaniem było doprowadzenie do końca kwestii wprowadzenia w życie wyroków, to cel ten realizowano przede wszystkim za pomocą środków politycznych, takich jak: negocjacje, odkładanie w czasie, prośby i naciski itp. Zastosowanie tych metod było możliwe ze względu na elastyczność wynikającą z tego, że po stwierdzeniu naruszenia pozostawiano państwu wybór sposobu uwzględnienia wyroku. Chociaż Komitet Ministrów ma możliwość nałożenia sankcji w postaci zawieszenia lub nawet wykluczenia państwa, nigdy tego nie uczynił, a w tekstach jego zaleceń pobrzmiewa ton zrozumienia i nadziei na spełnienie oczekiwań. Choć dla zwolenników prymatu praw człowieka może to być mechanizm niedoskonały czy też frustrujący, właśnie dlatego Joshua Jackson nazwał Komitet Ministrów „forum konstruk-

[36] W obu przypadkach doszło do naruszenia art. 5 ust. 1 EKPCz. Trybunał nakazał zwolnienie w możliwie jak najszybszym terminie (w przypadku Assanidze) i niezwłocznie (w przypadku Ilascu) osób, które w dalszym ciągu były pozbawione wolności. Jeżeli standardem w Europie jest przetrzymywanie osoby bez postawionych zarzutów przez okres nie dłuższy niż dwa–trzy dni, to długoletnie pozbawienie wolności jest całkowicie sprzeczne z zapisami konwencji. W sprawie długości przetrzymywania osób zob. m.in. Aksoy przeciwko Turcji.

tywnego dialogu". Wpływ na taką ocenę ma, po pierwsze, skład Komitetu Ministrów (ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich); po drugie, przekonanie, iż w wielu przypadkach jednostkowe potknięcia państw przy wykonaniu wyroku zostają przyćmione poprawnie zakończonymi sprawami, po trzecie, przekonanie, że zawieszenie czy wykluczenie państwa z systemu strasburskiego z pewnością nie przyczyni się do poprawy respektowania praw człowieka w tymże państwie. Wynik będzie raczej odwrotny do zamierzonego. Lepiej zatem unikać sytuacji, w której brak uwzględnienia danego wyroku podważy wiarygodność ETPCz.

PODSUMOWANIE

Subsydiarność, poszanowanie dla suwerenności, szukanie konsensusu opartego na wspólnych wartościach, chęć działania w ich poszukiwaniu są czynnikami świadczącymi o ważności systemu strasburskiego. Wyrzeczenie suwerenności oparte było jednak na gwarancjach wynikających z odpowiedniego marginesu uznania i nadziei stworzenia mechanizmu pozwalającego umocnić wartości, a przez to oddalić niebezpieczeństwo z Europy. Nie ma już zagrożenia ze Wschodu stanowiącego spoiwo dla systemu w latach zimnej wojny. Są jednak nowe wyzwania wynikające z nowych relacji w Europie. Skuteczna działalność Rady Europy w szerzeniu i umacnianiu wartości niewątpliwie przyczyni się do zmniejszenia napięć politycznych i wzmocnienia pokoju i bezpieczeństwa. Działania te powinny odbywać się z poszanowaniem suwerenności innych państw i zgodnie z przyjętymi zasadami. Wzajemne korzyści z otwartych granic stanowią siłę napędową procesu integracyjnego, lecz przeniesienie tych elementów na grunt ETPCz może mieć skutki odwrotne do zakładanych. Mogą one podważyć nie tylko wiarygodność Trybunału, lecz także osłabić jego filary, które przyczyniają się do skutecznej ochrony „słynnych" 800 000 000 osób.

Krytyka aktywizmu sędziowskiego przedstawiona przez sędziego Antonina Scalię jest mocno uargumentowana. Prawdą jest, iż rolą ETPCz nie jest tworzenie norm społecznych i prawnych, a stanie na straży ich przestrzegania. Jednak w przypadku Trybunału krytyka Scalii jest trochę chybiona, gdyż niezależnie od dających się zauważyć niebezpiecznych tendencji w tym kierunku, ETPCz nie posiada kompetencji Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych, a jego wyroki, choć frustrujące część społeczeństw poszczególnych państw, nie doprowadziły ani do zdjęcia krzyży, ani do legalizacji aborcji. Należy przeciwstawiać się zewnętrznym próbom ingerencji w proces kształtowania zasad funkcjonowania społeczeństwa na poziomie krajowym. Trzeba też pamiętać o tym, że w momencie zachwiania równowagi w kwestii suwerenności państwa względem Trybunału nastąpi zmiana jego jakości, która może mieć negatywny wpływ przede wszystkim dla jednostkę – o którą w prawach człowieka tak naprawdę chodzi.

Janusz Fałowski

Problematyka konstytucyjna w poglądach społeczno-politycznych Józefa Buzka (1873–1936)

Józef Buzek trwale zapisał się na kartach rodzimej historii politycznej okresu międzywojennego oryginalnością głoszonych koncepcji ustrojowych, wkładem w tworzenie Konstytucji Marcowej, pracami nad statusem autonomii Górnego Śląska, opracowaniem ordynacji wyborczej do parlamentu, zaangażowaniem legislacyjnym przy powstaniu sierpniowej noweli konstytucyjnej.

Koncepcje społeczno-polityczne Józefa Buzka splatały się z jego wieloletnią praktyką parlamentarną oraz karierą naukową. Gruntowne wykształcenie prawnicze, administracyjne oraz w dziedzinie statystyki przygotowało go dobrze do pracy legislacyjnej. Interesował się współczesnymi mu zagranicznymi pracami prawno-politologicznymi. Na bieżąco śledził rozwój międzynarodowej myśli konstytucyjnej. Prowadził intensywne studia porównawcze nad modelami ustrojowymi Francji, Szwajcarii, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii. Zaznajomiony był z przykładami ustrojowymi państw zaborczych, a zwłaszcza znanej mu z autopsji monarchii austro-węgierskiej. Posiłkował się również elementami tradycji demokracji staropolskiej.

Poglądy społeczno-polityczne Buzka formowały się w toku długoletnich i zróżnicowanych doświadczeń parlamentarnych. Wiodły one od działalności poselskiej w zaborze austriackim, przez funkcję generalnego referenta w Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu, aż po służbę parlamentarną w Polsce niepodległej. W odrodzonej ojczyźnie sprawował mandat poselski, a następnie był senatorem w parlamencie I kadencji.

Na poglądy Buzka silny wpływ miała specyfika luterańskiej myśli i organizacji wyznaniowej, gruntującej przekonania demokratyczne. Mocno odczuwalne jest w jego pracach i aktywności politycznej przywiązanie do regionalizmu wyniesione z rodzinnego Śląska Cieszyńskiego. Obszar

ten, zróżnicowany etnicznie i religijnie, stał się dla Buzka szkołą tolerancji wyznaniowej oraz narodowościowej. Śląsk Cieszyński dzięki swej mozaice kulturowej był naturalnym podłożem do wyrobienia poglądów demokratycznych. Wszczepił Buzkowi pasję badacza życia społecznego.

Jako przedstawicielowi pokolenia urodzonego u schyłku XIX wieku dana mu była szansa budowania zrębów państwowości polskiej i Józef Buzek w pełni ją wykorzystał. Stał się współtwórcą fundamentów państwa i prawa II Rzeczypospolitej.

Pochodził z zakorzenionej na Ziemi Cieszyńskiej rodziny luterańskiej[1]. Urodził się 16 XI 1873 roku w Końskiej koło Cieszyna i tu spoczął na miejscowym cmentarzu. Zmarł po długiej chorobie 22 IX 1936 roku w Cieszynie. Jego żoną była Ortruda Menzel.

Przyszedł na świat w domu miejscowych gospodarzy rolnych: Jerzego Buzka, działacza regionalnych stowarzyszeń polskich, i Zuzanny z domu Deląg. Miał liczne rodzeństwo: pięć sióstr i trzech braci. Z rodziny tej wywodzi się Jerzy Buzek, były premier Polski, eurodeputowany, przewodniczący Parlamentu Europejskiego, który jest wnukiem stryjecznym Józefa Buzka.

Skończył niemieckie gimnazjum w Cieszynie, egzamin maturalny zdał w 1894 roku. Studiował prawo w Wiedniu oraz na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie, gdzie uzyskał stopień doktora w 1899 roku. W latach 1899–1902 pracował w Centralnej Komisji Statystycznej w Wiedniu. W 1902 roku uzyskał na Uniwersytecie Lwowskim habilitację z zakresu statystyki i rozpoczął wykłady z administracji i prawa administracyjnego, w 1904 roku otrzymał tytuł profesora nadzwyczajnego, a w 1910 – zwyczajnego. W okresie 1916–1917 roku pełnił funkcję dziekana Wydziału Prawa. Od 1904 do 1910 roku prowadził biuro statystyczne Wydziału Krajowego we Lwowie.

Po pierwszej wojnie światowej Buzek pracował jako profesor w Uniwersytecie Warszawskim. W latach 1924–1929 wykładał prawo administracyjne w warszawskiej Wyższej Szkole Handlowej. Między 1919 a 1922 rokiem sprawował funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Był jednym z ekspertów przy delegacji polskiej na konferencji wersalskiej.

Należał do założycieli Głównego Urzędu Statystycznego. W listopadzie 1918 roku Rada Regencyjna mianowała go dyrektorem Urzędu. Do 1929 roku kierował tą instytucją. W 1928 roku przewodniczył Radzie Instytutu Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen. Rok później z powodu choroby wycofał się z życia publicznego. Został odznaczony Krzyżem Komandorskim z Gwiazdą Orderu Polonia Restituta.

Z działalnością społeczno-polityczną zetknął się w okresie gimnazjalnym. Należał do tajnej młodzieżowej organizacji Jedność, w której przez dwa lata pełnił funkcję prezesa. W czasie studiów (1895–1896) prezesował akademickiemu stowarzyszeniu Znicz. W 1905 roku został członkiem Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego i zbliżył się do Stanisława Głąbińskiego, czołowego polityka narodowo-demokratycznego w Galicji. Z grupą narodowo-demokratyczną rozstał się w czasie pierwszej wojny światowej z powodu swego aktywizmu wobec Austro-Węgier.

[1] *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik biograficzny*, t. 1: A–D, oprac. M. Smogorzewska, red. A.K. Kunert, Warszawa 1998, s. 237–239.

W okresie 1905–1907 przygotował projekt ordynacji wyborczej do Sejmu Galicyjskiego, oparty na koncepcji polskiego i ukraińskiego katastru narodowego na Kresach Wschodnich. Projektował proporcjonalny rozdział środków fiskalnych na cele oświatowe obu społeczności, stosownie do wpływów podatkowych poszczególnych narodowości.

Dwukrotnie, w latach 1907 i 1911, z terenu Lwowa został wybrany na posła do parlamentu wiedeńskiego, gdzie zajmował się fachowymi kwestiami finansowymi i ubezpieczeniami społecznymi. Poruszał tematykę gospodarczą, w tym sprawę rozwoju transportu śródlądowego w Galicji. Pod koniec pierwszej wojny światowej wszedł do składu Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej przy Tymczasowej Radzie Stanu.

Z mandatem parlamentarzysty austriackiego Galicji Wschodniej trafił do polskiego Sejmu Ustawodawczego. W dawnej Galicji Wschodniej, wobec skomplikowanej sytuacji militarnej i prawnej na tym terenie, nie zostały rozpisane wybory do Sejmu Ustawodawczego przypadające na 26 I 1919 roku. Na mocy dekretu Naczelnika Państwa Polskiego z 28 IV 1918 roku do Konstytuanty weszli automatycznie aktualni mandatariusze do parlamentu w Wiedniu. W ten sposób Polska podtrzymała prawną więź z Kresami Wschodnimi.

Jako poseł, Buzek początkowo zbliżony był do Klubu Pracy Konstytucyjnej, który grupował posłów z byłej Galicji Wschodniej. Związał się następnie z ruchem ludowym. W Polskim Stronnictwie Ludowym „Piast" doszedł do rangi członka prezydium. Był jednym z doradców Wincentego Witosa. Do organizacji ludowej przystał także poseł Paweł Bobek, z zawodu nauczyciel, który również wywodził się z Końskiej.

W Sejmie Ustawodawczym Buzek należał do najaktywniejszych posłów. Działał w komisji administracyjnej, konstytucyjnej, prawniczej, skarbowo-budżetowej. Był współtwórcą i referentem szeregu ustaw, w tym Statutu Organicznego Górnego Śląska, ordynacji wyborczej do parlamentu.

W wyborach parlamentarnych w 1922 roku był członkiem Państwowej Komisji Wyborczej. W tym okresie został senatorem z listy państwowej Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast". W senacie wchodził w skład komisji skarbowo-budżetowej i spraw zagranicznych. Był sprawozdawcą generalnym budżetu. Pracował nad preliminarzami budżetowymi. Referował ustawy o konwencjach dwustronnych z Czechosłowacją i Węgrami. W 1925 roku zabierał głos w kwestii Wolnego Miasta Gdańska W lipcu 1926 roku znalazł się w specjalnej komisji ds. reformy konstytucji i pełnomocnictw dla rządu.

Kwintesencją założeń politycznych Józefa Buzka był projekt konstytucji odrodzonej Polski, który przygotował w ramach prac powołanego w styczniu 1919 roku Biura Konstytucyjnego Prezydium Rady Ministrów. Równocześnie projekty ustawy zasadniczej opracowali Mieczysław Niedziałkowski oraz – według badań Stanisława Krukowskiego – Władysław Wróblewski, podsekretarz stanu w Prezydium Rady Ministrów.

Buzek był doskonale świadom trudności, jakie stały przed projektodawcą konstytucji odradzającego się po stu dwudziestu trzech latach niewoli, rozdartego przez trzech zaborców państwa, wskutek tego opóźnionego cywilizacyjnie. Józef Buzek mocno akcentował zróżnicowanie go-

spodarcze i kulturalne terytoriów pozaborczych, przemian mentalnych, jakie zaszły wśród społeczeństwa polskiego. Konstatacja zmian wpłynęła na kształt modelu konstytucji, który uwzględniał zróżnicowane doświadczenia polityczno-społeczne, jakie dokonały się na polskich ziemiach w czasach zaborczych. Autor projektu liczył się z przeobrażeniami ustrojowymi dokonanymi przez zaborców, skutkami upadku ciągłości państwowości polskiej, tradycji i obyczajów politycznych. Jednocześnie usiłował wyzwolić dynamikę społeczną zamkniętą w skostniałych formach ustrojowych narzuconych przez zaborców.

Twórca projektu konstytucji zauważył, że od ponad stu lat ludność Polski nie miała kontaktów z państwowością o cechach republikańskich i demokratycznych. Nastąpił odwrót od najlepszych tradycji demokracji szlacheckiej. W byłym zaborze rosyjskim pojawiły się doświadczenia państwa absolutnego, policyjnego. W dawnym zaborze austriackim i pruskim ukształtowała się mentalność obywatelska scentralizowanego państwa biurokratycznego. Polskie elity polityczne zostały przesiąknięte schematem myślowym o możliwości odgórnego sterowania państwem. Politykom marzyło się utworzenie scentralizowanego aparatu administracyjnego i wraz z nim, arbitralne, szybkie zniwelowanie różnic dzielnicowych Polski. Poszerzenie pola władzy miało zarazem ułatwić robienie karier politycznych.

Była to jednocześnie polemika Buzka z przeciwnikami jego zdecentralizowanego modelu państwa. Profesor Buzek zaobserwował niedorozwój ideowy i organizacyjny polskich sił politycznych, które wyrosły na specyficznym podglebiu zaborczym, nieprzystającym do nowych zadań w Polsce niepodległej. Nawet stosunkowo prężna struktura i energia działania polskich ugrupowań politycznych w dawnym zaborze pruskim nie napawała go optymizmem.

Słusznie spostrzegł, że antagonizujące metody walki politycznej Narodowej Demokracji z zaboru pruskiego, tak odmienne od polubownej taktyki prawicy z Galicji Wschodniej, były dostosowane do innych czasów politycznych i przeniesione do momentu teraźniejszego, mogły okazać się szkodliwym balastem w służbie państwowości polskiej. Nie był też entuzjastą znanego mu osobiście polskiego życia politycznego w Galicji, nasączonego kłótniami i swarami wewnętrznymi, intensywną walką o stanowiska we władzy.

Obawiał się, zresztą trafnie, nadchodzącego zjawiska nadmiernego rozdrobnienia sił politycznych, wzrostu koterii partyjnych dbających o własne, zaściankowe interesy, wydania państwa na łup walk frakcyjnych, rozlania się demagogii i w konsekwencji paraliżu władzy ustawodawczej oraz wykonawczej. Buzka niepokoiło, że elity partyjne myślą kategoriami egotycznymi, pod kątem robienia karier politycznych, zdławienia przeciwnika. Dostrzegł brak wyrobienia tolerancji politycznej, poszanowania innych poglądów, umiejętności zawierania kompromisów, zdolności do ustępstw, szerszego myślenia o potrzebach ogólnopaństwowych.

Przewidywał szybkie upadki gabinetów, nadmierną zależność rządu od chwiejnego układu parlamentarnego, rozpolitykowanie członków władzy wykonawczej, odejścia fachowców od tek ministerialnych: „Zwłaszcza zacięta będzie walka o posady ministerialne, o ile byśmy przyjęli parlamentarny system rządów. Posady ministerialne byłyby wtenczas dostępne tylko dla polityków bez

względu na ich kwalifikacje rzeczowe. Wybitniejsi posłowie myśleliby ciągle o zdobyciu portfelu ministerialnego, a gabinety ministerialne zmieniałyby się jeszcze częściej jak we Francji"[2].

Poseł Buzek spodziewał się zaostrzenia walki klasowej spowodowanej nadmierną dywersyfikacją społeczną szczególnie drażliwą poza obszarem zaboru pruskiego i Śląska Cieszyńskiego, oraz nikłą ponadklasową więzią społeczną. Przewidywał, że partie polityczne będą jeszcze dodatkowo eksponowały istniejący rozziew społeczny, przedziały socjalne, kulturalne, zwłaszcza poważne w Kongresówce. Agitatorom politycznym otworzy się pole do działania. Powstanie łatwa okazja do robienia karier przez demagogów. Społeczeństwo w swej masie słabo wyrobione politycznie, pozbawione bieżących doświadczeń demokratycznych, niemające zaprawienia w kampaniach wyborczych, kiepsko wykształcone, może okazać posłuch zręcznym i bezwzględnym karierowiczom.

W tym kontekście zwrócił uwagę na niski stopień umasowienia oświaty w Rosji, rozpowszechniony w tym zaborze analfabetyzm. Przypomniał, że w byłym zaborze rosyjskim dopiero od 1906 roku pojawiły się zalążki życia parlamentarnego, mocno krępowane przez niedemokratyczną ordynację wyborczą. Jałowo wyglądało życie polityczne w Kongresówce, pozbawione wolności zgromadzeń, stowarzyszania się, niszczone cenzurą prewencyjną. Na tym tle znacznie lepiej rysowała się sytuacja w byłym zaborze austriackim, a zwłaszcza pruskim.

Buzek niejednokrotnie podkreślał lepsze warunki rozwoju swobód obywatelskich w państwie pruskim. Prusy wcześniej niż Austria weszły w okres ery konstytucyjnej. Demokratyczna ordynacja parlamentarna obowiązywała w nich już od 1867 roku, a jej zalążek w 1848 roku. W tym samym roku w Prusach zniesiono cenzurę. Od tego też roku obywatele Prus cieszyli się wolnością stowarzyszeń i zgromadzeń. Zabór austriacki rządzony był konstytucyjnie od 1861 roku, a szersze prawo wyborcze pojawiło się w 1907 roku. Od 1862 w Austrii nie obowiązywała cenzura, a wolność zgromadzeń i stowarzyszeń dozwolona została w 1867 roku.

Wzorem niedawnych doświadczeń historycznych Buzek obawiał się ingerencji państw ościennych w życie wewnętrzne Polski, co szczególnie mogło być skuteczne i zarazem szkodliwe politycznie oraz gospodarczo w warunkach zaprowadzenia w Rzeczypospolitej ustroju scentralizowanego.

Projektodawca patrzył także na doświadczenia młodych demokracji parlamentarnych, takich jak Grecja czy Bułgaria. Lata chaosu i anarchii, które towarzyszyły odradzającym się z niewoli tureckiej państwom, napawały go obawą, że analogicznych wstrząsów może doznać Polska.

Pisał trzeźwo, bez zbędnych patriotycznych uniesień, ugruntowany bolesnymi doświadczeniami historycznymi, o przeciętnych umiejętnościach politycznych Polaków: „Nasz naród nie ma z pewnością mniejszych zdolności politycznych niż inne narody. Byłoby jednak nieuzasadnionym twierdzić, iż nasze zdolności są większe. Pomimo więc iż np. co do ogólnego stopnia oświaty nasze stosunki są trochę lepsze, niż były stosunki w Grecji i Bułgarii, musimy się obawiać, iż rozwój życia politycznego nie będzie u nas korzystniejszy niż w obu tych państwach[3].

[2] J. Buzek, *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucją szwajcarską, amerykańską i francuską*, Warszawa 1919, s. 10.

[3] *Ibidem*, s. 102.

Remedium na przezwyciężenie rysujących się słabości społeczno-politycznych Rzeczypospolitej miała przynieść konstytucja, kładąca podstawowy nacisk na budowę ustroju federacyjnego państwa i systemu równoważących się ośrodków władzy: „By przeszkodzić nadużywaniu władzy przez różne organa naczelne narodu, muszą organa te wzajemnie się kontrolować, naród zaś musi mieć możliwość wykonywania bezpośredniej kontroli nad tymi organami. Zobaczymy, iż w państwie jednolitym byłoby to niemożliwe”[4].

Autor projektu konstytucji, jako przedstawiciel umiarkowanej szkoły myślenia politycznego, zdawał sobie sprawę, że sama ustawa zasadnicza łatwo nie przeora potocznej mentalności, nie dokona przełomu polityczno-społecznego, lecz jedynie stworzy podwaliny harmonijnej kompozycji państwa, fundamenty, na których stabilnie osiądzie struktura Rzeczypospolitej.

Odwołał się do klasycznych teoretyków myśli państwowej, Monteskiusza, Antona Mengera, Thomasa Woodrowa Wilsona. Zaczerpnął od nich opinię, że istotą demokracji jest nieufność wyborców do wybranych, za czym podąża konieczność kontroli władzy. Obrazował tę myśl na przykładzie Stanów Zjednoczonych, gdzie funkcjonował i funkcjonuje dwuizbowy parlament, prawo weta prezydenta i gubernatorów, silna pozycja sądownictwa, elementy władzy bezpośredniej.

Przywoływał chętnie przykład Szwajcarii, widząc w rozbudowanych tam prawach obywatelskich zaporę przeciw groźbie wyalienowania się władz. Sprawnie funkcjonujący mechanizm państwowy Stanów Zjednoczonych i Szwajcarii naprowadził Buzka na jego koronną tezę konstytucyjną, którą stało się pojęcie federalizmu. Ważkie okazały się również jego studia nad staropolskimi, decentralistycznymi tradycjami ustrojowymi.

Wyprowadził zasadę decentralizmu państwa z samej definicji republiki, z zasady demokracji. Ustrój federacyjny, nazwany w terminologii staropolskiej ziemskim, miał być kwintesencją demokratyzmu. Oddolne rządy, na podobieństwo ziemskich sejmików szlacheckich, byłyby realnie sprawowane na terenie mniejszych autonomicznych jednostek administracyjnych sfederowanych w całość państwową. Władza spoczęłaby w sposób rzeczywisty w rękach ludzi, którzy zarazem uzyskaliby większą kontrolę nad poczynaniami swoich reprezentantów, przedstawicieli.

Ustrój ziemski umożliwiłby budowę wzajemnie równoważących się ośrodków decyzyjnych w państwie. Instytucje centralne byłyby równoważone organami władzy autonomicznej i *vice versa*. Żadne ogniwo władzy nie byłoby zdolne do przejęcia pełnej kontroli. Nie mogłoby dojść do nadużywania władzy. Ośrodek władzy państwowej byłby rozczłonkowany na szereg czynników.

W warunkach polskich, niskiego poziomu wykształcenia wyborców, groźby pojawienia się na tym tle demagogii partii politycznych, Buzek nie był entuzjastą wprowadzenia na większą skalę mechanizmów władzy bezpośredniej, które tak jak w Szwajcarii, mogły lepiej równoważyć i kontrolować rządy zawodowych polityków. Taką możliwość otwierał przed dzielnicami przodującymi pod względem oświaty, do których niezmiennie zaliczał rodzinne cieszyńskie i obszar zaboru pruskiego.

Projekt konstytucji połowicznie, fakultatywnie, a nie ryczałtowo obdzielał politycznymi przywilejami obywatelskimi, nierówno dozował skalę demokratycznych mechanizmów autono-

[4] *Ibidem*, s. 104.

micznych, co od razu było wielkim mankamentem koncepcji. Dla Buzka, znającego specyfikę wewnętrzną Austro-Węgier, występowanie dysproporcji prawnych między poszczególnymi obszarami państwa nie było niczym nadzwyczajnym. Podstawowym przykładem mogła być odmienność ordynacji wyborczej do parlamentu wiedeńskiego i Sejmu Galicyjskiego.

Proponowany ustrój ziemski uwzględniał zróżnicowanie ziem polskich, nie niwelował odgórnie dysonansów, w czasie rozciągał proces dostosowawczy. Na tę koncepcję miał niewątpliwie wpływ okres zaangażowania się Józefa Buzka w działalność polityczną w zaborze austriackim, jego prace nad ordynacją wyborczą separującą poprzez system kurii narodowych, Polaków od Ukraińców. Przewijała się ponadto chęć pozyskania dla projektu jego byłych kolegów z galicyjskiej Narodowej Demokracji.

Zgodnie z założeniami projektu konstytucji Buzka, mniejsze ziemskie przywileje obywatelskie otrzymałaby ludność Kresów Wschodnich, a więc obszary zdominowane przez mniejszość słowiańską. Trzeba od razu zaznaczyć, że różnice dotyczyłyby wyłącznie drobnego aspektu praw politycznych związanych z elementami sprawowania władzy bezpośredniej. Podobnych wahań Buzek nie miał w przypadku Ziemi Cieszyńskiej. Mniejszość czeska i niemiecka, wraz z pozostałymi mieszkańcami tego regionu miała cieszyć się wieloma przywilejami demokracji bezpośredniej.

Polityk z cieszyńskiego stał przed dylematami ustrojowymi. Przekonany był, że Polska była zbyt wielkim krajem, aby rządzić nim za pomocą instrumentów władzy oddolnej, bezpośredniej. Znana była jego niewiara w aktualny stan obywatelskiej dojrzałości politycznej, potencjalne żerowisko demagogów mogących hasłami populistycznymi sterować referendami i oddolną inicjatywą ustawodawczą. Ostrożny był wobec aspiracji politycznych mniejszości narodowych, w tym ludności żydowskiej.

Jednocześnie nie chciał przelać pełni władzy społecznej na centralnie usytuowane przedstawicielstwa parlamentarne. Wątpił w bieżącą racjonalność programów i prowadzenie propaństwowej taktyki przez partie polityczne. Obawiał się konwulsji gabinetowych, które wstrząsały Francją, gdzie władza była rozszarpywana przez elity partyjne, odgradzające się stopniowo i skutecznie od mas wyborczych.

Zaobserwował na przykładzie Francji, że państwo silnie scentralizowane pociąga za sobą przerost biurokracji, odgórnie funkcjonujący mechanizm decyzyjny, wszechwładzę polityków, zniechęcenie obywateli. Powstaje państwo funkcjonujące dla urzędów, w którym zwykły człowiek staje się petentem machiny biurokratycznej. Pesymistycznie wyraził się o możliwości zrealizowania w Polsce praktyki angielskiej, aby politycy parlamentarni, zgodzili się na zdecentralizowaną, oddolną budowę administracji państwowej. Spodziewał się powtórzenia w Polsce praktyki francuskiej i galicyjskiej, w której administracja państwowa stała się łupem ambicji partyjnych.

Barierę, która mogłaby zatamować ten proces, widział w utworzeniu federacyjnego państwa, w którym urzędy centralne straciły na znaczeniu, a urzędnicy lokalni związani bezpośrednio z terenem poczuwaliby się do większej odpowiedzialności za swoją pracę. Ludność lokalna, której losy zależałyby w dużym stopniu od własnej inicjatywy, nabierałaby szybciej świadomości obywatel-

skiej, poczucia odpowiedzialności społecznej. Federacyjne państwo, w przewidywaniach Buzka, stałoby się prężniejszą i silniejszą instytucją.

Po raz kolejny posłużył się jako dowodami, odmiennymi przykładami Szwajcarii i Francji. Obywatele zdecentralizowanej Szwajcarii czuli się silniej związani z państwem. Wykazywali energię obywatelską, ponieważ odczuwali swój realny wpływ na państwo, kształtowany w swoich lokalnych ojczyznach.

Kantony stały się szkołą myślenia, postępowania obywatelskiego. Uczyły zachowań demokratycznych, poczucia odpowiedzialności za swoją społeczność. Unaoczniły więzy społeczne, obywatelskie. Poczucie wspólnoty kantonalnej wytworzyło silną ponadklasową spoistość społeczną. Pozytywne doznania socjologiczne przeniosły się na poczucie symbiozy mieszkańców Związku Helweckiego.

We Francji stało się odwrotnie. Zwykli obywatele zostali odepchnięci od pełnienia funkcji publicznych przez wyalienowany aparat władzy partyjnej. W maszynerii biurokratycznej zaginęło zjawisko obywatelskiego zaangażowania się w sprawy publiczne. Pojawił się proces utraty poczucia praw i obowiązków obywatelskich. Przerwana została więź tożsamości obywatelskiej, poczucie łączności społecznej, dumy z przynależności do wspólnoty państwowej. Ideologia partyjna w celu zachowania elektoratu konserwowała podziały klasowe, antagonizowała warstwy społeczne. U jednostek dominujący stał się związek bardziej z partią niż z państwem, które stało się instytucją funkcjonującą dla zaspokojenia ambicji polityków.

Ustrój ziemski, w planach jego twórcy, generowałby lepszą pracę społeczno-polityczną nie tylko na szczeblu lokalnym, ale i centralnym. Szkoła demokracji na etapie ziemskim, wykształciłaby osobowości oraz wzorce prawidłowego postępowania politycznego, które musiałyby promieniować na ogniwa centralne, stając się miernikiem pracy parlamentarnej i administracyjnej.

Terenowi działacze, stykając się bezpośrednio z problemami wyborców, ucząc się odpowiedzialności przed nimi, dojrzewaliby poprzez praktykę do rozwiązywania trudności społeczno-gospodarczych. Postępowałby zanik akcji demagogicznych, frazeologii propagandowej. Działacze posługujący się metodą pustosłowia, łatwo na szczeblu lokalnym kompromitowaliby się w warunkach, gdzie liczyłyby się konkretne i szybkie efekty pracy politycznej. Stronnictwa o profilu populistycznym traciłyby grunt pod nogami. Byliby eliminowani politycy nieudolni a krzykliwi. Elektorat, mając bieżący kontakt ze swoimi reprezentantami, wyrabiałby sobie zdolność właściwego wyboru ludzi na eksponowane stanowiska. Do parlamentu trafialiby fachowcy, osoby kompetentne. Ugrupowania polityczne nabierały cech fachowości.

Instytucje ziemskie stałyby się wylęgarnią nowoczesnych polityków i partii związanych z rzeczywistymi problemami wyborców. Ta pozytywna przemiana zostałaby przeniesiona na centralne struktury władzy zarówno ustawodawczej, jak i wykonawczej. Dobra, solidna praca w organizacjach ziemskich stałaby się najlepszą przepustką do dalszej kariery polityka w ciałach centralnych.

Konsekwencją ustroju federalnego byłby dwuizbowy parlament. Zdaniem autora projektu konstytucji, nie należało się obawiać rozbudowanego parlamentu centralnego. Parlament skła-

dający się z sejmu i senatu zapewniłby wzajemną wewnętrzną kontrolę władzy ustawodawczej. Obecność senatu pozwoliłaby ponadto na zmajoryzowanie parlamentu przez Polaków. Wybory do senatu, w przeciwieństwie do ordynacji proporcjonalnej do sejmu, odbyłyby się na zasadzie większościowej. Ludność polska przeważała w większości ziem i te proporcje odzwierciedliłby skład senatu.

Argument narodowościowy przytoczony przez Buzka niewątpliwie przygotowany został dla zaspokojenia części poglądów ustrojowych narodowo-demokratycznych sił. Józef Buzek rozważał bowiem możliwość zjednania głosów prawicy parlamentarnej dla swojego projektu. Liczył na pomoc swego dawnego kolegi z czasów galicyjskich, Stanisława Głąbińskiego. Rachuby okazały się nieudane, gdyż Głąbiński forsował poprzez ZLN własny projekt konstytucyjny – scentralizowanego państwa.

Nolens volens Buzek restytuował, ciągnącą się od czasów zaborów, złą sławę senatu jako narzędzia polityki narodowościowej, tym razem przeciw mniejszościom. Argument ten zostanie użyty przez posłów żydowskich w Sejmie Ustawodawczym, kontra planom wprowadzenia w Polsce drugiej izby parlamentarnej.

Ustrój federacyjny, omijając potrzebę funkcjonowania centralnych rządów parlamentarnych był także szansą dla stworzenia stabilnej władzy wykonawczej w postaci zaprowadzenia urzędu prezydenckiego. Buzek opowiedział się, wzorem Stanów Zjednoczonych, za systemem prezydenckim i pośrednim wyborem najwyższego dostojnika w państwie. Nie zdecydował się na przeprowadzenie bezpośrednich wyborów prezydenta, co było zgodne z jego stanowiskiem o miernych kwalifikacjach oświatowych większości elektoratu w Polsce i stałą obawą o wybuch demagogii społeczno-politycznej.

W tym przypadku bardziej zapatrzony był w znane mu współczesne wzorce amerykańskie niż szwajcarskie. Odrzucił możliwość utworzenia w Polsce, na modłę szwajcarską kolegialnej władzy wykonawczej, rady związkowej, rodzaju dyrektoriatu wybieranego przez parlament. Powątpiewał, aby młode, niedojrzałe siły polityczne, które nie nabyły jeszcze umiejętności służby dla dobra państwa, okazały się zdolne do utworzenia zgodnego, ponad egoistycznymi ambicjami, kolegialnego centrum władzy. Obawiał się, że w razie utworzenia w Polsce instytucji rządzącej analogicznej do szwajcarskiej, dojdzie do wewnętrznego skłócenia, paraliżu decyzyjnego, braku dynamiki, szybkości podejmowania decyzji najwyższej wagi, tak potrzebnej młodemu państwu, stojącemu przed dalekosiężnymi zadaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi.

Zdecydowanie odrzucił możliwość wyboru prezydenta przez parlament. Urząd ten stałby się wtedy obiektem walk partyjnych, chwiejnym, niestabilnym, pogrążonym w sporach personalnych, ambicjonalnych. Zostałaby otworzona droga do robienia karier przez obrotnych polityków, ale pozbawionych większych umiejętności merytorycznych, uprawniających do sprawowania najwyższych funkcji państwowych. Byłaby to walka o stanowiska, mocowanie się ludzi według ich rzutkości politycznej, a nie na podstawie kwalifikacji.

Wybory pośrednie miały wykluczyć groźbę rządów dyktatorskich, uzurpujących pełnię władzy z tytułu uzyskania jej z rąk powszechnej woli wyborców. Władzę wykonawczą mógł zdobyć sprytny populista, którego rządy zrujnowałyby szybko system społeczno-gospodarczy państwa.

Prezydent powinien być przeciwwagą parlamentu. Wybrany nie przez parlament, byłby niezależny od tej instytucji. Nie byłby zakładnikiem partii. Stałby z dala od rozgrywek politycznych. Urząd prezydencki uzupełnił tworzony przez Józefa Buzka system równowagi ustrojowej. Parlament centralny miał być szachowany wewnętrznie przez dwie izby oraz równoważony przez parlamenty ziemskie. Przeciwwagą ciała ustawodawczego był urząd prezydenta, posiadającego mandat społeczny, ale ograniczony wyborami pośrednimi. Władza ustawodawcza byłaby oddzielona od wykonawczej, ale senat mógłby współpracować z prezydentem, co odzwierciedla pomysł zdominowania drugiej izby przez Polaków i osoby zasłużone dla państwa.

Prezydent o dużych prerogatywach władzy wykonawczej, ale odpowiedzialny konstytucyjnie przed parlamentem, z prawem postawienia go w stan oskarżenia. Jego władzę dodatkowo miał ograniczać wyłaniany niezależnie od woli prezydenta system rządów ziemskich. Wizję ustroju państwa dopełnia suwerenna władza sądownicza.

Decentralizacja państwa pozwoliłaby uniknąć potencjalnych przewrotów politycznych. Jak spostrzegł Buzek, operując przykładami Francji i Rosji, skoncentrowanie władzy w jednym ośrodku dyspozycyjnym ułatwia akty przemocy politycznej. Rozmycie centrów władzy utrudnia przejęcie nad nią kontroli, zniechęca do ekstremalnych zachowań, wyhamowuje szkodliwe ambicje, stabilizuje scenę polityczną.

Józef Buzek spodziewał się, że federacyjny system ograniczy w Polsce biurokrację, która towarzyszy państwom scentralizowanym, takim jak Francja. Wierzył, że zmiany w zdecentralizowanym aparacie urzędniczym popłyną w kierunku modelu angielskiego, odbiurokratyzowanego państwa. Rozmiary biurokracji kształtowane wymaganiami lokalnymi będą dostosowane do rzeczywistych potrzeb, a jej ilość oraz układ hierarchiczny ograniczone zostaną do minimalnej, nieodzownej skali. Opowiedział się za odpolitycznieniem i stabilizacją państwowego aparatu administracyjnego. Szkodliwa byłaby dla państwa periodyczna wymiana wyższych kadr urzędniczych, warunkowana nie tyle kompetencją, ile kalendarzem wyborczym.

Ustrój zdecentralizowany, wiążąc obywateli z państwem, miał go zabezpieczyć przed groźbą irredenty. Buzek miał nadzieję, że mniejszości narodowe dzięki modelowi ziemskiemu, na swych terenach doznają poczucia samowładztwa, niezależności, odrębności. Mniejszości nie będą odczuwały niebezpieczeństwa utraty tożsamości, gdyż poczują się gospodarzami na swym terenie. Żywotne decyzje spoczną w rękach mniejszości, a nie w urzędach centralnych kierowanych przez większość narodową. Osłabnie wówczas wpływ prądów irredentystycznych. Mniejszości zbliżą się bardziej do zapoznanego już im z powodu burz historycznych państwa polskiego.

Szkoła autonomii ziemskiej, ucząca ofiarności społecznej przydać się miała większości członkom państwa polskiego. Józef Buzek obserwował nastroje zachwiania wiary w instytucję państwa. Widział spustoszenia w świadomości zbiorowej, które dokonały się w latach zaborów. Państwo

jako aparat ucisku stało się często synonimem represji, oznaką przemocy. Zatarło się rozumienie państwa jako organizmu wykonującego pożyteczną rolę, działającego dla dobra społecznego i jednocześnie wymagającego poświęcenia dla innych.

Małe ojczyzny byłyby inkubatorem lokalnego patriotyzmu, przedsionkiem szerszego myślenia ogólnospołecznego. Zespolenie emocjonalne w ramach grup lokalnych, przerodziłoby się w więź narodową, tak jak stało się w Szwajcarii i w Stanach Zjednoczonych. Brak tych dojrzewalni świadomości ogólnonarodowej, pospieszne, sztuczne scentralizowanie terenów polskich skończyłoby się wybuchem anarchii, niepokojami, które byłyby na rękę wrogom zewnętrznym Polski.

Wnioskodawca projektu konstytucji odpierał potencjalne zarzuty, że decentralizacja, rozluźnienie więzów dzielnic z centrum oznaczałoby honorowanie upośledzenia cywilizacyjnego, zacofania oświatowego poszczególnych prowincji i byłoby petryfikacją władzy nieudolnej, niekompetentnej. Zdaniem pomysłodawcy projektu konstytucji, groźbę pojawienia się podobnej sytuacji zażegnaliby sami wyborcy.

W tym celu Buzek proponował takie sformułowanie przepisów konstytucji ziem opóźnionych cywilizacyjnie, które skracałoby kadencje pierwszych sejmów i rządów lokalnych. Ponadto prezydent byłby upoważniony do ultymatywnej ingerencji w sytuację danej ziemi pogrążającej się w chaosie spowodowanym nieodpowiedzialnymi rządami. Poseł Buzek optymistycznie sądził, że przykłady ziem wzorowo funkcjonujących skutecznie będą oddziaływały na pozostałe prowincje.

Autor projektu ustawy zasadniczej analizował czynniki, zależności socjologiczno-polityczne, które mogły ułatwić bądź utrudnić wprowadzenie zakładanego przez niego ustroju państwa. Obawiał się przetrwania mentalności społecznej wyniesionej z czasów zaborów. Ludność przyzwyczaiła się do komenderowania. Kojarzy państwo z ośrodkiem rozkazodawczym. Osłabła staropolska inicjatywa i werwa społeczna, chęć brania odpowiedzialności za własne losy. Buzek przekonywał dodatkowo adwersarzy swojego projektu konstytucji śmiałym wywodem historycznym, że żywot I Rzeczypospolitej został przedłużony dzięki zdecentralizowanej strukturze państwowej. Proponował rozpowszechnienie edukacji o oddolnej kompozycji władzy w dawnej Polsce.

Wiedząc, że o losach projektu zadecydują ostatecznie ugrupowania polityczne w Konstytuancie, Józef Buzek z dużą ostrożnością formułował otwarte zdania o polskich partiach. Wyrażał się o nich pośrednio, prezentując przypuszczalną opinię warstw społecznych, które reprezentowały określone siły polityczne.

Wśród wrogów systemu umieścił na poczesnym miejscu monarchistów, którym byłoby wygodniej przejąć władzę skupioną w jednym centrum. Z pewnością na tę opinię nakładała się świeża jeszcze pamięć rządów Rady Regencyjnej. Buzek najwyraźniej przeceniał siłę zwolenników monarchii lub terminem monarchiści posłużył się dla określenia wszystkich stronników władzy autorytarnej. Być może zwrócenie uwagi na siłę i zagrożenia monarchistów było pośrednią polemiką Józefa Buzka z jednym z niechętnych mu ekspertów konstytucyjnych, profesorem prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego Stanisławem Rostworowskim, który opowiadał się w tym czasie za restauracją monarchii w Polsce.

Buzek liczył się z oporami biurokracji państwowej, która pleni się i umacnia na fundamentach scentralizowanego państwa. Spodziewał się trudności ze strony kół przemysłowych, większych przedsiębiorców działającym na szeroką skalę, którym wygodniej było uzyskać wpływy w skomasowanych urzędach centralnych niż w rozproszonych. Podobnych oporów oczekiwał ze strony klasy robotniczej, walczącej na skalę ogólną o swoje przywileje. Pośrednio wyraził swój sceptycyzm o możliwościach poparcia projektu ze strony prawicy i lewicy. Obie opcje społeczno-polityczne usiłował zadowolić skonstruowaniem mechanizmów konstytucyjnych, w których zazębiały się odpowiednie uprawnienia władzy centralnej z ziemską.

Był przekonany, że żyjąca w rozproszeniu, niemająca zwartych skupisk terytorialnych, mniejszość żydowska okaże się oponentem decentralizacji i stronnikiem władzy centralnej. Najważniejszych sojuszników dojrzał wśród chłopów i ziemian, którym miało odpowiadać zejście władzy w teren. Pogląd ten najwyraźniej związał Józefa Buzka z ruchem ludowym. Spójnię tę zacieśniło wiejskie pochodzenie społeczne polityka.

Do najważniejszych zadań konstrukcyjnych ustawy zasadniczej należało rozgraniczenie uprawnień ziem i państwa jako całości. System federacyjny kładł nacisk na budowę szerokiej autonomii prowincji. Priorytetem staną się uprawnienia struktur władzy lokalnej. Dewiza ta znalazła odzwierciedlenie w pierwszym rozdziale art. 2 projektu: „Wszystkie prawa, nieprzekazane w niniejszej konstytucji narodowi, przysługują ziemiom, o ile konstytucja niniejsza nic innego nie stanowi". Pomysł zapisu inspirowany był konstytucją Australii, Niemiec, Stanów Zjednoczonych, Szwajcarii. Projektodawca odrzucił natomiast odwrotny model federacyjny kanadyjski, w którym prowincje miały ściśle wyliczone w konstytucji uprawnienia. Kompetencje spoza tego zestawienia należały do władz prowincji.

Mimo posiłkowania się głównie rozwiązaniami amerykańskimi i szwajcarskimi Buzek doszedł do wniosku, że władzom federacji w Polsce należy nadać szersze uprawnienia, niż zostało to uczynione w wymienionych zagranicznych aktach konstytucyjnych. Miało to zaspokoić wspomniane już interesy przedsiębiorców i robotników oraz uspokoić oponentów, zarzucających projektowi rozchwianie stabilności państwa. Buzek nie przeczył, że konieczność przyspieszenia rozwoju gospodarczego opóźnionego cywilizacyjnie państwa oraz rozwiązanie problemów socjalnych będzie wymagało decyzji ustawodawczych na szczeblu centralnym. Liczył się także z przypadkami konieczności ingerencji centrum w sprawy poszczególnych ziem.

Cytował stanowisko klasyków liberalizmu, Wilhelma Humboldta i Herberta Spencera, twierdzących, że do atrybutów centralnej władzy państwowej należy jedynie polityka zagraniczna, skarb, wojsko, wymiar sprawiedliwości. Buzek szedł jeszcze dalej w poluzowaniu tych uprawnień, co dałoby ziemiom szeroką samorządność. Sprawy skarbu zostały rozdzielone między federację a ziemie. Oddzielne podatki i opłaty tworzyły odrębny budżet państwa i poszczególnych ziem. Regiony miały rzeczywistą samorządność, dowolnie dysponując własnymi środkami finansowymi. Co więcej, Buzek dopuszczał myśl o oddaniu przez centrum cząstki uprawnień w dziedzinie administrowania sprawami zagranicznymi, sądownictwa, wojska, ale w formie wyjątków, w ściśle zdefiniowanym konstytucyjnie zakresie.

Ziemie cieszyłyby się autonomią, a zatem atrybucją legislacyjną. Posiadałyby własne parlamenty. Ustawodawstwo wagi narodowej przysługiwałoby jednak wyłącznie centralnemu parlamentowi. Zakres działalności ustawodawczej parlamentów ziemskich byłby zacieśniony do ram kompetencyjnych prowincji. Prawo uchwalone przez legislatury ziemskie nie mogło stać w sprzeczności z ustawami parlamentu państwowego. Wątpliwości rozstrzygał Najwyższy Sąd Narodowy.

Ustawy państwowe w sprawach im zastrzeżonych konstytucyjnie wznosiły się nad lokalnymi, niemniej aparatem wykonawczym praw centralnych byłaby w dominującym zakresie sieć administracji ziemskiej, pracująca pod ogólnym nadzorem centrum. Zlanie się administracji lokalnej z centralną spowodować miało bliższe dostosowanie narodowego prawa do specyfiki ziem, uproszczenie biurokracji, usunięcie urzędniczych sporów kompetencyjnych, lepszą integrację prowincji z państwem. Osobna sieć administracji państwowej byłaby dopuszczalna tylko w ramach działalności *stricte* ogólnokrajowej, jak w przypadku funkcjonowania resortu spraw zagranicznych, czy też pracy poczty i łączności, ceł. Sabotowanie lub zaniedbywanie zadań ogólnopaństwowych przez administrację ziemską groziło sankcjami, zawieszającymi samorządność lokalną w sprawach narodowych.

Parlamentowi narodowemu zostało zastrzeżone ustawodawstwo o obywatelstwie, co podkreśliło nadrzędność przynależności jednostki do państwa, nad jego związkiem z daną prowincją. Członek społeczności polskiej został w pierwszym rzędzie potraktowany jako obywatel całego kraju. Wtórne znaczenie miał jego kontakt z ziemią. Buzek poszedł tutaj za praktyką amerykańską, a nie szwajcarską, gdzie warunki obywatelstwa dyktowało prawodawstwo kantonalne.

Rozwinięty był katalog praw obywatelskich, które podlegały tylko jurysdykcji narodowej. Istniało jednak prawo o charakterze politycznym, wolność zgromadzeń, które mogło zostać wprowadzone w życie dopiero ustawami ziemskimi. Prawa jednostki zostały rozbudowane, ale szereg z nich, wzorem rozwiązań austriackich, nie zostało ujętych bezwarunkowo, zagwarantowanych wyłącznie aktem konstytucyjnym. W art. 8 została zapisana równość wobec prawa. Konstytucyjnie zostały zniesione przywileje rodowe i stanowe. Wyliczone wyjątki od tej zasady, związane z przepisami pozaborczymi, podlegały decyzji sejmów lokalnych.

Do legislatur lokalnych należało ustawodawstwo narodowościowe, co jednak nie wykluczało ich skutków prawnych w wymiarze centralnym. Tak było w przypadku języka mniejszości. Zagwarantowanie prawa do urzędowej korespondencji w języku niepolskim obejmowało automatycznie nie tylko instytucje ziemskie, ale i narodowe. W cieszyńskim miała być dozwolona korespondencja urzędowa w języku czeskim i niemieckim. Obwieszczenia praw ziemskich miały być sporządzane w trzech językach: polskim, niemieckim i czeskim.

Niesymetryczne rozwiązania narodowościowe znalazły się natomiast w artykułach oświatowych. Według art. 38. w ziemiach o przewadze ludności niepolskiej państwo miało uprawnienie przyznać subwencję dla mniejszościowego szkolnictwa polskiego. Wniosek nie przewidział analogicznego rozwiązania dla mniejszości niepolskich.

Mniejszościom służyła zachowana w konstytucji swoboda religijna, wolność wewnętrzna związków wyznaniowych i ich równouprawnienie. Projekt nie przyznał preferencji żadnej instytu-

cji religijnej. Nie zastosował kategorii dzielącej organizacje wyznaniowe na uznane lub nieuznane przez państwo. Taki podział znalazł się natomiast w Konstytucji Marcowej.

Poświadczeniem odwoływania się twórcy projektu do dziedzictwa prawa polskiego było przywołanie w konstytucji, szlacheckiej zasady nietykalności osobistej i mienia bez wyroku sądowego, czyli *neminem captivabimus nisi iure victum est*. Odpowiedni tekst art. 10 brzmiał: „W myśl starodawnego polskiego prawa *Neminem Captivamibus* z r. 1430 wolność osobistą poręcza się. Przeto ograniczenie wolności, zwłaszcza zaś aresztowanie i rewizja osobista, są dopuszczalne tylko w wypadkach, ustawowo przewidzianych i w sposób przepisany przez ustawy". Dalsze ślady honorowania polskich tradycji, a także dowody osobistego zaangażowania religijnego Józefa Buzka, dostrzeżemy w preambule projektu, nawiązującej do wyznaniowego wstępu *invocatio Dei* Konstytucji 3 maja.

Zadeklarowane zostało równouprawnienie obywatelskie, a legislatury ziemskie nie mogły uchwalać praw dyskryminujących członków innych ziem. Równość nie odnosiła się jednak do praw wyborczych. Zaskakujące, że poseł Buzek nie wprowadził konstytucyjnej zasady zrównującej prawa wyborcze mężczyzn i kobiet, zostawiając tę rzecz do rozstrzygnięcia przez poszczególne ordynacje wyborcze ziemskie. Kobiety, które zyskałyby prawo głosowania w wyborach do określonego parlamentu ziemskiego, zachowywały to uprawnienie w wyborach do sejmu i senatu centralnego. W przygotowanej przez Buzka odrębnej konstytucji Ziemi Cieszyńskiej prawa wyborcze kobiet miano poddać pod referendum.

Zróżnicowane zostało prawo obywatelskie do udziału w referendum zatwierdzającym konstytucje ziemskie. Uprawnienie to przysługiwało wyłącznie mieszkańcom ziem o niskim odsetku, poniżej 10% analfabetów.

Ustawodawstwo wyznaniowe, regulujące stosunki między państwem a związkami religijnymi, należało wyłącznie do narodu. Informował o tym art. 28 projektu.

Zakres prawodawstwa i finansowania oświaty był rozdzielony. Sprawy szkolnictwa wyższego przekazane zostały ogółowi obywateli. Pozostała sieć szkolna trafiła zasadniczo pod opiekę ziemską, ale w ramach wyrównywania dysproporcji oświatowych w państwie, skarb narodowy mógł subwencjonować szkoły ludowe i zawodowe. Buzek, znając doświadczenia średniego szkolnictwa galicyjskiego, kształcącego głównie według profilu humanistycznego, produkującego armię potencjalnych urzędników, okazał się rzecznikiem rozwoju kształcenia zawodowego.

Chęć utrzymania jednolitości praw obywatelskich dla spoistości państwa spowodowała unifikację prawa cywilnego, karnego, co skutkowało wprowadzeniem ogólnej zasady, że sądownictwo winno być sprawowane w imieniu narodu. Opracowanie ustroju sądownictwa, prawa procesowego oraz ułożenie kodeksu karnego i cywilnego należało do ogółu państwa. Projekt konstytucji dopuszczał jednak możliwość tworzenia przez regiony uzupełniającego prawa cywilnego, karnego, procesowego dla potrzeb problematyki normowanej przez ustawodawstwo lokalne. Jak już wspomniano, równolegle do sądownictwa narodowego mogło funkcjonować sądownictwo ziemskie, rozstrzygające sprawy wynikające z prawodawstwa regionalnego i działalności lokalnego aparatu administracyjnego i fiskalnego.

Ziem, samodzielnych jednostek administracyjnych, miało być około 70. Znaczna ilość ziem nie pozwalała na rozwój odśrodkowych tendencji oraz rozbijała podział dzielnicowy Polski z okresu zaborów. Liczba wynikała z szacunków statystycznych, analizy historycznej, narodowościowej, wyznaniowej, poszanowania różnic kulturalnych i cywilizacyjnych. Podział miał uniknąć ognisk dysharmonii wewnętrznej, stabilizować sytuację w państwie. Poszczególne ziemie powinny otrzymać możliwie homogeniczny charakter. Symulacja statystyczna utworzyła przeciętny obszar ziemi do 10 tys. km kw. oraz liczby mieszkańców między 200 do 500 tys.

Buzek przestrzegł przed *stricte* geometrycznym wykrojeniem obszarów prowincji. Pomny był negatywnych doświadczeń rewolucyjnej Francji, niszczących lokalne struktury, historycznie ukształtowane więzy terytorialno-społeczne. Na tych gruzach zbudowano zbiurokratyzowane, scentralizowane państwo.

W uzasadnieniu projektu znalazły się przykłady optymalnych metod ustalania podziału Polski na ziemie. W Galicji Wschodniej należało zastosować kategorię narodowościową. Rozgraniczyć ziemie, na których przeważali Polacy, od okręgów ukraińskich oraz mieszanych ludnościowo. Na terenach północno-wschodnich zaboru pruskiego Buzek proponował użycie klucza wyznaniowego. Oddzielić katolicką Warmię od ewangelickich Mazur, mimo że w tym pierwszym przypadku powstałaby struktura ziemska o niewielkiej, kilkudziesięciotysięcznej liczbie mieszkańców.

O kształcie podziału państwa zadecydować miała konstytuanta. Ustalenie nie musiało być ostateczne. Buzek liczył się z głosami oddolnych protestów, wprowadził więc czteroletni okres dostosowawczy. Korektę granic przeprowadzić mógł nie tylko parlament, ale i sejmy ziemskie w drodze porozumienia zainteresowanych stron oraz Najwyższy Sąd Narodowy na wniosek gmin. Po upływie 4 lat zmiana wewnętrznych granic wymagała już rewizji konstytucji, podział administracyjny był bowiem integralnym dodatkiem nr 1 do ustawy zasadniczej.

Po dokonaniu rozgraniczenia powinien nastąpić etap konstytuowania się ziem, poprzedzony wyborem konstytuant ziemskich, a wcześniej ordynacji wyborczych opracowanych przez specjalną komisję konstytuanty narodowej. Konstytuanty ziemskie nie były uprawnione do ułożenia konstytucji, lecz do ich uchwalenia. Redakcje kolejnych konstytucji ziemskich miały być przeprowadzone w konstytuancie narodowej przy wydatnym wprawdzie udziale reprezentantów ziemskich, ale jako członków ustawodawczego organu centralnego. Tylko połowa składu komisji konstytucyjnej konstytuanty narodowej rekrutowała się z posłów danej ziemi.

Projekt nie szedł do akceptacji do plenum konstytuanty narodowej, ale ziemskiej, gdzie otrzymywał ostateczny kształt. Nie był to koniec wędrówki legislacyjnej projektu konstytucji ziemskiej, pod którym jeszcze podpis musiał złożyć prezydent. Mógł odmówić akceptacji, co jednak było podstawą zaskarżenia do Najwyższego Sądu Narodowego. W razie stwierdzenia rozbieżności konstytucji ziemskiej z narodową inicjatywa sporządzenia nowego projektu należała tym razem do sejmu lokalnego. Tak więc wszystkie organa państwa brały udział w akcie przygotowania i przyjęcia konstytucji. Była w tym kolejna próba pogodzenia centralizmu państwowego z federacyjnością.

Władza ustawodawcza w państwie i ziemiach sprawowana była przez społeczeństwo pośrednio – przez reprezentantów parlamentarnych. Jak już wiadomo, możliwość wykonywania władzy bezpośredniej była skorelowana z poziomem wykształcenia wyborców. W konstytucji Ziemi Cieszyńskiej zapisane zostało prawo społeczeństwa do udziału w referendach zatwierdzających oraz do inicjatywy ustawodawczej.

Miejscem realizowania przez ogół społeczności państwa władzy ustawodawczej był oczywiście dwuizbowy parlament. Warunkiem stworzenia równowagi izb był ich odmienny sposób doboru polityczno-personalnego. W sejmie zasiedliby reprezentanci narodu, w senacie przedstawiciele ziem. Ordynacja do sejmu była proporcjonalna, do senatu większościowa. Kadencja senatu była dłuższa, co miało izbie zapewnić większą stabilność. Podniesiona była granica wieku kandydatów na senatorów w celu uzyskania bardziej wyważonego politycznie składu drugiej izby parlamentu.

Projekt zawierał misterny mechanizm równowagi izb z pewną jednak dozą supremacji senatu, usytuowanego bliżej urzędu prezydenta. Prymat senatu, z hipotetyczną większością polską miał uciszyć głosy prawicowych oponentów projektu, że wcielenie federacyjnej konstytucji w życie rozsadziłoby państwo przez mniejszości narodowe. Dominacja senatu uwidoczniła się w przekazanym mu wpływie na decyzję o rozwiązaniu sejmu przez prezydenta. Kadencji drugiej izby nie można było skrócić. Marszałkiem senatu był wiceprezydent, ale z prawem głosowania wyłącznie w sytuacjach patowych.

Obie izby miały prawo inicjatywy ustawodawczej, a projekty ustaw przesyłały sobie wzajemnie do akceptacji. Pierwszeństwo rozpatrywania ustaw rangi głównej przysługiwało jednak sejmowi. Rozbieżności likwidowała mieszana komisja rozjemcza. W ramach funkcji kontrolnych parlament miał prawo zgłaszania interpelacji. Poprzez Izbę Obrachunkową badał roczne zamknięcia finansowe państwa i udzielał rządowi absolutorium. Członków Izby Obrachunkowej mianował prezydent na wniosek senatu.

Zasada dwuizbowości parlamentu nie była obligatoryjna w ziemiach, zależna zaś od stopnia umasowienia oświaty. Ziemie o bardziej wykształconej ludności, posiadające zatem więcej uprawnień władzy bezpośredniej, powinny mieć parlament jednoizbowy. Inne ziemie – dwuizbowy. Wybór przedstawicieli był dwutorowy. Izba poselska miała być wyłaniana w wyborach bezpośrednich, senat – w pośrednich. Senat przejąłby więcej funkcji kontrolnych, gdyż izba poselska kreowałaby rząd.

Wyraziście zabrzmiał w konstytucji monteskiuszowski rozdział władzy wykonawczej od ustawodawczej. Urząd prezydenta usytuowany był niezależnie od parlamentu i *vice versa*. Prezydent odpowiadał za władzę wykonawczą i tak jak jego gabinet nie był odpowiedzialny politycznie przed parlamentem. Przewidziana była natomiast procedura impeachementu. Sejm mógł postawić prezydenta, a także jego ministrów oraz sędziów w stan oskarżenia z powodu łamania konstytucji, ustaw *etc*. O winie wyrokował senat.

Prezydent był naczelnym wodzem sił zbrojnych. Za zgodą parlamentu wypowiadał wojnę. Reprezentował Polskę na zewnątrz. Dysponował prawem łaski. Miał prawo inicjatywy ustawo-

dawczej oraz prawo weta, które trudno było przez parlament przełamać. Weto prezydenckie nie dotyczyło budżetu.

Zależność polityczna ministrów jedynie od prezydenta, oddzielenie władzy wykonawczej od ustawodawczej miało prowadzić do stworzenia maksymalnie stabilnego, apartyjnego, fachowego rządu. Silną pozycję prezydenta umacniała długa, przewidziana na sześć lat kadencja.

W ziemiach o najwyższym potencjale oświatowym Buzek wprowadził większą dozę eksperymentu z ludowładztwem, co miało owocować lokalnymi gabinetami apolitycznymi, złożonymi z fachowców. Rząd Ziemi Cieszyńskiej miał pochodzić z bezpośredniego nadania mieszkańców, wyrażonego w wyborach proporcjonalnych. Na innych terenach doradzał tworzenie rządów parlamentarnych, ale według klucza proporcjonalnego, dającego gabinetom maksymalnie apolityczną cechę wspólnoty ziemskiej. Rządy ziemskie miały obejmować szeroką reprezentację polityczną, odzwierciedlającą spektrum społeczne regionu. Wzorem do naśladowania były szwajcarskie rady kantonalne oraz bliższe doświadczeń Buzka, Wydziały Krajowe i Powiatowe Galicji. Stałość lokalnych rządów parlamentarnych była zagwarantowana długoletnią ich kadencją.

Najmniejszym ogniwem administracyjnym miała być gmina, której ustrój uzyskał formę demokracji bezpośredniej. Naczelną władzą gminy, na wzór staropolskich wieców, było powszechne zebranie wyborców. Naczelnik gminy byłby wybierany bezpośrednio. Funkcjonowałaby jeszcze struktura powiatowa, której, w zamyśle szczupła administracja, sprawowałaby rolę organu pomocniczego rządu ziemskiego.

Sytuując pozycję sądownictwa w państwie, Buzek również sięgnął do analizy zagranicznych ustrojów, w tym przypadku Francji i Stanów Zjednoczonych. Wybrał wariant pośredni, pomiędzy wysoką rolą sądownictwa za oceanem, a niższą we Francji. Znana Buzkowi konstytucja francuska przemilczała kwestię sądownictwa, przekazując tę regulację władzy ustawodawczej. Odwrotnie stało się w konstytucji amerykańskiej, która przyniosła szczegółowe rozwiązania w dziedzinie sądownictwa.

W inspirowanym praktyką amerykańską projekcie ustawy zasadniczej Józefa Buzka znalazł się odrębny IV rozdział poświęcony sądownictwu, ale znaczenie trzeciej władzy nie zostało tak wyeksponowane jak w konstytucji Stanów Zjednoczonych. W projekcie została zapisana zasada niezawisłości i samodzielności sądów. Zarysowany został ustrój sądownictwa. W skali państwa miał funkcjonować Najwyższy Sąd Narodowy, sądy apelacyjne, krajowe i pokoju. Istnieć miała także sieć sądownictwa ziemskiego, wyrokującego w zakresie lokalnego prawodawstwa. Z powodu skromnie zakrojonego ustawodawstwa cywilno-karnego ziem, jurysdykcja sądów ziemskich ograniczyłaby się głównie do spraw administracyjnych, podatkowych, policyjno-porządkowych.

Buzek nie zdecydował się na przekazanie Najwyższemu Sądowi Narodowemu prawa do znoszenia ustaw niezgodnych z konstytucją. Sąd mógł badać zgodność ustaw z konstytucją tylko w wypadku kolizji między prawodawstwem ziemskim a narodowym. Wnioskodawca projektu uważał, że z powodu braku anglosaskich tradycji polska opinia publiczna nie zaakceptuje dla sądownictwa tak wysokiego stanowiska w państwie. Opowiedział się natomiast za utworzeniem sądownictwa administracyjnego narodowego i ziemskiego badającego legalność rozporządzeń władzy wykonawczej.

Konstytucja przewidywała procedurę, choć uciążliwą, dokonywania w niej zmian. Jeszcze mniejszy margines swobody rewizji konstytucji, obwarowany skomplikowanymi trudnościami formalnymi, przewidziany był dla ziem. Utrudnienia miały chronić państwo i prowincje przed destabilizacją wewnętrzną.

Projekt konstytucji Buzka nie uzyskał uznania konserwatywno-narodowego gremium „Ankiety dla oceny projektów konstytucji". Nie spodobał się zasadniczy pomysł decentralizacji państwa. Pojawiły się zarzuty o groźbie rozczłonkowania Rzeczypospolitej, rozbicia jedności narodowej, restaurowania podziału zaborów. Podobne trudności dla swojego projektu napotkał Buzek w Sejmie Ustawodawczym. Ustawę zasadniczą Józefa Buzka odrzucił wspomniany już Stanisław Głąbiński. Projekt złożony w Sejmie pod koniec maja 1919 roku uzyskał wprawdzie wymagane 15 podpisów poselskich, w tym 7 z Klubu Pracy Konstytucyjnej, 3 ze Związku Ludowo-Narodowego, 2 z Polskiego Zjednoczenia Ludowego, 1 z Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast" i 2 bezpartyjnych, niemniej nie stał się przedmiotem dalszych prac legislacyjnych[5].

Konstytucja w warstwie ustrojowej była zbyt śmiałą i nowatorską propozycją u narodzin Rzeczypospolitej, by zdecydowały się ją poprzeć szersze kręgi poselskie. Sam autor w momencie przedstawienia projektu nie dysponował szerszą bazą polityczną. Większość polityków, już choćby ze względu na niepewną sytuację zewnętrzną Rzeczypospolitej, niestabilne granice, myślała o szybkim scaleniu państwa polskiego niż jego decentralizacji.

Krytyka sił partyjnych, której Buzek nie szczędził, nie mogła zachwycić ogółu polityków. Centro-prawicę, niechętną Józefowi Piłsudskiemu, mogło niepokoić przypisanie urzędowi prezydenckiemu bardzo poważnych atrybutów władzy. Prawa strona polskiej sceny politycznej nie chciała przystać na niemałe w konstytucji uprawnienia dla mniejszości narodowych. Politycy narodowi odczytali, wbrew intencji projektodawcy, zapowiedź decentralizacji państwa jako rodzaj zachęty pod adresem mniejszości narodowych do irredenty.

Kontrowersyjnie brzmiało stanowisko Buzka, różnicujące ziemie według stanu wykształcenia ludności. Wyraźnie preferował cieszyńskie, Małopolskę, tereny zaboru pruskiego, co nie mogło mu zjednać sympatyków wśród posłów licznie reprezentujących byłą Kongresówkę. Pojawiły się pretensje, że projekt jakoby konserwował różnice cywilizacyjne między terenami Polski i utrwalał dzieło zaborców.

Projekt konstytucyjny Józefa Buzka pozostał jedynie ofertą intelektualną. Jego trwałe atuty to rozwinięcie koncepcji samowładztwa, konstrukcja państwa oczyszczonego z przejawów zdegenerowanego życia partyjnego, szerokie zakreślenie swobód obywatelskich, dbałość o równouprawnienie narodowościowe i wyznaniowe.

Józef Buzek wyróżnił się jednak w pracach poselskich nad Konstytucją Marcową. Z ramienia Polskiego Stronnictwa Ludowego, a po jego secesji z tytułu Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast", Buzek wraz z Pawłem Bobkiem wchodził w skład Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawo-

[5] S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.,* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 49.

dawczego. Próbował wzmocnić w konstytucji pozycję senatu, widząc w tym obronę przed rozpolitykowanym sejmem. Referował ponadto dział konstytucji „O samorządzie i ustroju administracyjnym państwa".

Jest autorem zmiany w pierwszym akapicie art. 114 Konstytucji Marcowej, która starała się wytyczyć zasadę równouprawnienia wyznaniowego w Polsce, czym jako luteranin żywotnie zainteresowany był Buzek. Na jego wniosek Sejm Ustawodawczy uzupełnił treść artykułu 114 o zasadę *primus inter pares*: „Wyznanie rzymskokatolickie, będące religią przeważającej większości narodu, zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań".

Decentralistyczne przekonania Józefa Buzka zostały wykorzystane w Sejmie Ustawodawczym przy redagowaniu Ustawy o autonomii Górnego Śląska. Buzek należał do jej współtwórców. Jego stanowisko na rzecz wprowadzenia silnych, stabilnych, gabinetów rządzących skutkowało projektem większościowej ordynacji wyborczej do parlamentu i koncepcją listy państwowej. Elementy powyższe stały się fundamentem ordynacji parlamentarnej z 1922 roku.

Józef Buzek zaktywizował się przy pracach nad nowelą sierpniową[6]. Należał do referentów senackiej Komisji Konstytucyjnej. Z różnym skutkiem ponownie próbował realizować swoją koncepcję wzmocnienia kompetencji drugiej izby parlamentu jako ważkiego elementu porządkującego sytuację wewnętrzną państwa.

Obserwacja współczesnej sceny życia politycznego i państwowego w Polsce, która obfituje w zjawiska patologii, nasuwa refleksję o trwałości diagnozy politologiczno-ustrojowej Józefa Buzka.

[6] A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 393–394.

Irena Głuszyńska

Organizacja Narodów Zjednoczonych wobec problemu państw upadłych

Jednym z poważnych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego po okresie zimnej wojny jest problem państw upadłych. Są to państwa, w których dochodzi do destrukcji organów władzy państwowej, utracenia przez nie zdolności do sprawowania kontroli nad ludnością ani zwierzchnictwa nad terytorium podlegającym ich suwerennej władzy. Zagrożenia wywołane upadkiem państw stają się coraz bardziej niepokojące, gdyż zwiększa się ich liczba, a skutki tego procesu zaczynają być powszechnie odczuwalne[1].

Jak słusznie zauważa w swojej pracy Fukuyama, problem dysfunkcjonalnego państwa, wcześniej uważany głównie za kwestię humanitarną, obecnie urósł do rangi podstawowego warunku bezpieczeństwa[2]. Dlatego jako globalne zagrożenie wymaga wypracowania koncepcji skutecznego reagowania przez społeczność międzynarodową.

Organizacja Narodów Zjednoczonych ze względu na swój powszechny i uniwersalny charakter jest w stanie te wyzwania podjąć. Dysponuje środkami, dzięki którym może zmobilizować społeczność międzynarodową do stawiania czoła wspólnym problemom ludzkości, poprzez ich identyfikację, hierarchizację oraz kreowanie sposobów ich rozwiązywania. Narody Zjednoczone jako system są w stanie pomagać słabszym członkom społeczności międzynarodowej, ograniczając egoizm i samowolę większych i bogatszych, przez co cywilizują porządek międzynarodowy. Mimo okresowej marginalizacji Organizacja Narodów Zjednoczonych pozostaje ważnym ogniwem porządku międzynarodowego[3].

[1] The Failed States Index 2008, „Foreign Policy", http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php? page=1&story_id=4350.

[2] F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 110.

[3] R. Kuźniar, *ONZ i porządek międzynarodowy*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, red. J. Simonides, Warszawa 2006, s. 787.

POJĘCIE I ISTOTA PAŃSTWA UPADŁEGO

Pojęcie „państwa upadłego" upowszechniło się w latach 90. XX wieku[4]. Upadek wywołują procesy endogeniczne z incydentalnym wpływem czynników zewnętrznych. Dochodzi w nich do implozji struktur władzy, dezintegracji struktur społecznych i destrukcji państwa. Towarzyszą temu takie zjawiska jak ubóstwo, głód, katastrofy ekonomiczne, naruszenie podstawowych praw i wolności obywatelskich, klęski humanitarne widoczne w masowych migracjach. Ze słabych, niestabilnych i biednych państw, które znalazły się na krawędzi egzystencji, wypływają fale emigrantów do państw zamożnych. Ich asymilacja, jak pokazały wydarzenia na obrzeżach francuskich miast, nastręcza poważne problemy[5].

Porządek, prawo zostają zastąpione chaosem i anarchią. Władza traci społeczną legitymizację rządzenia. Obywatele nie identyfikują się z władzą. Państwa te stanowią poważne wyzwanie i zagrożenie dla całego porządku międzynarodowego. Stwarzają dogodne warunki dla rozwoju międzynarodowego terroryzmu i przestępczości zorganizowanej[6].

Utrata kontroli przez władze państwowe pozwala na swobodne tworzenie baz, obozów szkoleniowych i zaplecza logistycznego dla terrorystów. Zdaniem specjalistów amerykańskich przez obozy szkoleniowe w Afganistanie w latach 90. przeszło dwadzieścia tysięcy terrorystów[7]. Al-Kaida bez przeszkód rozwijała tam sieć obozów rekrutacyjnych i szkoleniowych dla swojej działalności. Na bazie państw upadłych wykształciła się sieć międzynarodowego terroryzmu, która dzięki Internetowi i telefonii satelitarnej koordynuje brutalne akcje w postaci zamachów bombowych, porwań i egzekucji cudzoziemców w różnych częściach globu ziemskiego[8].

Z upadkiem państw pojawiają się nowi niepaństwowi aktorzy (pośród których na czoło wysuwają się terroryści, handlarze bronią, kartele narkotykowe) wrogo nastawieni do powszechnie uznawanych i szanowanych wartości. W Kolumbii, która jest odpowiedzialna za połowę światowej produkcji kokainy, kartele narkotykowe przez lata terroryzowały społeczeństwo zamachami i mordami, podtrzymując chaos w państwie. W Somalii od 1991 roku nie ma skutecznie działającego rządu. Kilkunastoletnia wojna domowa pochłonęła co najmniej 300 tysięcy ofiar. Upadek struktur państwowych pozwolił miejscowym grupom przestępczym na swobodny handel bronią, ludźmi oraz rozwój nowej formy piractwa. W Demokratycznej Republice Konga policja przekształciła się w uzbrojone, szabrownicze gangi, które zasoby ekonomiczne państwa potraktowały jako zdobycz w walce o władzę. Od czterech lat trwa tragiczna sytuacja w Sudanie w prowincji Darfur, gdzie islamskie bojówki wspierane przez rząd w Chartumie wymordowały kilkaset tysięcy chrześcijan.

---

[4] *Ibidem*.

[5] M. Nicholson, *Globalization*, *Weak States and Failed States*, http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/1999/papers/Nicholson.html (dostęp: 10.06.2005).

[6] S. Bieleń, *Państwa upadłe*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych..., op. cit.,* s. 623.

[7] R. Kłosowicz, *Państwa upadłe i ich destabilizujący wpływ na stosunki międzynarodowe*, [w:] *Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku*, red. I. Stawowy-Kawka, Kraków 2009, s. 388.

[8] M. Madej, *Współczesny terroryzm międzynarodowy: krótka charakterystyka*, [w:] *Terroryzm w świecie współczesnym*, red. E. Haliżak i in., Warszawa 2004, s. 17–30.

Sytuacja w państwach uznanych za upadłe jest poważna i stanowi istotne zagrożenie dla *status quo* oraz wyzwanie dla całej społeczności międzynarodowej.

Degradacja państwowości jest procesem rozłożonym w czasie. Przebiega od państwa słabego (*weak state*), przez państwo upadające (*failing state*), państwo upadłe (*failed state*) aż do państwa znajdującego się w całkowicie katastrofalnej sytuacji (*collapsed state*)[9].

Pełna kategoryzacja państw jest prawie niemożliwa ze względu na brak informacji na temat procesów w nich zachodzących. Zadania tego podjął się waszyngtoński Fundusz dla Pokoju i opracował tzw. „indeks państw upadłych" (FSI), który ukazał się po raz pierwszy na łamach „Foreign Policy" w 2005 roku[10].

Fund for Peace dzieli państwa na cztery grupy, używając dwunastu wskaźników, sklasyfikowanych w trzech grupach: socjalnej, ekonomicznej i politycznej. Do wskaźników tych należą: 1) presja demograficzna, 2) masowe ruchy uchodźców, 3) skargi ludności, 4) migracje, 5) dysproporcje w poziomie rozwoju, 6) wahania ekonomiczne, 7) kryminalizacja państwa, 8) jakość administracji publicznej, 9) prawa człowieka, 10) rozmiary aparatu bezpieczeństwa (poziom „państwa w państwie"), 11) stopień skonfliktowania elit władzy, 12) ingerencja zewnętrzna[11].

W ostatnim rankingu FSI z 2009 roku w grupie państw upadłych znajduje się trzydzieści osiem państw, m.in.: Somalia, Zimbabwe, Sudan, Czad, Demokratyczna Republika Konga, Irak, Afganistan, Republika Środkowoafrykańska, Gwinea, Pakistan[12].

W państwach „upadających" następuje prywatyzacja władzy, państwowy monopol przechodzi w sposób niekontrolowany w ręce struktur etnicznych, rodzinnych klanów, uzbrojonych band, lokalnych watażków. Suwerenność władzy w upadającym państwie jest fikcją, gdyż nie jest ono ani samowładne, ani całowładne. Interwencje zewnętrzne i obecność sił międzynarodowych ułatwiają tym państwom uporządkowanie spraw wewnętrznych, ale konsekwencje erozji suwerenności państw upadających rodzą wiele problemów.

Prawo międzynarodowe nie przewiduje samoistnego upadku państwa. Zdaniem L. Antonowicza „nie wydaje się prawdopodobny proces zupełnego i trwałego załamania się władzy państwowej i przekształcenie się terytorium państwa w ziemię niczyją" oraz że „anarchia nie niszczy podmiotowości prawnomiędzynarodowej państwa, jeżeli są perspektywy jej przezwyciężenia"[13].

Państwa upadłe są wyzwaniem dla całej wspólnoty międzynarodowej, są źródłem zagrożeń cywilizacyjnych, posiadają podmiotowość międzynarodową, ale pozbawione są zdolności do działania na arenie międzynarodowej. Prawo międzynarodowe zakłada rekonstrukcję tych państw i przywracanie ich do normalnego funkcjonowania. Podtrzymywane jest stanowisko, iż nie można kwestionować ani granic, ani osobowości prawnej czy przynależności organizacyjnej. Wśród

[9] Przykładem *week states* są m.in. takie państwa, jak: Boliwia, Ekwador, Paragwaj, Nigeria, Białoruś, Gruzja, Macedonia, do *failing states* zalicza się m.in.: Haiti, Kolumbię, Irak, Albanię, Bośnię, natomiast do *failed states* należą m.in.: Sudan, Jemen, Afganistan, Timor Wschodni, Sudan, katastrofa państwowości nastąpiła np. w: Somalii, zob.: http://www.psz.pl/tekst-2940/Michal-Wallner-Sierra-Leone-jako-przyklad-upadajacego-panstwa.

[10] *Ibidem*.

[11] http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=323.

[12] *Ibidem*.

[13] L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2002.

uczestników stosunków międzynarodowych rodzi się frustracja, ponieważ brakuje odpowiednich narzędzi instytucjonalnych i normatywnych, aby sprostać stawianym wyzwaniom.

Dlatego problem państw upadłych jest wyzwaniem prawnym, moralnym i politycznym całej społeczności międzynarodowej.

PRZYCZYNY UPADKU PAŃSTW

Zjawisko upadku występuje w krajach określanych powszechnie państwami Trzeciego Świata, czyli na terenie Afryki, Bliskiego i Środkowego Wschodu, Azji Środkowej i Ameryki Łacińskiej, obszarach postradzieckich oraz Europy Południowo-Wschodniej[14]. Zostało ono wywołane szeregiem czynników, które są wzajemnie ze sobą powiązane[15]. W dużym stopniu jest to dziedzictwo systemu kolonialnego, który zniszczył tradycyjne struktury społeczne i nie wykształcił nowych, trwałych instytucji ustrojowych, które stanowiłyby podstawę tożsamości tych państw. W ich strukturach organizacyjnych nie udało się uwzględnić specyfiki etnicznej, społecznej i religijnej. Często elity rządzące nie były w stanie zapewnić wewnętrznej spójności i rozwiązać problemów wynikających z wielokulturowości i wieloetniczności[16].

Znaczący wpływ na upadek państw miał koniec zimnej wojny, gdyż wraz z nim ustała hojna pomoc świadczona ze strony supermocarstw w zamian za lojalność polityczną. W okresie zimnowojennym supermocarstwa często w sposób sztuczny podtrzymywały u władzy rządy deklarujące lojalność sojuszniczą. Wiele państw przestało odgrywać ważną rolę, jaką odgrywały w politycznych strategiach supermocarstw[17].

Do upadku państw Trzeciego Świata przyczyniły się również procesy globalizacyjne. Zmodyfikowały one w istotny sposób środowisko międzynarodowe i wewnętrzne państw, stwarzając nowe uwarunkowania ich funkcjonowania oraz zmieniając warunki wykonywania suwerennych praw.

Efektem globalizacji jest zwiększenie ryzyka niestabilności finansowej z powodu ograniczonej kontroli przez państwo. Procesy globalizacyjne powodują utratę autorytetu państwa, podważają jego klasyczne funkcje, co skutkuje ich destrukcją i dekompozycją[18].

Kolejną przyczyną upadku państw jest zasada samostanowienia, która we współczesnych stosunkach międzynarodowych nabiera na nowo znaczenia. W prawie międzynarodowym pojawiła się w połowie XX wieku. Jej ewolucja związana jest z kształtowaniem się grupowej świadomości narodowej i politycznej[19].

[14] Zob. S. Blank, *The Failing States of the Caucasus*, „Asia Times Online", http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/EJ16Ag01.html.

[15] S. Bieleń, *Państwa..., op. cit.*, s. 622.

[16] G.B. Helman, S.R. Ratner, *Saiving failed states*, „Foreign Policy" 1993, nr 89, s. 3.

[17] S. Bieleń, *Państwa..., op. cit.,* s. 623.

[18] Zob. M. Pietraś, *Procesy globalizacji*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Lublin 2006, s. 591.

[19] Zob. D. Raic, *Statehood and the law of self-determination*, The Hague 2002, s. 173.

Początkowo zasada samostanowienia funkcjonowała jako postulat polityczny w środowisku międzynarodowym, po czym stopniowo zaczęła się przekształcać w normę publicznego prawa międzynarodowego i międzynarodowy standard prawny[20].

Formalne uznanie samostanowienia narodów znalazło swój wyraz w Karcie Narodów Zjednoczonych. Zostało wyniesione do rangi zasady prawa międzynarodowego, co różni ją od normy prawnej, ponieważ jako zasada ma charakter uniwersalny i nie posiada przymiotu normatywności. Staje się nią w wyniku konkretyzacji do szczególnego zbioru okoliczności[21].

J. Crawford w toku prac nad Deklaracją Zasad Prawa Międzynarodowego przedstawił opinię, że prawo międzynarodowe uznaje istnienie zasady samostanowienia, lecz jako prawo jest ono stosowane wówczas, gdy jednostka samostanowienia zostanie określona w drodze stosowania odpowiednich zasad[22].

Christian Tomuschat stwierdza, że narody tylko wyjątkowo mają status podmiotu prawa międzynarodowego, w większości przypadków są jedynie nosicielami prawa do samostanowienia. Społeczność międzynarodowa musi przyjąć do wiadomości dążenie danego narodu do samostanowienia poprzez jego identyfikację. Dopiero wówczas jego status przekształca się z potencjalnego w samoistny[23].

Ivor Jennings ujął to następująco „naród nie może decydować, zanim ktoś nie zdecyduje, kto jest narodem"[24].

Zazwyczaj naród występował o uznanie prawa do samostanowienia, rzadziej korzystała z tego społeczność międzynarodowa. Prawo to było utożsamiane z prawem do utworzenia suwerennego państwa, czyli z aspektem zewnętrznym zasady. Ulegało ono w okresie zimnowojennym pewnej mitologizacji. Często ludy kolonialne korzystające z niego w procesie dekolonizacji nie posiadały rzeczywistej zdolności do samodzielnego przetrwania.

Koniec zimnej wojny oraz wybuch wielu nowych konfliktów o charakterze etnicznym czy narodowowyzwoleńczym przyniosły renesans zasady samostanowienia. Coraz częściej z tą zasadą wiąże się pojęcie autonomii, gdyż współcześnie pojawiają się tendencje do rozszerzania katalogu podmiotów uprawnionych do korzystania z niej, na mniejszości narodowe lub grupy etniczne. Obok samostanowienia zewnętrznego pojawia się także wewnętrzne, którego podstawę prawną stanowią Pakty Praw Człowieka z 1966 roku. Ta forma samostanowienia budzi dużo kontrowersji i niesie nowe zagrożenia[25]. Pojawia się pytanie o rozgraniczenie spraw będących tylko i wyłącznie w gestii państwa od tych, które leżą w zakresie zainteresowania społeczności międzynarodowej.

[20] A. Cassese, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge 1995, s. 11.

[21] *Ibidem*.

[22] Zob. M. Perkowski, *Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2001.

[23] C. Tomuschat, *Volkerrecht, Evangelisches Staatslexikon*, t. 2, 3, Stuttgart 1987, s. 388, cyt. za: M. Perkowski, *Samostanowienie...,* s. 47.

[24] I. Jennings, *The aproach to self-government*, Cambridge 1958, s. 204, cyt. za: M. Perkowski, *Samostanowienie...*, s. 47.

[25] Prawo do własnej państwowości przysługuje narodom kolonialnym oraz narodom poddanym. H. Hannum, *Autosomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accomodation of Conflicting Rights,* Philadelphia 1996, s. 47.

ONZ WOBEC PROBLEMU PAŃSTW UPADŁYCH

Rada Bezpieczeństwa ONZ sprawuje funkcję ponadnarodowej administracji, wspomagając zagrożone państwa w przywracaniu ich funkcji wewnętrznych. Jest organem odpowiedzialnym za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Jej możliwości działania zgodnie z obowiązującym stanem prawnym w sytuacjach kryzysowych są w Karcie NZ określone. Istotnym postanowieniem jest art. 2 ust. 4, w myśl którego „członkowie powinni w swych stosunkach międzynarodowych powstrzymać się od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko nietykalności terytorium albo niepodległości politycznej któregokolwiek państwa, lub wszelkiego innego sposobu niezgodnego z zasadami Narodów Zjednoczonych". Jego treść należy łączyć z art. 2, ust. 7: „Żadne z postanowień niniejszej Karty nie upoważnia Narodów Zjednoczonych do wtrącania się w sprawy, które zasadniczo należą do wewnętrznej kompetencji jakiego bądź państwa, ani domagania się od członków, żeby sprawy tego rodzaju oddawali do załatwienia w trybie przewidzianym w niniejszej Karcie; jednak ta zasada nie może stanąć na przeszkodzie zastosowaniu środków represyjnych, przewidzianych w Rozdziale VII".

Karta ONZ wprowadza zasadę wyrzeczenia się siły w stosunkach międzynarodowych i zakazuje ingerencji w sprawy drugiego państwa zastrzeżone do jego wewnętrznej kompetencji. Wyjątki od tej zasady określone są w samej Karcie, i tak art. 39 przewiduje, że Rada Bezpieczeństwa ONZ jako organ odpowiedzialny za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa na świecie powinna ustalać, czy doszło do zagrożenia lub zakłócenia pokoju, bądź „aktu agresji i udzielać zaleceń lub postanowić, jakie środki należy przedsięwziąć zgodnie z artykułami 41 i 42, żeby utrzymać albo przywrócić międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo".

Na podstawie art. 39 Karty NZ, Rada Bezpieczeństwa, stwierdzając systematyczne naruszenie praw człowieka oraz pogwałcenie zasad demokracji, podjęła decyzję o interwencji w Somalii z powodu ogromu ludzkiej tragedii spowodowanej konfliktem. Sytuację w tym państwie uznano za zagrożenie dla pokoju. Podobnie na Haiti, gdy stwierdzono, iż rząd nierespektujący zasad demokratycznych stanowi zagrożenie dla pokoju.

Gdyby zawiodły środki przewidziane w art. 41 Karty NZ, Rada Bezpieczeństwa może autoryzować użycie siły zbrojnej zgodnie z art. 42 Karty. Legalne użycie siły w stosunkach międzynarodowych przewiduje także art. 51, który dotyczy aktu samoobrony[26].

Innym środkiem stosowanym w praktyce jest wymuszenie pokoju na drodze operacji, bez stosowania sankcji. Dopóki nie zostanie stwierdzone zagrożenie dla pokoju, Rada Bezpieczeństwa może sięgnąć po środki interwencyjne celem przywrócenia porządku, także z użyciem siły, bez oczekiwania na zgodę państwa, wobec którego podjęto te środki (np. Bośnia i Hercegowina, Haiti, Somalia).

[26] Szerzej na ten temat: J. Zajadło, *Dylematy humanitarnej interwencji. Historia – etyka – polityka – prawo*, Gdańsk 2005.

Rada Bezpieczeństwa ma kompetencje do zapewnienia dostępu do danego kraju (ochrony lotnisk i infrastruktury transportowo-komunikacyjnej, odbudowy administracji, na przykład w Kambodży). Dopuszcza również udział różnych podmiotów, w tym niepaństwowych w przywracaniu pokoju, na przykład w Bośni i Hercegowinie.

Środkiem często stosowanym w przypadku destrukcji państwa jest interwencja humanitarna. Legalizacja i legitymizacja interwencji humanitarnej jest przedmiotem sporów międzynarodowych, które przeżywają renesans od lat 90. XX wieku[27]. Niezależna komisja międzynarodowa powołana w 2000 roku z inicjatywy rządu kanadyjskiego (International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS) w opracowanym raporcie wskazała na pilną potrzebę międzynarodowego zdefiniowania humanitarnej interwencji, określenia warunków jej legalności, legitymizacji, operacyjnej skuteczności oraz umiejscowienia jej na szerszym tle współczesnych stosunków międzynarodowych[28]. Autorzy tego dokumentu proponują zastąpienie terminu „humanitarna interwencja" pojęciem „odpowiedzialność za ochronę", na którą składają się trzy strategie; „odpowiedzialność za prewencję", „odpowiedzialność za reakcję" i „odpowiedzialność za odbudowę"[29]. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego ważne jest kryterium podziału interwencji na takie, które uzyskały autoryzację Rady Bezpieczeństwa *ex ante* (np. Somalia, Rwanda), i takie, które odbyły się bez autoryzacji (np. Kosowo), nawet jeżeli doszło do nich w sposób milczący (np. Tanzania) lub wyraźny (np. Liberia) *ex post factum*[30].

Na temat interwencji humanitarnych wypowiedział się Kofi Annan w przemówieniu z 20 września 1999 roku. Zaproponował, aby pojęcie interwencji humanitarnej rozumieć maksymalnie szeroko i obejmować nim akcje od *stricte* pokojowych do ściśle siłowych[31].

Spośród wielu definicji interwencji humanitarnych na uwagę zasługuje ta opracowana przez S.D. Murphy'ego: „humanitarna interwencja jest groźbą bądź użyciem siły przez państwo, grupę państw lub organizację międzynarodową przeciwko innemu państwu głównie w celu ochrony jego obywateli przed masowymi naruszeniami uznanych międzynarodowo praw człowieka"[32]. Jak również definicja opracowana przez Duński Instytut Spraw Międzynarodowych. Interwencja humanitarna jest definiowana jako przymusowa akcja państw z użyciem siły zbrojnej w innym państwie bez zgody jego rządu z autoryzacją lub bez autoryzacji Rady Bezpieczeństwa ONZ, w celu zapobieżenia lub powstrzymania wielkich i masowych naruszeń praw człowieka lub międzynarodowego prawa humanitarnego[33].

Interwencja humanitarna jest to użycie siły przez państwo lub grupę państw przeciwko innemu państwu, aby zapobiec łamaniu praw człowieka lub łamanie to zakończyć. Wśród opracowanych definicji spotykamy ogólne oraz takie, które zawężają to pojęcie wyłącznie do akcji zbrojnych nie-

[27] *Ibidem*.
[28] A. Makarewicz, *Interwencja humanitarna czy odpowiedzialność za ochronę?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny" 2003, t. 3, nr 2(12), s. 71–91.
[29] Raport wywołał różne reakcje: od entuzjastycznych do zdecydowanie przeciwnych. *Ibidem*.
[30] J. Zajadło, *Dylematy..., op. cit*.
[31] *Ibidem*.
[32] S.D. Murphy, *Humanitarian Intervention, The United Nations In an Evolving Word Order*, Philadelphia 1996, s. 11.
[33] J. Zajadło, *Dylematy..., op. cit*.

autoryzowanych przez odpowiednie organy ONZ. Ta definicja, jak zauważa J. Zajadło, zdobywa coraz więcej zwolenników, ponieważ współcześnie głównym problemem jest legalność i legitymizacja interwencji podejmowanych bez autoryzacji Rady Bezpieczeństwa[34].

Zgodnie z opinią specjalistów z interwencją humanitarną możemy mieć do czynienia jedynie wtedy, gdy zachodzi najwyższy stan humanitarnego zagrożenia. Prawa i wolności jednostki są realizowane przez państwa i wewnątrz państw, a prawo międzynarodowe może mieć w tym zakresie jedynie charakter standardotwórczy i kontrolny, a w rezultacie subsydiarny w stosunku do roli odgrywanej przez poszczególne państwa i ich systemy polityczno-prawne. Na tym polega paradoks praw człowieka – państwo jest bowiem z jednej strony najlepszym gwarantem ich poszanowania, z drugiej zaś źródłem największych zagrożeń. Humanitarna interwencja jest dopuszczalna dopiero wówczas, gdy suwerenność państwa przestaje spełniać swoją pozytywną rolę i zamiast tworzyć wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo, zaczyna generować wewnętrzne i zewnętrzne zagrożenie[35].

W obliczu problemów wywołanych sytuacją w państwach upadłych interwencja humanitarna powinna być interpretowana ekstensywnie i obejmować możliwe działania w celu ochrony praw człowieka nie tylko w sytuacjach ekstremalnych, lecz także prewencyjnie. Jednakże interwencja nie powinna być podejmowana bez uprzedniej zgody Rady Bezpieczeństwa lub z jej upoważnienia przez właściwą organizację regionalną. Idealną sytuacją byłoby zwrócenie się przez rząd zainteresowanego państwa do Rady Bezpieczeństwa lub Sekretarza Generalnego ONZ z prośbą o interwencję („interwencja na zaproszenie"). Działania powołujące się na względy humanitarne nie mogą być podejmowane jednostronnie. Nie może ono również mieć na celu zachowania określonego systemu politycznego państwa ani też przywrócenia rządu nawet w pełni legitymizowanego[36].

Należy dążyć do zapewnienia pełnej ochrony podstawowych praw człowieka przez społeczność międzynarodową, gdyż w państwach upadłych nie ma żadnych organów władnych zagwarantować ochronę tych praw. Działania te powinny być traktowane jako egzekwowanie prawa międzynarodowego[37].

Po zakończeniu zimnej wojny sytuacja w państwach upadłych była traktowana marginalnie, jako problem peryferyjny, dotyczący państw Trzeciego Świata, dopiero po dramatycznych wydarzeniach z 11 września 2001 roku znalazł się on w centrum polityki światowej. Państwa upadłe stanowią źródło zagrożeń dla ładu międzynarodowego i poważne wyzwanie dla całej społeczności międzynarodowej, dlatego poświęca się mu wiele uwagi w doktrynach strategicznych głównych mocarstw. Szczególnym forum żywo zaangażowanym w problemy państw upadłych jest Organizacja Narodów Zjednoczonych[38].

[34] *Ibidem*.
[35] J. Zajadło, *Dylematy..., op. cit.,* s. 207.
[36] W. Czapliński, *Reforma ONZ – zasady użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, [w:] J. Symonides, *op. cit.,* s. 687.
[37] *Ibidem*.
[38] S. Bieleń, *Państwa..., op. cit*., s. 639.

Marta Grzybowska

Aktywizacja społeczna Polaków po 1989 roku – organizacje pozarządowe działające w obszarze pożytku publicznego

Rok 2009 był rokiem szczególnym, skłaniającym do wielu porównań i refleksji. Polacy po raz drugi mieli okazję przeżycia swojego „dwudziestolecia wolności". Pierwsze dwudziestolecie, okres II Rzeczypospolitej w latach 1918–1939, przerwane przez wybuch drugiej wojny światowej stało się jedynie początkową fazą tworzenia wielu instytucji budowanego po stu dwudziestu trzech latach zaborów organizmu nowoczesnego państwa, w tym także – instytucji demokratycznego społeczeństwa. Była to jednakże bardzo znacząca „baza" służąca kontynuacji pracy przerwanej przez wojnę i lata funkcjonowania PRL. W roku 1990 i latach następnych możliwe było nawiązanie do praktyki samorządności lokalnej czy działalności instytucji organizacji pozarządowych. Podstawę prawną i wzorzec dla działania „stowarzyszeniowego" stanowiło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 roku Prawo o stowarzyszeniach, które zostało uchylone Ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach. Podobnie dekret z dnia 7 lutego 1919 roku o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów, znowelizowany rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 roku tworzył ramy prawne dla praktyki fundacyjnej. Został on zastąpiony Ustawą z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach, wielokrotnie nowelizowaną. Działały także partie polityczne, związki pracodawców, związki pracowników, organizacje rolnicze, organizacje sportowe.

Do tych doświadczeń nawiązywała praktyka ustrojowa III RP, wskazując w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku na wolność zrzeszania się[1] jako na jedną z fundamentalnych zasad ustrojowych. Jako formy zrzeszania ustawodawca konstytucyjny wskazał związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, związki pracodawców[2], ruchy obywatelskie oraz inne dobrowolne

[1] Art. 58 ust. 1.
[2] Art. 59 ust. 1.

zrzeszenia oraz fundacje[3]. Konstytucja wskazuje także na wolność tworzenia partii politycznych, samorządów zawodowych i innych, w tym – gospodarczych[4]. Odrębnie uregulowano umowami stosunki państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi, w tym – ich formy aktywności społecznej[5].

Uwagi wstępne wskazują na fakt istnienia w 1989 roku społecznej i prawnej podstawy do aktywizacji na szeroką skalę licznych grup społeczeństwa chcących realizować różne, ważne – w ich przekonaniu – zadania publiczne. O „skoku" aktywności społecznej świadczą liczby. Gdy w 1984 roku zarejestrowano 3 fundacje, w 1988 roku – 89, to już po Okrągłym Stole w roku 1989 zarejestrowano ich 277, a w 2006 roku – 8212[6]. Rok 2009 obfitował liczbą 145 509 zarejestrowanych organizacji pozarządowych[7].

W życiu publicznym pojawiło się nieznane w okresie PRL pojęcie „społeczeństwa obywatelskiego". Rozumiano przez nie takie społeczeństwo, które umie i chce łączyć interes prywatny z publicznym i które działa na rzecz dobra publicznego, dobra ogółu. Stopniowo pojęcia spraw publicznych i działań obywatelskich zostały powszechnie przyswojone i tak właśnie zaczęto rozumieć istotę prowadzonej działalności w sferze „pozarządowej". W tym nowym sposobie patrzenia na aktywność społeczną uwidacznia się wpływ idei pomocniczości, zakładającej pierwszeństwo zorganizowanych grup społeczeństwa w realizacji zadań publicznych oraz wkraczanie aparatu państwa i samorządów lokalnych dopiero w dalszej kolejności. Zaczęto mówić także o potrzebie realizacji zasady ekonomii społecznej, odznaczającej się prymatem działania na rzecz ludzi nad działaniem tylko dla osiągania zysku[8]. Państwa demokratyczne – w tym Polska[9] – zaczęły realizować zasady te, stwarzając warunki do działania organizacji społeczeństwa cechujących się: aktywnością, niekomercyjną działalnością skierowaną dla „pożytku publicznego", dążeniem do współpracy z administracją publiczną i sektorem prywatnym dla realizacji zadań w formie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Rozwój organizacji pozarządowych, „trzecich", „sektora trzeciego" ma długą i różnorodną historię i w jej trakcie kształtowały się zasady i formy organizacyjno-prawne ich działalności. Można uznać, iż źródłem powstania organizacji pozarządowych była prowadzona już od starożytności działalność charytatywna, filantropijna, polegająca na identyfikacji ludzi biednych i udzielaniu im pomocy w różnych formach: rzeczowych, finansowych, organizacji życia. Wiek XX przyniósł poszerzenie zakresu działań publicznych. Obok szeroko rozumianej pomocy socjalnej (domy

[3] Art.12.

[4] Por. art. 11, art. 17.ust. 1 oraz art. 17 ust. 2.

[5] Art. 25.

[6] Por. M. Gumowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2006*, Warszawa 2006, s. 5, www.ngo.pl.

[7] Informacje dostępne na stronie www.ngo.pl.

[8] Por. M.H. Kurleto, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008, s. 12.
Zasada ta znalazła odzwierciedlenie w strategii lizbońskiej w 4 obszarach: spójność społeczna, pełne zatrudnienie, walka przeciw biedzie i wykluczeniu społecznemu, budowa demokracji i zrównoważonego rozwoju.

[9] Program Operacyjny Społeczeństwo Obywatelskie. Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005. Uznaje on, iż ekonomia społeczna jako metoda działania służy aktywizacji indywidualnych postaw członków społeczeństwa. Stanowi też sposób organizowania i aktywizowania społeczności lokalnych w sferze społecznej i gospodarczej, a organizacjom społecznym stwarza możliwość prowadzenia działalności ekonomicznej dającej im możliwość uzyskania niezależności finansowej.

pomocy, szpitale dla ubogich, sierocińce opieka indywidualna) realizowanej przez towarzystwa, bractwa (np. przez działające w Krakowie od 1584 roku Arcybractwo Miłosierdzia) czy powstały w końcu XIX wieku w Niemczech Caritas zaczęły powstawać organizacje realizujące innego typu działalność. Należy tu wskazać utworzenie w Wielkiej Brytanii, Francji, USA, także w Polsce międzywojennej towarzystwa przemysłowe, zapomogowe, wspólnoty mieszkaniowe, towarzystwa pomocy wzajemnej, towarzystwa oświatowe, korporacje zawodowe, korporacje pracodawców, organizacje rekreacyjne, sportowe, hobbistyczne, kulturalne, dziecięce i młodzieżowe, organizujące życie sąsiedzkie, dbające o zdrowie, etniczne czy partie polityczne, stowarzyszenia podatników, weteranów (USA). Sektor *non profit* pod wpływem aktywizacji politycznej i socjalnej społeczeństwa poszerzył znacząco swój zakres aktywności. Wiek XX stał się okresem rozwoju aktywności obywatelskiej w różnych zorganizowanych formach i w bardzo różnorodnych obszarach.

Ruch obywatelski w demokratycznym państwie prawnym, a takim – zgodnie z zapisem art. 2 Konstytucji[10] jest III Rzeczpospolita – musi mieć określone prawne i organizacyjne ramy swojej działalności. Punkt wyjściowy dla ustalenia pozycji i zasad działania zorganizowanych form działań obywatelskich stanowi analiza przez ustawodawcę założeń teorii określających rolę sektora pozarządowego w społeczeństwie.

Teoria pomocniczości/subsydiarności uznaje, iż rolą organizacji pozarządowych jest wspomaganie państwa w wykonywaniu zadań publicznych. Za ostateczność uznaje wkraczanie państwa w sferę usług społecznych możliwych do realizowania przez społeczeństwo. Rolą państwa w takim modelu jest tworzenie warunków prawnych, organizacyjnych i materialnych na rzecz tej działalności[11]. Zasadę tę jako fundament organizacji życia publicznego w Polsce przyjęła w preambule Konstytucja III RP. W literaturze idea pomocniczości jest także określana jako teoria odciążenia[12] (państwa przez społeczeństwo). Szereg aktów prawnych, regulujących realizowanie zadań z zakresu pomocy społecznej, oświaty, zatrudnienia, ochrony zdrowia, pożytku publicznego i wolontariatu bazuje właśnie na zasadzie subsydiarności. Podkreśla się, iż jej realizacja poprzez zorganizowane grupy interesu społecznego zapobiega tarciom wewnętrznym i rodzi konsensus społeczny wobec realizacji realnie uświadamianych potrzeb. Państwo zakreśla ramy przedmiotowe działań je odciążających poprzez określanie katalogu celów szczególnie istotnych społecznie i ułatwianie ich wykonywania dzięki systemom ulg podatkowych, z tytułu darowizn bądź prawu do finansowania realizacji określonych programów (dotacje, granty, zamawianie usług publicznych).

Odmienny punkt wyjścia przyjmuje teoria pluralizmu. Zakłada ona, że w społeczeństwie istnieją bardzo zróżnicowane potrzeby społeczne i nie wszystkie z nich są przez państwo zrealizowane. Rolą sektora pozarządowego nie jest odciążanie państwa w wykonywaniu zadań, ale działanie w obszarach publicznych, w których państwo nie zamierza działać, uzupełnianie działalności państwa. Państwo powinno więc wspierać działania realizowane na obszarach tzw. „białych plam". Tu

[10] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r.

[11] Por. M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009, s. 51 i n.

[12] Por. M. Grzybowski, *Granice wolności tworzenia i funkcjonowania organizacji pozarządowych ze względu na regulację prawno-finansową*, [w:] *Podstawy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1999, s. 52.

dokonuje się podziału na preferowane dobra publiczne (obrona, badania naukowe), które muszą być finansowane poprzez podatki oraz na preferowane dobra prywatne o cechach publicznych (edukacja, ochrona zdrowia), które również muszą być finansowane w drodze przymusu podatkowego. Te dwa obszary mogą być w różnym stopniu realizowane przez administrację państwa lub przez organizacje „trzecie". Dotyczy to zwłaszcza tych usług publicznych, które realizowane na poziomie „uśrednionym", ustalanym przez polityków nie odpowiadają części odbiorców, a potrzebna jest im ponadstandardowa usługa (np. specjalistyczne badania, specjalistyczna opieka nad osobami wybitnie zdolnymi czy osobami z dysfunkcjami zdrowotnymi i umysłowymi, rozwijanie zainteresowań hobbistycznych itp.). Pluraliści uznają organizacje społeczeństwa za element ograniczający państwo w działaniu, kontrolujący działanie jego aparatu (organizacje monitorujące) czy dostarczający usług specjalistycznych. Różnorodna działalność organizacji pozarządowych musi być wspierana głównie przez udzielanie ulg podatkowych czy prawo do otrzymywania i odpisywania od podatku darowizn[13].

Teoria ekonomiczna opiera się na aspekcie nierównomiernego dostarczania dóbr i usług przez sektor państwowy w stosunku do oczekiwań różnych grup społeczeństwa. Brak oczekiwanego zysku (zakaz dystrybucji nadwyżki dochodów na rzecz osób kontrolujących organizacje społeczne) pozbawia działania tych organizacji cech ekonomizacji. Pozwala to na lepszą realizację zadań i zmniejszenie ich kosztów, wytwarzania do wysokości realnego zwrotu bez konieczności uzyskiwania zysku ekonomicznego. Nie zysk jest tu bowiem celem działania organizacji pozarządowych, ale realizacja określonych usług potrzebnych dla określonej grupy społecznej[14].

Teoria społeczeństwa obywatelskiego jako istotę działania organizacji pozarządowych określa sam fakt uczestniczenia w inicjatywach społecznych i ich wspieranie, abstrahując od efektu działań. Dobrem wynikającym z tego typu działalności jest możliwość uczenia się przez jednostki umiejętności zrzeszania się, działania w grupie, co wytwarza u nich postawy tolerancyjne, kompromisowe, solidarnościowe, empatyczne. Walorem uczestniczenia w pracy organizacji społecznych jest możliwość podejmowania różnorodnych działań, co sprzyja rozwojowi postaw kreatywności, przedsiębiorczości. Współdziałanie oparte na zbudowanym wzajemnym zaufaniu ogranicza konieczność formalizowania wspólnych działań i buduje kapitał społeczny, oparty na wyznawaniu tożsamych norm postępowania[15].

Teoria swobody zrzeszeń wskazuje na podstawową wartość, jaką jest wolność zrzeszania się, która jednocześnie stanowi sferę wolności od ingerencji państwa. Wskazuje na rolę organizacji społeczeństwa jako przekaźników środków i realizowanych za ich pomocą usług od darczyńców do beneficjentów. Na takiej działalności, opartej na korzyści wzajemnej, państwo nie może zarabiać, opodatkowując te dochody, nie jest to bowiem działalność biznesowa[16].

[13] Por. M. Kisilowski, *Prawo..., op. cit.*, s. 72 i n.
[14] *Ibidem*, s. 89 i n.
[15] *Ibidem*, s. 111 i n.
[16] *Ibidem*, s. 126 i n.

Z przytoczonych koncepcji wyłania się wniosek, iż organizacje pozarządowe działają na bazie kilku założeń. Prowadzą działalność dobrowolną, opartą na nieodpłatnej pracy swoich członków. Działają nie z chęci zysku (stąd nazwa *non profit*), gdyż motywem ich działania jest dostarczanie potrzebującym niezbędnych dla nich usług publicznych, a nie – osiąganie korzyści materialnych. Pełnią szczególne funkcje społeczne, z jednej strony ucząc wspólnego działania, solidaryzmu i przedsiębiorczości, z drugiej zaś uzupełniając państwo w jego roli socjalnej poprzez dostarczanie często specjalistycznych lub niszowych usług społecznych, których jego służby nie potrafią lub nie chcą realizować. Zastępując państwo w określonych obszarach działań muszą przez to państwo zostać odpowiednio umocowane do pracy. Stąd powszechna idea ustawowego tworzenia obszarów działań preferencyjnych, których realizacja jest gratyfikowana przez państwo ulgami, dotacjami czy innymi preferencjami. Dopuszcza się także prowadzenie w określonym zakresie działalności komercyjnej, która ma zapewnić bazę materialną dla realizacji zadań statutowych.

Działające w Polsce organizacje pozarządowe mogą prowadzić swoje działania tylko w formie organizacyjno-prawnej, jaką dopuszcza ustawodawca. Art. 3 ust. 3 i 4 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o organizacjach pożytku publicznego i o wolontariacie[17] wymienia jako formy prowadzenia organizacji pozarządowych: stowarzyszenia, związki stowarzyszeń, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, fundacje, fundacje Skarbu Państwa, fundacje jednostek samorządu terytorialnego, fundacje utworzone przez partie polityczne, organizacje samorządu zawodowego, organizacje samorządu gospodarczego, związki zawodowe, organizacje pracodawców, partie polityczne, spółdzielnie, kluby sportowe działające jako spółki, organizacje kościelne – podlegające odrębnym regulacjom (art. 3 ust. 3 i 4).

Czynnikiem ułatwiającym tym organizacjom realną możliwość współdziałania z władzami publicznymi jest zapis art. 5 ustawy określający formy współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Przykładowo wymienione formy obejmują: zlecanie do realizacji zadań publicznych (w formie powierzania wykonania i jego finansowania oraz dofinansowania realizacji zadania organizacji); wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności dla ich zharmonizowania; konsultowanie – zgodnie z zakresem działania – projektów aktów normatywnych; tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych[18].

Istotnym elementem wzmacniającym pozycję organizacji pozarządowych wobec władzy publicznej stało się ustawowe ustalenie standardów relacji wzajemnych. Jako zasady wzajemnego współdziałania wskazano: pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwą konkurencję, jawność[19]. Po okresie niedoceniania w życiu publicznym aktywności grup społecznych nastąpiła znamienna zmiana „oficjalnego" stanowiska wobec ich organizacji.

Wzrost wagi działań organizacji pozarządowych na obszarach „lokalnych", a więc na tych, na których w większości działają, przyniósł ustawowy obowiązek uchwalania przez organy stanowią-

[17] Dz.U. nr 96, poz. 873 z późn. zm.
[18] Art. 5 ust. 1 i 4.
[19] Art. 5 ust. 2 Ustawy o organizacjach...

ce – najważniejsze w strukturze władzy lokalnej – rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi[20]. Nakaz ten zmusza obie strony do współdziałania i określania realnych, a nie pozorowanych obszarów i form wspólnej aktywności. Z czasem, jak sądzić należy, współpraca z tym sektorem zostanie doceniona przez nawet najbardziej zachowawcze władze lokalne, które wobec narastania liczby zadań na nie nałożonych dążyć będą do odciążania się od wykonawstwa wielu z nich na rzecz podmiotów zewnętrznych.

Wśród różnych możliwych obszarów aktywności organizacji pozarządowych ustawodawca w imieniu państwa określił te sfery działań publicznych, które są szczególnie ważne z punktu widzenia interesu państwa i społeczeństwa. W ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie została wyodrębniona sfera działalności pożytku publicznego. Nieco tautologicznie została ona określona jako „działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie" (art. 3 ust. 1). Ustawodawca w art. 4 ust. 1 tejże ustawy wskazał aż 24 kategorie działań spełniających te kryteria, z zastrzeżeniem możliwości poszerzenia ich katalogu rozporządzeniem Rady Ministrów (art. 4 ust. 2). Analiza zakresu możliwych do realizacji działań wskazuje, iż spektrum ich jest bardzo szerokie. Obejmuje bowiem obszary: pomocy społecznej; działań charytatywnych; ochrony i promocji zdrowia; działań na rzecz osób niepełnosprawnych; promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej; ochrony praw kobiet i działania na rzecz równości tych praw; nauki, edukacji, oświaty i wychowania; krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży; upowszechniania kultury fizycznej i sportu; kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji; ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; działań na rzecz mniejszości narodowych; działań wspomagających rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania patologiom społecznym; upowszechnienia wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa; upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji; na rzecz podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości; ratownictwa i obrony ludności; pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i zagranicą; z zakresu upowszechniania i obrony praw konsumentów; działań na rzecz integracji europejskiej i współpracy między społeczeństwami; promocji i organizacji wolontariatu oraz działalność wspomagającą technicznie, finansowo i szkoleniowo organizacje pozarządowe.

Dla realizacji zadań pożytku publicznego ustawodawca sprecyzował formy organizacyjno-prawne, takie jak: fundacje, stowarzyszenia, spółki prawa handlowego (z o.o. i akcyjne), spółdzielnie socjalne zajmujące się aktywizacją zawodową, społeczną, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, kościoły zarejestrowane i ich jednostki organizacyjne[21]. Jednakże działalności takiej nie mogą prowadzić fundacje Skarbu Państwa, fundacje jednostek samorządu terytorialnego lub fundacje utworzone przez partie polityczne, związki zawodowe, samorządy zawodowe i partie polityczne, spółki działające na podstawie przepisów regulujących sprawy kultury fizycznej.

[20] Por. art. 5 ust. 3 Ustawy o organizacjach...

[21] Por. art. 3 ust. 2 i 4 Ustawy o organizacjach...

Dla realnej możliwości prowadzenia pracy przez organizacje pozarządowe w obszarach zadań pożytku publicznego istotne znaczenie ma fakt zezwolenia na prowadzenie, oprócz działalności nieodpłatnej, podstawowej dla idei społecznikowskiej pracy organizacji społeczeństwa obywatelskiego, także działalności odpłatnej. Ta ostatnia stanowi konsekwencję przyjętej w ustawie roli subsydiarnościowej i usługowej organizacji, w uznającej wobec tego, iż realizacja określonych celów może opierać się na zasadzie częściowej odpłatności. Ta formuła dopuszcza pobieranie wynagrodzenia pokrywającego tylko koszty wytwarzania usługi publicznej, opłat za sprzedaż towarów i usług wytworzonych przez beneficjentów organizacji, szczególnie przez rehabilitowanych, przystosowywanych do pracy zawodowej czy niepełnosprawnych. Zezwala także na uzyskiwanie środków ze sprzedaży przedmiotów darowizny przekazanych na cele prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz nakazuje ustalanie niskich zarobków dla osób zatrudnionych w organizacji[22]. Uznano więc, iż spełnienie tych warunków gwarantuje zachowanie społecznikowskiego charakteru organizacji przy jednoczesnym zasilaniu ich w środki finansowe. Organizacje te nie są bowiem systemowo zasilane ze środków publicznych i mogą liczyć jedynie na okazjonalne wpływy. Ponieważ działalność organizacji pożytku publicznego nie ma na celu osiągania zysku, pobierane opłaty oczywiście nie mogą mieć charakteru drenażowego, a mają jedynie spełniać rolę samofinansowania działań. Dochód z tej działalności może być wykorzystany jedynie do realizacji 24 obszarów zadań publicznych lub celów statutowych. Oba rodzaje działalności: odpłatna i nieodpłatna, wymagają od organizacji prowadzenia dla nich rachunkowego wyodrębnienia, określającego przychody, koszty i wyniki[23], podlegają więc w tym zakresie ścisłej kontroli finansowo-rachunkowej. Działalność odpłatna pożytku publicznego organizacji pozarządowych realizowana według wyżej wskazanych zasad nie jest traktowana jako działalność gospodarcza, a więc nie podlega przepisom regulującym zasady jej prowadzenia i rozliczeń podatkowych.

Za działalność gospodarczą pożytku publicznego jest uznawana działalność odpłatna, której realizacja przynosi dochód, czyli wynagrodzenie wyższe od kosztów kalkulacyjnych usługi i gdy wynagrodzenie osób zatrudnionych przy jej wykonywaniu przekracza 1,5-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw. Nie dopuszcza się także prowadzenia działalności gospodarczej równolegle z działalnością odpłatną w stosunku do tego samego przedmiotu działalności[24]. Działalność gospodarcza pozwala na realizację zadań o poważniejszym charakterze i zasięgu, ale równocześnie podlega na zasadach ogólnych rygorom ustaw podatkowych, generujących dochody dla budżetu państwa.

Sposobem na uzupełnienie finansowania działalności organizacji pożytku publicznego jest także przyznane organom administracji publicznej, odpowiedzialnej za zapewnienie usług publicznych, prawo do dofinansowywania działalności pożytku publicznego, a także prawo do powierzania organizacjom pozarządowym wykonywania konkretnych zadań, z zagwarantowaniem

[22] Art. 8 ustawy oraz *a contrario* art. 9.1.1.

[23] Art. 8 ust.2 oraz art. 10 ust.1.

[24] Art. 9 ust. 3.

odpowiedniej dotacji na ich realizację. Organizacje otrzymują możliwość realizacji zadań we wskazanych formach poprzez uczestniczenie w otwartym konkursie ofert lub też – ze względu na kryterium efektywności – w innym trybie ze szczególnym wskazaniem trybu zamówień publicznych[25] z uwagi na dysponowanie przez organy administracji publicznej finansowymi środkami publicznymi, których wydatkowanie i rozliczanie jest oparte, zgodnie z zapisami Ustawy o finansach publicznych[26], na zasadzie szczególnej staranności.

Organizacje pozarządowe w obszarze działalności pożytku publicznego mogą także stawać się wobec organów administracji publicznej oferentem usług publicznych[27]; mają więc tu pozycję podwójnie aktywną: proponują zakres usługi i skutecznie zabiegają o środki na jej realizację.

Wśród grupy organizacji pozarządowych podejmujących działania w 24 sferach zadań pożytku publicznego została ustanowiona możliwość uzyskania szczególnie zaszczytnego i uprzywilejowanego statusu organizacji pożytku publicznego. Osiągnięcie tego statusu jest poddane dokładnej kontroli państwa poprzez sąd rejestrowy w procedurze dokonania wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego jako organizacji pożytku publicznego. W razie uchybień zasadom działania, którym te organizacje muszą się poddać, mogą zostać one pozbawione swojego statusu przez sąd, poprzez wykreślenie z rejestru organizacji pożytku publicznego.

Obok przedstawionych wcześniej zasad działania organizacji pozarządowych realizujących zadania pożytku publicznego muszą one spełniać dodatkowe kryteria:

- prowadzić działalność statutową na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy wyodrębnionej ze względu na szczególną sytuację życiową lub materialną,
- traktować tę działalność jako wyłączną działalność statutową (wobec stowarzyszenia i stowarzyszenia kultury fizycznej za taką działalność uznaje się działania na rzecz jego członków lub stowarzyszenia),
- nie prowadzić działalności gospodarczej lub jedynie w skali służącej realizacji celów statutowych,
- przeznaczać cały dochód na działalność statutową,
- posiadać statutowy kolegialny organ kontroli lub nadzoru,
- ustalić statutowo zakaz udzielania pożyczek lub zabezpieczeń majątkiem organizacji wobec członków, członków organów, pracowników, osób związanych stosunkiem rodzinnym z nimi, przekazywania im majątku, wykorzystywania na ich rzecz majątku, wreszcie zakupu na preferencyjnych zasadach towarów lub usług od podmiotów, w których uczestniczą członkowie organizacji, jej organów lub ich bliscy[28]. Organizacje te mają także obowiązek sporządzania corocznych sprawozdań merytorycznych z działalności i ich upubliczniania, jak również rocznych sprawozdań finansowych, nawet gdy Ustawa o rachunkowości takiego

[25] Por. art. 11 Ustawy o organizacjach...
[26] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 15, poz. 148 z późn. zm. Por. też art. 17 i 18 Ustawy o organizacjach...
[27] Art. 12 Ustawy o organizacjach...
[28] Por. art. 20 Ustawy o organizacjach...

obowiązku nie nakłada[29]; działalność ich jest więc z założenia transparentna. Nałożono na nie dodatkowy obowiązek składania obu sprawozdań, obok składanych innym organom nadzorczym (np. staroście – stowarzyszenie, ministrowi – fundacja), także ministrowi do spraw zabezpieczenia społecznego, dodatkowo nadzorującemu organizacje pożytku publicznego[30].

Z drugiej strony organizacje pożytku publicznego, działające we wskazanych wcześniej ustawowych obszarach szczególnie korzystnych dla interesu publicznego, znajdują się pod specjalną ochroną państwa. Korzystają z tzw. prawa preferencji, ułatwiającego prowadzenie im działań, w odróżnieniu od organizacji tzw. pożytku wzajemnego (biznesu, gospodarczych, rolniczych, bratniackich, studenckich, weteranów). Prawo to zawiera cały system rozwiązań ułatwiających prowadzenie tej, z założenia niedochodowej działalności.

Wśród przysługujących im rozwiązań preferencyjnych należy wskazać na kilka zwolnień od podatków i opłat: od podatku dochodowego, od podatku od osób prawnych, od podatku od nieruchomości, od podatku od czynności cywilnoprawnych, od opłaty skarbowej oraz od opłaty sądowej[31]. Rozwiązaniem preferencyjnym jest także uprawnienie do nabywania na szczególnych warunkach prawa użytkowania wieczystego nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa czy jednostki samorządu terytorialnego (art. 24 ust. 2 oraz art. 59.1 Ustawy o gospodarce nieruchomościami). Ponadto na podstawie art. 59 ust. 5 tej ustawy Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Mienia Wojskowego, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa w uzgodnieniu z Ministrem Skarbu Państwa mogą sporządzić na rzecz organizacji darowiznę administrowanej przez nią nieruchomości. Organizacje mają również uprawnienie do nieodpłatnego informowania w publicznej radiofonii i telewizji o swojej działalności statutowej. Bardzo znanym już zapisem jest art. 27 Ustawy o o.p.p., dający prawo podatnikowi podatku dochodowego od osób fizycznych do dokonywania tzw. odpisu 1% podatku na rzecz wskazanej przez niego organizacji pożytku publicznego, co zapisano również w art. 26 ust. 1 pkt 9 Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Należy wspomnieć także o rozwiązaniach podatkowych zawartych w Ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych stwarzających narzędzia pozyskiwania środków do działania. Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy od dochodu można odliczyć darowizny na cele pożytku publicznego wskazane w Ustawie o o.p.p. do wysokości nieprzekraczającej 10% dochodu, a także przekazać do 10% dochodu na cele kultu religijnego.

Ważnym, a chyba zbyt mało znanym czynnikiem wzmacniającym pozycję organizacji pożytku publicznego jest Rada Działalności Pożytku Publicznego[32], organ opiniodawczo-doradczy i pomocniczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, który obejmuje nadzorem działalność organizacji pożytku publicznego. Opiniowaniem objęto kwestie związane ze stosowa-

[29] Art. 23 ust. 1 i 2.

[30] Por. art. 23 ustawy.

[31] Por. art. 24 ust. 1.

[32] Umocowanie działalności Rady Pożytku Publicznego zawierają zapisy art. 35–41 Ustawy o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie, a uszczegółowienie zasad jej bieżącego działania zawiera rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2003 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz.U. nr 147, poz. 1431).

niem zapisów ustawy oraz zapisy rządowych projektów ustaw dotyczących działalności pożytku publicznego. Rada rozstrzyga też spory pomiędzy organizacjami pożytku publicznego a organami administracji, uczestniczy w zarządzanych przez nadzorującego ministra czynnościach kontrolnych tych organizacji i analizie ich efektów, tworzy we współpracy z organizacjami pozarządowymi mechanizmy informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego i o ich naruszeniach. Istotne dla działalności pożytku publicznego jest, iż skład Rady gwarantuje po połowie udział przedstawicieli organów administracji rządowej jednostek samorządu terytorialnego (łącznie dziesięciu, po 5 osób) oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych (dziesięciu). Zwołanie posiedzenia Rady możliwe jest z inicjatywy ministra, ale i na wniosek co najmniej jednej czwartej jej członków[33], nie ma więc zagrożenia blokowania możliwości jej działania przez stronę rządową. Rada musi się zebrać nie rzadziej niż raz na 2 miesiące[34]. Może powoływać dla swoich potrzeb ekspertów, zapraszać do uczestnictwa w posiedzeniach przedstawicieli organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych, kościołów, zlecać przeprowadzanie badań i opracowywanie ekspertyz. Może także powoływać dla usprawnienia swej pracy zespoły problemowe, reprezentujące w równej liczbie skład członkowski Rady[35]. Zespół, jak i cała Rada mogą zapraszać do udziału w posiedzeniach, z głosem doradczym osoby spoza ich grona[36].

Dla organizacji pozarządowych istotne znaczenie ma praca wykonywana przez wolontariuszy, ponieważ nie mają one środków na zatrudnianie dużej liczby pracowników. W szczególności organizacje pożytku publicznego (ok. 45%) chętnie korzystają z tej nieodpłatnie świadczonej pracy. Ustawa o organizacjach określa zasady realizacji wolontariatu zabezpieczającego z jednej strony potrzeby organizacji (określone kwalifikacje dla wykonywania zadań), z drugiej strony prawa wolontariuszy do określenia w porozumieniu z korzystającym z ich pracy zasad, czasokresu, sposobu realizacji zadań. Może być to informacja o prawach i obowiązkach wolontariusza, o ryzyku podjętej działalności, a także zapewnienie bezpiecznych warunków pracy i pokrywania kosztów podróży, wypłacanie diet i pokrywanie innych niezbędnych kosztów realizacji zadań czy kosztów szkoleń. Korzystająca z pracy wolontariuszy organizacja ma obowiązek zapewnić im ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków.

Zagadnieniem wzbudzającym obszerną dyskusję jest prowadzenie przez organizacje *non profit* działalności komercyjnej[37]. Model usługowy uznaje, iż działalność sektora organizacji jest korzystna dla społeczeństwa, gdyż finansuje w znacznej części lub w całości koszty tej realizacji. Działania organizacji uznane przez państwo za społecznie użyteczne powinny być wobec tego przez państwo wspomagane choćby przez subsydiowanie ich realizacji. Model ten łączy się z ideą subsydiarności, ekonomiczną i pluralizmu, podkreślając wagę tworzenia dóbr przez sektor trzeci. Temu sposobowi myślenia przeciwstawia się model społecznikowski oparty na koncepcji społeczeństwa obywatel-

[33] Art. 37 Ustawy o organizacjach...

[34] Par. 9 ust.4 cytowanego powyżej rozporządzenia w sprawie działalności Rady Pożytku Publicznego.

[35] Par.11 ust.1 oraz par 12 ust.1 cytowanego powyżej rozporządzenia.

[36] Par. 15 rozporządzenia.

[37] Por. też rozważania M. Kisilowskiego [w:] *Prawo sektora..., op. cit.*, s. 258–281.

skiego i swobody zrzeszeń, uznając, iż walor działania *non profit* – swobodnego i nieprofesjonalnego zaprzecza możliwości prowadzenia działalności komercyjnej, powodującej utratę tych walorów. Państwo wobec tego powinno ograniczać możliwości prowadzenia takiej działalności i nie stosować rozwiązań preferencyjnych.

Wobec takich przeciwstawności działalność komercyjna organizacji pozarządowych jest różnie regulowana. Przeważa jednakże zasada dopuszczalności komercyjnej działalności biznesowej i handlowej. Kwestią do rozstrzygnięcia pozostaje tylko zakres dopuszczalnej działalności oraz zakres przyznawanych preferencji.

Badający sprawę działania sektora pozarządowego w USA[38] wskazują na to, iż to realizacja celów statutowych przez organizację determinuje uznanie działalności za preferowaną lub nie, bez względu na to, czy jest to osiągane poprzez działalność zarobkową czy niezarobkową (źródło pozyskiwania środków jest tu traktowane drugorzędnie). Dopuszcza się przy tym prowadzenie, jako ubocznej, działalności niepreferowanej, a więc niezwiązanej z celami organizacji. Niepreferowana (niestatutowa) działalność usługowa i handlowa została po dyskusjach opodatkowana, ale niejasne kryteria uznawania przez organy podatkowe konkretnych działań za preferowane lub niepreferowane burzą poczucie pewności co do kryteriów dokonywanych podziałów (np. salon piękności dla osób starszych jest działalnością preferowaną, związaną, a publikacja prac naukowych – niepreferowaną, niezwiązaną). Ocena organów podatkowych i sądów opiera się na stwierdzaniu, czy organizacje nie są nadmiernie nastawione na osiąganie zysku, służąc idei komercjalizmu. Przy takiej ocenie możliwe jest pozbawienie ich podatkowego statusu uprzywilejowanego. Idea modelu usługowego, decydująca, iż ważniejszą wartością jest dostarczenie brakujących usług publicznych zmienia optykę orzekania.

Polska koncepcja, uznając, na podstawie Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, iż działalność gospodarcza cechuje się zorganizowanym, ciągłym, zarobkowym charakterem działania, dążąc do zachowania społecznikowskiego modelu organizacji pozarządowych, stara się ograniczać działalność odpłatną statutową oraz działalność pozastatutową. Z drugiej jednak strony patrząc – jeżeli organizacje pozarządowe mają realizować zasadę subsydiarności w stosunku do działań państwa i uzupełniać obszary pozbawione aktywności służb władzy publicznej, muszą mieć poważną materialną bazę do ich realizacji. Jest to więc dążenie do pogodzenia dwóch sprzecznych dążeń i chyba nie służy ono realizowaniu celów przez te organizacje. Te koncepcyjne sprzeczności powodują trudności w dokonaniu takiej regulacji działalności sektora pozarządowego, zwłaszcza w obszarach preferowanych, by pogodziła ona możliwość swobodnej, efektywnej działalności organizacji, bez krępowania ich licznymi powinnościami wobec państwa, oraz dobro państwa, dążącego do zapewnienia środków na funkcjonowanie jego struktur i wykonywanie licznych publicznych zadań.

Czy wobec tego regulacje określające sposób działania organizacji pozarządowych, w tym pożytku publicznego, dają im możliwość pełnej realizacji założonych zadań? Czy pójście drogą

[38] *Ibidem*.

ustawowego wskazywania katalogów pożądanych do realizacji publicznych celów faktycznie wzmacnia intencje organizacji do podejmowania tych działań? Okazuje się, iż w praktyce organizacje korzystają z licznych zapewnionych ustawowo preferencji, a zbierając większe środki z ofiarności publicznej (odpisy podatkowe) i z zasobów państwa (nieruchomości, granty), często nie zwiększają liczby podmiotów znajdujących się w ich pieczy i korzystających z ich usług, przeznaczając środki na inwestowanie we własny majątek trwały[39]. Jest faktem znanym, iż w Polsce (podobnie jak w innych krajach) występują zjawiska „obrony" organizacji przed oddawaniem posiadanych środków fiskusowi poprzez „przerzucanie" kosztów działalności ze sfery odpłatnej na rzecz działalności nieodpłatnej, by uniknąć opodatkowania. Podobnie – ustawowe ograniczanie górnego pułapu otrzymywanych wynagrodzeń nie oznacza „społecznego" działania osób zatrudnionych, gdyż korzystają one dodatkowo z różnych benefitów w postaci służbowych telefonów, samochodów wraz z paliwem, podróży, konferencji, spotkań, wyżywienia, dodatkowej opieki medycznej. Dlatego też słuszny wydaje się postulat ograniczenia ustawowej regulacji celów działania organizacji przez państwo (cele niedozwolone określają ustawy karne) i uznania, iż każdy rodzaj działalności służącej społeczeństwu jest ważny i „słuszny"[40]. Bardziej klarowne byłoby wyraźne rozgraniczenie zarobkowej działalności gospodarczej (bez dzielenia działalności komercyjnej na kategorie „dobrej", uprzywilejowanej i „złej", nieuprzywilejowanej) i rozliczanie się z niej na ogólnych zasadach podatkowych oraz nieodpłatnej działalności statutowej prowadzonej z darowizn i składek. I w tej drugiej części działalności preferencje podatkowe związane z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem środków powinny pozostać utrzymane. Nie byłoby wtedy zarzutu nieuczciwej konkurencji w stosunku do organizacji *for profit*, związanej z prowadzeniem uprzywilejowanych finansowo działań jak: zwolnienia podatkowe, przerzucanie kosztów stałych z nieprzynoszącej zysku działalności gospodarczej na przynoszącą faktyczny zysk działalność odpłatną pożytku publicznego, a w przypadku niemożności przerzucenia kosztów – podnoszenie kosztów działania równych wpływom z działalności odpłatnej poprzez wydawanie środków na koszulki, długopisy z logo organizacji, zwolnienie z podatku dochodowego od działalności gospodarczej przeznaczonej na działalność statutową. Natomiast jasne jest, że jeżeli organizacja chce naprawdę dobrze wypełniać swoją statutową misję, uzyskane środki z działalności gospodarczej i wynikające z jej przedsiębiorczości (umowy) musi przeznaczać na jej realizację statutowych celów działania.

Oprócz wskazanych preferencji przyznanych organizacjom działającym w sferze pożytku publicznego należy zwrócić uwagę na zmianę polityki państwa w zakresie umożliwiania organizacjom pozyskiwania własną pracą funduszy na prowadzenie działań społecznie użytecznych. Uchwalona dnia 28 lipca 2005 roku Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym[41] miała przynieść w założeniu możliwość odciążania państwa i samorządów w realizacji niektórych usług publicznych przez

[39] Por. R. Socha, *Anna mimo wszystko*, „Polityka" z 7 listopada 2009 r., nr 45.

[40] Por. M. Kisilowski, *Organizacje..., op. cit.*, s. 345–350.

[41] Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. nr 169, poz. 1420.

podmioty „pozarządowe". Wśród podmiotów prywatnych mogących podejmować współpracę z podmiotami publicznymi, w tym: rządowymi i samorządowymi ustawa wymieniała m.in. organizacje pozarządowe[42]. Mogły one realizować, na podstawie zawartej umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym świadczenie usług publicznych przez okres powyżej 3 lat, gdy obejmowały one eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie niezbędnym do tego celu składnikiem majątkowym. Mogły także włączać się w przedsięwzięcie pilotażowe, promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne wspomagające realizację zadań, z mniejszościowym udziałem środków podmiotu publicznego[43]. Organizacje mogły występować z inicjatywą realizacji zadania publicznego, przy czym ustaloną zasadą było ponoszenie przez nie przynajmniej części nakładów na realizację zadania i podział z partnerem publicznym ryzyka z tym związanego[44]. W nowej ustawie regulującej tę problematykę[45] organizacja pozarządowa (a także kościół i inny związek wyznaniowy) zostały pominięte jako partnerzy prywatni.

Wśród postulatów związanych ze sferą finansowania działań organizacji podkreśla się konieczność stworzenia przez państwo sprawnego systemu nadzoru nad działaniami statutowymi, realizowanymi ze środków pozyskiwanych „niegospodarczo" oraz z umów zawieranych z podmiotami publicznymi. Jak podkreślają analizy dotychczas działającego systemu nadzoru w wielu krajach, w tym także w Polsce, jest on często fasadowy wobec braku silnych struktur, niebędących w stanie sprawdzać pracy tak wielu organizacji ani nawet zmusić ich do wykonywania ustawowego obowiązku przygotowywania sprawozdań merytorycznych dla organów nadzorczych. Sprawozdania finansowe są analizowane przez aparat finansowy państwa tak jak wobec wszystkich podmiotów w kraju[46].

Problemem, dla którego nie znaleziono zadowalającego rozwiązania, co podnoszą też pracujący w organizacjach, jest kwestia biurokratyzacji[47], profesjonalizacji społecznikowskich z założenia działań organizacji, co często, jak twierdzą, paraliżuje ich działalność. Wiąże się ona z warunkami dokonywania ze strony państwa nadzoru i kontroli, szczególnie w sferze aplikowania o środki publiczne i rozliczenia ich wykorzystania. Dla sprostania formalnym wymogom konkursowym i rozliczania związanego z ulgami finansowymi organizacje są zmuszone do tworzenia zawodowego zaplecza obsługowego. Podkreśla się, że silniejsze organizacyjnie i finansowo organizacje dominują rynek działań sfery pozarządowej i organizacje mniejsze nie są wobec nich konkurencyjne w rywalizacji o dofinansowanie czy zlecanie prac. Powoduje to wyraźny rozpad systemu organizacji na grupę organizacji – liderów i organizacje ledwie funkcjonujące, a nie mniej ważne dla potrzeb społeczeństwa, zwłaszcza lokalnego. Małe zasoby finansowe „biedniejszych" organizacji nie pozwalają im na prowadzenie reklamy ich działalności, co nie sprzyja pozyskiwaniu środków. Duże koszty

[42] *Ibidem*, art. 4.2) b). Inne podmioty prywatne to: przedsiębiorca, przedsiębiorca zagraniczny, mający prawo wykonywania działalności na terenie RP, kościół lub inny związek wyznaniowy.

[43] Art. 4 pkt 4 ppkt b) i c), art. 6.

[44] Art. 18 pkt 3 i 10 Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

[45] Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100.

[46] Por. analizy M. Kisilowskiego, [w:] *Organizacje..., op. cit.,* s. 359–361.

[47] Por. *ibidem*, s. 317–323 i M. H. Kurleto, *Organizacje..., op. cit.*, s. 116.

administracyjne, w granicach 20% przychodów osłabiają ich kondycję finansową. Nie wszystkie z nich potrafią i chcą prowadzić działalność gospodarczą, bez której ich pozycja wobec organizacji bogatszych stale się pogarsza[48].

Nie udało się też, pomimo różnych prób, doprowadzić do prawidłowej dystrybucji przez organizacje środków i usług od dających do potrzebujących. Nawet w USA, gdzie organizacje dysponują dużymi budżetami nie udało się, jak wskazują badania, nakłonić ich do takiego działania, gdyż obejmują swoją opieką tylko około 30% biednych[49]. Często natomiast służą one do generowania zysku dla swoich członków poprzez dystrybucję dochodu finansowego i dodatkowych benefitów będących częścią zawyżonych kosztów działania. Stąd postulat zakazu dystrybucji dochodu pomiędzy członków zarządu organizacji, zawarty także w Ustawie o organizacjach pożytku publicznego ma zahamować intencje osiągania zysku za pomocą zwolnień podatkowych dla działań preferowanych. W 2002 roku w Polsce tylko 1,8% organizacji realizowało pomoc charytatywną oznaczającą pomoc społeczną i samopomoc[50]. Znamienne są wyniki przeprowadzonej przez CBOS ankiety wśród osób działających w organizacjach[51]. Wiele spośród nich nie udzieliło odpowiedzi, a wśród odpowiedzi dotyczących zasad działania organizacji jawność, bezinteresowność, przejrzystość nie były zbyt często wybierane. Podkreśla się, iż zakaz dystrybucji ciężko praktycznie uzyskać, bo ani system powierniczy amerykański, ani polski system przeznaczania pieniędzy organizacji na cele niezarobkowe takiej gwarancji nie dają. Wydaje się, iż tylko nieskazitelna opinia o danej organizacji i jej intencjach działania (czyli dobra marka) mogą spowodować z jednej strony dużą identyfikację społeczeństwa z jej celami i hojność, z drugiej zobligują samą organizację do pełnej transparentności działań. Przykładem może być Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, powszechnie popierana z uwagi na widoczne efekty jej działania i sposób rozliczania się z otrzymywanych środków. Być może ocena społeczna; akceptacja bądź dezakceptacja działania staną się jednym z lepszych instrumentów kontroli działania organizacji *non profit*.

Jedną z istotnych przeszkód w dobrym funkcjonowaniu organizacji stał się wolontariat, który jako podstawa działań społecznikowskich jest także środkiem pozwalającym na obniżenie kosztów prowadzonej pracy statutowej. W Polsce tego typu działalność okazała się w praktyce mało popularna i nie jest ona oparta na stabilnej grupie osób, co często niweczy założenia pracy statutowej[52]. Wiele z organizacji wskazuje także na słabą, pomimo nakazu ustawowego, współpracę z samorządem lokalnym. Nie są one również zadowolone z procedury aplikowania o środki finansowe w otwartych konkursach, w których muszą stawić czoła profesjonalnym podmiotom komercyjnym. Uznają ten fakt za przekreślenie preferencji sektora obywatelskiego w ubieganiu się o fundusze publiczne[53].

[48] Por. *ibidem*, s. 115 i n.

[49] M. Kisilowski, *Organizacje..., op. cit.*, s. 329.

[50] M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006*, Warszawa 2006, s. 5.

[51] *Ibidem*, s. 69–70.

[52] A. Baczko, A. Ogrocka, *Wolontariat, filantropia i 1%. Raport z badań*, Warszawa 2007, s. 27. W 2007 r. było to tylko 13,2% dorosłych, tj. mniej o 10% w stosunku do roku 2005, *ibidem*, s. 14.

[53] Por. M.H. Kurleto, *Organizacje..., op. cit.,* s. 117–122.

Na bazie doświadczeń w stosowaniu zapisów Ustawy o o.p.p. organizacje przedstawiły w 2007 roku projekt zmian ustawowych[54]. Organizacje postulowały w nim ułatwienie pracy poprzez zwolnienie od uzyskiwania zezwoleń na organizację zbiórek publicznych, możliwość zasądzania przez sądy nawiązek na rzecz tych organizacji, zwolnienie z podatku od towarów i usług w części dotyczącej pożytku publicznego, ustalenie górnego limitu kosztów administracyjnych na 20% przychodu, przyznawanie statusu organizacji pożytku publicznego tylko organizacjom posiadającym doświadczenie w działalności „społecznie użytecznej", podzielenie organizacji na kategorie dużych i małych oraz dostosowanie obowiązków na nich ciążących do ich możliwości, uproszczenie procedur konkursowych przy rozdzielaniu środków publicznych, zniesienie deklaratywnego uchwalania rocznych planów współpracy, precyzyjną regulację tworzenia lokalnych programów współpracy z samorządem lokalnym.

Z drugiej strony osoby analizujące prawo sektora pozarządowego wskazują na kilka systemowych elementów do wprowadzenia. Pierwszy z nich to rezygnacja z regulacji prawnej celów działania organizacji. Nieskuteczne okazuje się bowiem skłanianie do działania w obszarach specjalnych poprzez tworzenie osób prawnych specjalnego typu. Także zakaz dystrybucji i nadzór nie są wystarczającymi instrumentami dla ich prawidłowego działania. Proponuje się formy fundacji, stowarzyszenia zwykłego i zarejestrowanego oraz nową formę – spółkę z o.o. *non profit*[55]. Kolejnym postulatem jest rezygnacja z tworzenia ustawowego katalogu celów preferowanych przez państwo, zwłaszcza w powiązaniu z ulgami podatkowymi. Lobbing grup interesu poszerza nadmiernie ten zakres i często nie ma on związku z faktyczną potrzebą odciążania państwa w danej chwili. Aparat skarbowy i sądy nie rozróżniają działalności subsydiarnej od innej i kierując się zasadą fiskalizmu, niweczą często pożądane działania społeczne. Brak własnych wystarczających środków pcha organizacje w uzależnienie od struktur administracji w staraniu się o środki, co z kolei prowadzi do ich rutynizacji i „odspołecznienia", ogranicza też realizację tych celów, na które nie znajdują zamówienia bądź wsparcia, co niszczy ideę społecznikostwa[56].

Wreszcie postuluje się, o czym wspomniano wcześniej, zarzucenie podziału działalności komercyjnej na dobrą i złą, popieraną i niepopieraną. Dzielenie jej, zgodne z zasadą subsydiarności okazuje się w praktyce nieskuteczne poprzez przerzucanie kosztów z sektora niepreferowanego na preferowany czy zmniejszenie ilości świadczonych dóbr odpłatnych, co niszczy tę ideę. Działalność misyjna, tzw. dobra, niedochodowa, nie będzie opodatkowana i państwo nie będzie jej musiało specjalnie chronić zabiegami preferencyjnymi. Działalność gospodarcza będzie przynosić dochód, co spowoduje konieczność płacenia podatku[57].

Podnoszona jest również konieczność zagwarantowania zakazu dystrybucji dochodu pomiędzy osoby kontrolujące organizacje, tak by nie było motywacji do omijania prawa i do zawłasz-

[54] Projekt Ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, V kadencja, druk nr 1810, http://www.mps.gov.pl.
[55] M. Kisilowski, *Organizacje…*, s. 342–344.
[56] *Ibidem*, s. 342–345.
[57] *Ibidem*, s. 345–347.

czania środków drogą „kreatywnego księgowania". Na potrzeby pozyskiwania dodatkowych środków, w tym na dobre wynagrodzenia menadżerów i dofinansowanie działalności statutowej, organizacje mogłyby tworzyć firmy *for profit*, po to by wykluczyć przeznaczanie środków na cele misyjne, statutowe, na koszty osobowe. Jako elastyczną formę działania organizacji pozarządowych, szczególnie pożytku publicznego wskazuje się spółkę *non profit*, która dzięki niewysokim udziałom pozwalałaby kształtować władzę i politykę organizacji zgodnie z aktualnymi celami działania udziałowców, co nawet w fundacjach uznanych za drugą dobrą formę działania jest zbyt stabilne, niewzruszalne[58].

Idealne, modelowe założenia działania organizacji, jak wynika z dokonanego przeglądu, nie sprawdzają się często w praktyce i konieczne jest dalsze poszukiwanie formuły ich funkcjonowania zadowalającej zarówno organizacje, jak i władze publiczne.

Uwagę opiniotwórczych czasopism zwróciła w ostatnim okresie coraz częstsza, odmienna od założonej idei praktyka niektórych organizacji pożytku publicznego. Działania te nie mają charakteru przekroczeń prawa, ale budzą sprzeciw, jako przeczące idei powszechnego i sprawiedliwego rozdziału dóbr i udzielania pomocy wszystkim potrzebującym, a nie wybranym wedle nieczytelnych kryteriów oraz służące przeznaczaniu nadmiernej ilości środków na cele marketingowe i inwestycyjne[59]. Jest to istotne tym bardziej, iż z odpisu podatkowego tzw. 1 procenta organizacje pożytku publicznego uzyskały w 2009 roku dochód w wysokości 360 mln zł[60]. To potwierdzałoby wcześniej przytoczone postulaty, iż działalność *de facto* komercyjną należałoby jasno jako taką zdefiniować i prowadzić w formach prawnych do tego przystosowanych, a nie stosować fikcji działalności prowadzonej tylko z „dobroci serca" i za pomocą przez siebie wypracowanych środków, podczas gdy obecna działalność stała się wyspecjalizowaną działalnością o cechach *for profit*.

Z dotychczasowych rozważań wyłania się wniosek, iż wobec zastrzeżeń co do zasad i praktyki działania zwłaszcza organizacji pożytku publicznego w Polsce formułowanych przez same organizacje, jak i badaczy tej problematyki konieczne stało się dokonanie poważnej analizy zasad i zakresu ich działania oraz czytelne określenie zasad pozyskiwania i rozliczania środków finansowych. W chwili obecnej granice działalności *non profit* i *for profit* zacierają się, co wobec zwrócenia uwagi na sposób działania organizacji[61] nie posłuży ani organizacjom, ani ich beneficjentom. Niektórzy przedstawiciele[62] sektora organizacji mówią wprost, iż zaistniał problem sposobu działania niektórych organizacji wynikający z braku jednolitych standardów działania, kodeksu etycznego, pozwalającego określić zakres środków przeznaczanych na inwestowanie, marketing, płace – czyli działania własne organizacji w relacji do działalności statutowej. Należy zwrócić uwagę na to, iż

[58] *Ibidem*, s. 351–354.

[59] Oprócz cytowanego art. *Anna mimo wszystko* por. analizę efektów działania organizacji w R. Socha, *Hurtownicy miłosierdzia*, „Polityka" z 23 stycznia 2010 r., nr 4.

[60] Por. P. Bratkowski, B. Janiszewski, *Sześcioro dobrych ludzi*, „Polityka" z 31.01.2010 r., nr 5. Jednakże z ponad 6 tys. organizacji 1/3 dochodu uzyskało 10 największych.

[61] „Jeden procent podatku PIT, o którego przeznaczeniu państwo pozwoliło decydować obywatelom, coraz częściej służy pożytkowi prywatnemu, a nie – jak miało być – publicznemu", *ibidem*.

[62] Marcin Dadel z Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, członek Rady Działalności Pożytku Publicznego mówi o „prywatyzacji pożytku publicznego", por. *Hurtownicy miłosierdzia*, *op. cit*.

Sejm RP uchwalił dnia 17 grudnia 2009 roku zmiany w obowiązującej ustawie o organizacjach pożytku publicznego i o wolontariacie i przekazał je do dalszych prac Senatowi RP[63]. Pozostaje mieć nadzieję, iż ustawa, która w przyszłości wejdzie w życie, uwzględni krytyczne stanowiska teoretyków i praktyków zajmujących się problematyką działania organizacji *non profit* w sferze pożytku publicznego i stworzy korzystny zarówno dla organizacji, jak i dla interesu państwa model współdziałania.

[63] Por. www.pozytek.gov.pl.

Marian Grzybowski, Marcin Grzybowski

Wolność wypowiedzi audiowizualnej w Szwecji i w Stanach Zjednoczonych a ochrona interesu publicznego

WPROWADZENIE

Szwecja i Stany Zjednoczone należą do państw o ugruntowanych i stabilnych tradycjach demokratycznych, których elementem pozostaje również rozległy zakres swobody wypowiedzi i rozpowszechniania poglądów.

W Szwecji dzieje prawnej ochrony słowa pisanego sięgają XVII stulecia. Do początków 1950 roku obowiązywał w tym państwie Akt o wolności prasy z 1812 roku, zastąpiony następnie analogicznym unormowaniem z roku 1949[1]. W Stanach Zjednoczonych ustanowiona w 1789 roku i wdrażana od 1791 roku I Poprawka do Konstytucji przewidywała, że „Kongres nie będzie stanowił żadnych ustaw traktujących jakieś wyznanie jak religię państwową lub zakazujących swobodnych praktyk religijnych, ograniczających wolność słowa i prasy, a także prawa ludzi do pokojowych zgromadzeń".

Porównanie tych ustaleń prowadzi do wniosku o zbliżonej – także w kategoriach czasowych – tradycji ochrony wolności wypowiedzi. Odmienność systemów prawnych, w tym – dominacja prawa pisanego w systemie szwedzkim i tradycji sądowego *case law* – w systemie amerykańskim generuje zróżnicowanie form i mechanizmów ochrony wolności wypowiedzi przy analogicznej aksjologii tej ochrony.

Przez stulecia uwaga komentatorów koncentrowała się wokół wolności wypowiedzi utrwalonej na piśmie. Upowszechniły się nawet wokół pojęcia „wolności druku" i „wolności prasy" nakierowane zasadniczo na ochronę swobody słowa pisanego. Rozwój elektronicznych form utrwalania

[1] M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998, s. 43; por. też: E. Holmberg, N. Stjernquist, *Constitutional Documents of Sweden. Introduction*, [w:] *Constitutions of the Countries of the World*, New York 1994, t. 19, s. 78.

i upowszechniania wypowiedzi (nagrań dźwięku, przekazu radiowego i telewizyjnego, łączności z wykorzystaniem Internetu) skłania ku zwróceniu uwagi na ochronę wypowiedzi utrwalonej w inny sposób, w tym: przy użyciu form audiowizualnych.

OCHRONA WOLNOŚCI WYPOWIEDZI AUDIOWIZUALNEJ W SZWEDZKIM AKCIE O WOLNOŚCI WYPOWIEDZI Z 1994 ROKU

Obowiązujący od 1950 roku Akt o wolności druku z 1949 roku (z późniejszymi modyfikacjami) reguluje kwestie wolności publikacji ogłaszanych drukiem (lub przy użyciu technik drukopodobnych, np. powielania lub kserowania)[2]. Przekaz wypowiedzi w innej formie pozostawał – co do zasady – poza zakresem wspomnianej tu regulacji, jakkolwiek praktyka (także sądowa) korzystała z rozumowań *per analogiam* w odniesieniu do sytuacji o zbliżonym charakterze.

Popularyzacja audiowizualnych technik utrwalania i rozpowszechniania informacji (przekazu radiowego, a następnie – telewizyjnego, filmu, wideogramów, współcześnie zaś – przede wszystkim użycie Internetu) postawiło przed szwedzkim ustawodawcą zadanie opracowania i ustanowienia paralelnie obowiązującej regulacji odnoszącej się do innych niż drukowana i rozpowszechniana w formie drukowanej wypowiedzi.

Unormowaniu temu ustrojodawca szwedzki nadał rangę (i moc) aktu konstytucyjnego, co podkreśla jego znaczenie i czyni to unormowanie wysoce stabilnym. W wyniku tego przedsięwzięcia dotychczas trójczłonowa regulacja konstytucyjna, obejmująca Akt o formie rządu, Akt o wolności druku z 1949 roku oraz Akt o sukcesji tronu (z 1809 roku, z późniejszymi zmianami), została wzbogacona o czwarty segment – Akt o wolności wypowiedzi, ustanowiony 14 listopada 1994 roku[3].

Zgodnie z § 1 rozdz. 1 Aktu o wolności wypowiedzi unormowania Aktu stosują się do wypowiedzi rozpowszechnianych za pośrednictwem radia, telewizji oraz wszelkich innych technik przekazywania obrazu, dźwięku lub tekstu za pomocą fal elektromagnetycznych. Każdy obywatel (legalny mieszkaniec Szwecji) może korzystać ze swobody przekazywania i rozpowszechniania wypowiedzi utrwalonej słowem lub obrazem w dowolnie wybranej postaci przekazu audiowizualnego. Organy publiczne nie mogą ograniczać tej swobody tak w zakresie treści, jak i formy przekazu. Nie mogą też wstrzymać lub zakresowo zawęzić rozpowszechniania przekazywanych treści[4].

Postanowienia Aktu dopuszczają pewne ograniczenia przekazu audiowizualnego. Pierwsza kategoria ograniczeń odnosi się do przekazu filmowego lub ideograficznego przeznaczonego do otwartej publicznej prezentacji. Ograniczenia mogą pójść w dwu kierunkach: a) dotyczyć oceny treści obrazów lub dźwięków prezentowanych publicznie, b) dotyczyć budowy (w tym: konstruk-

[2] S. Hadenius, B. Molin, H. Wieslander, *Sverige efter 1900. EN modern politiska historia*, Stockholm 1988, s. 163–165, 245; E. Holmberg, N. Stjernquist, *Vår författning, 7 uppl.,* Stockholm 1988, s. 25.

[3] M. Grzybowski, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Szwecji*, wyd. 2, Warszawa 2000, s. 18.

[4] M. Grzybowski, *Wolność wypowiedzi, wolność publikacji o dostęp do dokumentów publicznych na tle ewolucji szwedzkich aktów konstytucyjnych*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009, s. 268.

cji i zdolności nadawczych) urządzeń technicznych (oraz stosowanych technologii) służących przekazowi wypowiedzi audiowizualnych.

W zakresie emisji programów radiowych oraz telewizyjnych (co dotyczy również telewizji satelitarnej[5]) Akt – co do zasady – eliminuje możliwość cenzuralnej oceny treści przeznaczanych do rozpowszechniania. Zakaz cenzurowania treści programów odnosi się do wszystkich stacji nadawczych zlokalizowanych na terytorium Królestwa Szwecji. Ustawa może wprowadzić wyjątki od tej reguły w odniesieniu do programów rozpowszechnianych przez telewizję kablową do policzalnej liczby odbiorców, nadto – pod pewnymi warunkami – do odbiorców zagranicznych[6].

Ważnym składnikiem systemu gwarancji utrwalonych w szwedzkim Akcie o wolności wypowiedzi jest prawo do anonimowości, gwarantowane postanowieniami § 1 rozdz. 2 Aktu. Zgodnie z tym unormowaniem autor wypowiedzi (twórca programu), której upowszechnienie następuje w formach audiowizualnych, może skorzystać z prawa do nieujawniania swej tożsamości. Z prawa do anonimowości mogą skorzystać osoby występujące w danym programie oraz przekazujące informacje wykorzystane w danym programie.

Przepisy rozdziału 3 Aktu o wolności wypowiedzi gwarantują każdemu obywatelowi Szwecji (oraz każdej szwedzkiej osobie prawnej) prawo do przesyłania oraz do otrzymywania programów radiowych oraz telewizyjnych drogą kablową[7]. Akt zobowiązuje też dysponentów sieci kablowych do zapewnienia możliwości przekazywania programów, których rozpowszechniania wymaga interes publiczny[8].

Przekaz informacji drogą kablową nie wymaga pozwoleń wydawanych przez organy władzy publicznej (państwowe czy samorządowe).O treści i formie takiego przekazu decydują więc nadawcy. Kwestie sporne, dotyczące tak zawartości merytorycznej jak i formy przekazu kablowego poddane zostały kognicji sadów. Strony sporu skorzystać mogą nadto z postępowania przed specjalna komisją, działającą pod przewodnictwem sędziego[9].

Przekaz wiadomości ujętych w formę audiowizualną, dokonywany inaczej niż drogą kablową, może być objęty wymogiem uzyskiwania pozwolenia (koncesji) na prowadzenie stacji nadawczej. Tym niemniej Akt o wolności wypowiedzi nakłada na ustawodawcę konstytucyjną powinność kształtowania warunków rozpowszechniania informacji w sposób maksymalizujący swobodę korzystania z wolności wypowiedzi. Postanowienia Aktu obligują nadto władze publiczne do sprzyjania rozwojowi lokalnej komunikacji radiowej i telewizyjnej oraz do udzielania instytucjom i zrzeszeniom lokalnym (oraz regionalnym) pozwoleń na prowadzenie stacji nadawczych: radiowych i telewizyjnych. Dyrektywa ta wychodzi naprzeciw idei decentralizacji funkcji publicznych oraz podmiotowego traktowania wspólnot terytorialnych[10].

---

[5] W Szwecji dostęp do telewizji satelitarnej ma ok. 70% gospodarstw domowych. W państwie tym działa 6 szwedzkojęzycznych programów telewizji satelitarnej. Por. R. Czarny, *Szwecja w Unii Europejskiej*, Kielce 2002, s. 27–28.

[6] §6 rozdz. 1 Aktu z 1991 r.

[7] Szerzej reguluje to Ustawa o telewizji kablowej, która weszła w życie w 1992 r. Por. R. Czarny, *Szwecja…, op. cit.*, s. 28.

[8] Zgodnie z § 1 rozdz. 3 Aktu o wolności wypowiedzi nie mogą to być – w żadnym wypadku – programy mieszczące propagowanie przemocy, pornografii oraz służące podsycaniu waśni pomiędzy grupami społecznymi.

[9] §§ 6–7 Aktu o wolności wypowiedzi.

[10] Por. K. Ståhlberg, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Północnej*, [w:] *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, red. T.S. Evardsen, B. Hagtvet, Warszawa 1994, s. 54.

WOLNOŚĆ WYPOWIEDZI W MEDIACH ELEKTRONICZNYCH W STANACH ZJEDNOCZONYCH A INTERES PUBLICZNY I DOBRA JEDNOSTKI

Gwarantowana przez I Poprawkę do konstytucji Stanów Zjednoczonych wolność słowa i prasy stanowiła – przez stulecia – konstytucyjny wyznacznik wolności uzewnętrzniania myśli i przekonań w praktyce funkcjonowania środków komunikowania masowego. W płaszczyźnie aksjologicznej wskazywane są – z reguły – cztery wartości, których realizacji służy ochrona wolności wypowiedzi. Należą do nich:

1. dążenie do poszukiwania i poznania prawdy,
2. stworzenie obywatelom szans na ekspresję poglądów i wyrażanie przekonań celem wywarcia wpływu na treść decyzji i kierunek rozstrzygnięć w sprawach publicznych,
3. kształtowanie warunków dla samorealizacji jednostki w życiu społecznym,
4. sprzyjanie osiąganiu równowagi pomiędzy dążeniami i zapatrywaniami jednostek a uzyskaniem niezbędnej zgody w zbiorowościach społecznych (i w państwie) sprzyjającej homeostazie społecznej[11].

Traktowanie wolności wypowiedzi jako narzędzia poszerzenia wiedzy o świecie zewnętrznym i docierania do prawdy ma trwałe oparcie w anglosaskiej myśli społecznej. Już John Stuart Mill w 1859 roku akcentował znaczenie wolności wypowiedzi dla dyskursu społecznego, eliminowania tą drogą błędnych i słabo uargumentowanych poglądów, a przez to – zbliżanie się do prawdy[12]. Pogląd ten znalazł akceptację w judykaturze Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych. Sędzia J. Holmes akcentował, że siła myśli i wolna wymiana opinii stanowi najbardziej efektywny sposób weryfikacji informacji i poglądów[13].

Wartości wskazywane w kontekście korzystania z wolności wypowiedzi korespondują z kategorią dobra publicznego, aczkolwiek nie eksponują praw opinii publicznej (traktowanej jako uzewnętrznienie oczekiwań danej zbiorowości społecznej) do uzyskiwania wiarygodnej informacji o poglądach poszczególnych (wypowiadających się) obywateli. Tymczasem tego typu oczekiwania opinii publicznej uzyskały akceptację w orzecznictwie federalnego Sądu Najwyższego (poczynając od orzeczenia w sprawie *Virginia Bard of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council*[14]).

Poczynając od 1943 roku, Sąd Najwyższy akcentuje, że korelatem wolności rozpowszechniania wypowiedzi jest wolność pozyskiwania zawartych w nich informacji i opinii. Dopuszczając zakresowe wyłączenia tej swobody (przykładowo: w odniesieniu do aresztowanych bądź odbywających karę pozbawienia wolności), Sąd Najwyższy dość konsekwentnie podtrzymuje pogląd o związku obu aspektów korzystania z wolności wypowiedzi, tj. ich rozpowszechniania, jak i pozyskiwania.

[11] T. Emerson, *The System of Freedom of Expression*, 1970, s. 15; J. Be Vier, *The First Amendment and Political Speech: An Inquiry into the Substance and Limits of Principle*, „Stanford Law Review" 1978, t. 30, s. 299, 308.

[12] J.S. Mill, *On Liberty*, Oxford 1971 (1 wyd. London 1859). Por. J. Baker, *Scope of the First Amendment Freedom of Speech*, „University of California Law Review" 1978, nr 9, s. 964, 968.

[13] Abrams v. *United States*, 250 US 616,630 (1919) [J. Holmes, *dissenting*].

[14] 425 US 748 (1976).

Opisana tu perspektywa postrzegania wolności wypowiedzi ma istotne znaczenie dla korzystania z tej wolności w ramach medialnej komunikacji elektronicznej. Respektując oba aspekty korzystania z wolności wypowiedzi, państwo i kształtowane przez nie regulacje prawne nie powinny – co do zasady – wprowadzać barier w swobodnym przepływie informacji pomiędzy korzystającymi z wolności rozpowszechniania informacji a korzystającymi ze swobody ich pozyskiwania[15].

Sięgnięcie po klasyczne formy komunikacji elektronicznej – radio i telewizję – przyczyniło się w sposób zasadniczy do poszerzenia *spectrum* adresatów wypowiedzi medialnych. Nie zniwelowało natomiast charakterystycznej dla oddziaływania poprzez prasę jednostronnego – w podstawowym nurcie – kierunku oddziaływania informacyjnego. Szlak przepływu informacji, podobnie jak w przypadku publikacji prasowych, wiódł od nadawców i autorów programów do ich odbiorców (przy wyraźnym zróżnicowaniu ról nadawcy i odbiorcy medialnego). Sięgnięcie po nowsze techniki komunikowania medialnego niweluje, a w każdym razie – ogranicza ostrość sygnalizowanego tu zróżnicowania. Otwiera nowe możliwości zwrotnej wymiany informacji pomiędzy „początkowym" nadawcą i potencjalnymi adresatami przekazu internetowego. Pozwala też na relatywnie łatwe „przekształcenie" roli nadawcy i odbiorcy informacji, dając szerokie możliwości bezpośredniego „zwrotnego" skierowania informacji w przeciwnym kierunku. Komunikacja internetowa umożliwia ponadto daleko posuniętą personalizację wypowiedzi poszczególnych internautów oraz stwarza szanse szybkiego (wręcz: natychmiastowego) reagowania na pozyskany przekaz danych czy poglądów.

Cechą komunikacji internetowej jest też nieporównywalnie szersza możliwość indywidualizacji reakcji na wypowiedź pozyskaną za pomocą przekazu elektronicznego. Każdy z internautów dysponuje bowiem możliwością „dawkowania" samemu sobie zakresu pozyskiwanych informacji, jak i – w ramach możliwości sieciowych – rozpowszechniania ich wedle własnych preferencji i upodobań. W tych warunkach, zwłaszcza z zastosowaniem szerokopasmowej łączności internetowej, zasadniczo maleją możliwości realnej kontroli „zewnętrznej" nad obiegiem informacji przekazywanych *via* Internet. Podważa to efektywność prawnej reglamentacji zachowań internautów.

Redukcja tych możliwości stawia pod znakiem zapytania sensowność ustalania sztywnych reguł prawnych odnoszonych do treści i formy przekazywanych informacji, w tym: ustanawiających ograniczenia merytoryczne (treściowe) bądź formalne (co do sposobu prezentacji przekazywanych treści). Zakwestionowana zostaje przeto *ratio legis* poszerzania, a w pewnym sensie – także postępującej modernizacji działań reglamentacyjnych[16].

[15] W symbolicznym (i nieco uproszczonym) ujęciu, obecnym w amerykańskiej publicystyce politologicznej, używany jest schemat myślowy, artykułowany w postaci zwrotu werbalnego: *freedom to speak – freedom to hear*.

[16] Przez modernizację reglamentacji należy rozumieć w tym kontekście dostosowywanie reguł prawnych do natury nowych technik i technologii opracowywania, przekazu oraz odbioru informacji przesyłanych (rozpowszechnianych) za pomocą coraz to nowych środków i sposobów elektronicznego przekazu danych.

Obserwacja ta nie musi oznaczać poniechania wszelkiej ingerencji prawnej, w tym – ingerencji ograniczającej przekaz określonych treści czy użycie niewłaściwych form przekazu internetowego. Prowadzić może w kierunku bardziej adekwatnych form powstrzymywania przed przekazywaniem treści niepożądanych społecznie (tj. sprzecznych z interesem publicznym) bądź negatywnie ocenianych – co do meritum bądź formy – przez adresatów przekazu. Podstawowa zmiana polega na poddaniu kontroli konkretnych przypadków przekazu informacji tak pod katem respektowania powszechnie chronionych wartości publicznych (takich jak porządek publiczny, respektowane w danej społeczności zasady normy moralne czy wartości konstytucyjne), jak też – w relacjach interpersonalnych – chronionych prawnie dóbr osobistych: wizerunku, czci, dobrego imienia oraz podlegającej ochronie sfery prywatności[17].

Z operacyjnego punktu widzenia dokonująca się metamorfoza doboru adekwatnych środków ochrony prawnej tak interesu publicznego, jak i dóbr osobistych jednostek (i zbiorowości), których dotyka internetowy przekaz informacji i opinii sprowadza się do zmian rangi i proporcji działań reglamentacyjnych i procesowo-sądowych. Silniej dają o sobie znać racje przemawiające za ograniczeniem reglamentacji wolności wypowiedzi do niezbędnego minimum: określenia systemu wartości, których przekaz medialny nie może naruszać czy lekceważyć. Rośnie natomiast potrzeba rozwinięcia instrumentarium narzędzi prawnych, dochodzenia indywidualnych naruszeń tych wartości, najczęściej z wykorzystaniem zobiektywizowanych procedur sądowych. W przypadku wartości składających się na „interes publiczny" możliwość uruchamiania tych procedur pozostawić należy organom (instytucjom) publicznym (nie wyłączając instytucji społeczeństwa obywatelskiego (organizacji społecznych, samorządów, organizacji pożytku publicznego). W odniesieniu do dóbr osobistych obywateli (czy ich zbiorowości) inicjatywa winna spocząć w gestii samych jednostek.

PODSUMOWANIE

Porównanie szwedzkich i amerykańskich rozwiązań w zakresie prawnego zabezpieczenia wolności wypowiedzi i przekazu informacji z użyciem technik elektronicznych prowadzi do kilku spostrzeżeń. Ukazuje, po pierwsze, szybki proces „starzenia się" regulacji prawnych w sferze przekazu elektronicznego. Uregulowania szwedzkie, formowane na bazie doświadczeń przekazu radiowo-telewizyjnego (i w okresie „raczkowania" komunikacji internetowej) kładą nacisk na reglamentację swobody (i ograniczeń) działalności nadawczej. Akcentują zarazem niedoceniany dotychczas aspekt ochrony wolności wypowiedzi: swobodę pozyskiwania informacji przekazanych.

Doświadczenia amerykańskie, kształtowane zasadniczo w drodze ewolucji orzecznictwa sądowego, zdają się stronić od mnożenia reguł prawa pisanego. Traktując wolność przekazu i wolność

[17] Takie podejście pozwala zachować autonomię informacyjną i decyzyjną jednostki (odbiorcy bądź nadawcy informacji) komunikującej się *via* Internet.

pozyskania informacji jako dwa aspekty urzeczywistnienia wolności wypowiedzi, skupiają uwagę na rozbudowie instrumentarium ochrony dóbr prawnie chronionych: publicznych wartości konstytucyjnych (strzeżonych przez władze publiczne i instytucje obywatelskie) oraz dóbr osobistych (których ochrona pozostawiona została inicjatywie jednostek).

Piotr Józefczyk

Fiasko rekonstrukcji Południa oraz powstanie społeczeństwa Jima Crow

Termin Jim Crow jest najczęściej przedstawiany jako zespół rasistowskich praw. Prawa te głównie funkcjonowały w południowych stanach USA, szczególnie na Głębokim Południu[1]. Aczkolwiek niektóre rasistowskie wzorce były obecne również na Północy oraz w stanach granicznych[2]. Niemniej jednak pojęcie Jim Crow znaczy coś więcej. Jest to przede wszystkim styl życia dobrego południowego chrześcijanina określający pozycję czarnego obywatela w białym społeczeństwie. Prawa i obyczaje Jima Crow sięgają swoimi korzeniami początków niewolnictwa i są próbą odtworzenia czarnych praw (*Black Codes*) – zespołu praw określających rolę niewolnika oraz jego funkcjonowania jako własności niewolniczej. Czarne prawa regulowały sposób życia niewolników, głównie zakazywały pewnych zachowań w stosunku do nich. Jakiekolwiek próby łamania czarnych kodów, począwszy od nauki pisania i czytania, a skończywszy na zawieraniu związków małżeńskich, były surowo karane[3]. Dla właściciela tą karą była wysoka grzywna, jednak dla niewolnika złamanie prawa oznaczało zazwyczaj śmierć. Restrykcyjne przestrzeganie prawa miało na celu dbałość o czystość białej rasy. Nazwa Jim Crow pochodzi od zdarzenia z lat 20. XIX wieku w Louisville. Wówczas wędrowny artysta Thomas „Daddy" Rice rzekomo był świadkiem niecodziennego zachowania. Nowo przybyły niewolnik pana Crow[4], Jim był dziwnie ubrany i wykonywał charakterystyczny rytualny taniec, wydając przy tym odgłosy. Thomas „Daddy" Rice zainspirowany zaobserwowanym wydarzeniem, zabarwił swoją twarz na czarno za pomocą przypalonego korka i naśladował zachowanie Jima. Sam określił je jako „skaczący Jim Crow".

[1] Deep South – Głębokie Południe, tym terminem określa się stany Alabama, Georgia, Luizjana, Missisipi, Tennessee oraz obydwie Karoliny; bastion praw i obyczajów Jima Crow.

[2] Po wojnie domowej nadal istniała nieformalna już linia Masona-Dixona, rozgraniczająca stany północne (dawniej wolne od niewolnictwa) od stanów południowych (dawniej niewolniczych).

[3] R.C. Smith, *Encyclopedia of African-American Politics*, New York 2003, s. 38.

[4] J.A. Beckman, *Affirmative Action An Encyclopedia*, Westport 2004, t. 2, s. 524.

Pomimo funkcjonującego prawa zawartego w rekonstrukcyjnych poprawkach Jim Crow miał za zadanie zepchnąć Afroamerykanów do roli obywateli drugiej kategorii. Jednak XIII i XIV Poprawka znacznie utrudniały ich całkowite wykluczenie z udziału w życiu polityczno-społecznym. Byli konfederaci, zwani swoistego rodzaju wybawicielami (*Reedemer Coalition*), pod koniec rekonstrukcji Południa zaczęli powracać do władzy. W trakcie prezydentury Granta prawa Afroamerykanów były respektowane. W odróżnieniu od Lincolna i jego pokojowej wersji rekonstrukcji, Grant kontynuował rekonstrukcję siłą. Podzielił Południe na pięć stref wojskowych[5], w których stacjonowało wojsko, stojące na straży nowo wyzwolonych obywateli i ich praw gwarantowanych poprzez rekonstrukcyjne poprawki oraz ustawy o prawach obywatelskich (*Civil Rights Acts*) 1866, 1871 i 1875 wydawane w celu egzekwowania lub wymuszania przestrzegania praw gwarantowanych. Wydawane one były przez radykalnych republikanów będących w większości w ówczesnym Kongresie i którym nieobca była abolicjonistyczna wizja postrewolucyjnej Ameryki. Kres respektowania praw nowych obywateli nastał, gdy Hayes formalnie zakończył rekonstrukcję w 1877 roku, jednakże proces całkowitego odsunięcia Afroamerykanów od przywilejów, jakie należały się wszystkim obywatelom, np. możliwości zasiadania w ławach przysięgłych, biernego i czynnego prawa wyborczego, zapoczątkowany był już dużo wcześniej, z chwilą pojawienia się pierwszych segregacyjnych praw Jima Crow po wojnie domowej.

Tragiczna w skutkach secesja, przegrana wojna i siłowa rekonstrukcja Południa, zakończona porozumieniem afirmowanym przez Hayesa, pozostawiła byłe skonfederowane stany zniszczone gospodarczo, społecznie oraz finansowo. Większość mężczyzn w wieku produkcyjnym poniosła śmierć na wojnie, a zatrudnienie Afroamerykanów, byłych niewolników oraz zapłata za pracę wykonaną z uwagi na wcześniejsze zależności, było rzadkością i przejawem rzadkiej na Południu dobrej woli[6]. Pomimo iż wyzwoleni spod jarzma niewoli Afroamerykanie dostawali możliwości dzierżawy terenów uprawnych, to jednak z uwagi na ogromne powojenne zniszczenia i bardzo dużą liczbę osób pozostających bez środków do życia oraz zakwaterowania, na ulicach miast występowało zjawisko bezdomności. Większość Stanów Południowych, aby rozwiązać problem włóczęgostwa uchwaliła prawa, które przewidywały kary więzienia lub grzywny za włóczęgostwo, na które znakomitej większości Afroamerykanów nie było stać. Właściciele ziemscy, korzystając z dawnych znajomości w zakładach penitencjarnych, wpłacali symboliczne kwoty pieniężne, wykupując tym samym swoich byłych niewolników, teraz wolnych, muszących jednak odpracować za darmo kwotę, za którą zostali wykupieni. Skazywało to Afroamerykanów na ponowne cierpienia z tytułu powrotu instytucji zależności. Z uwagi na to, że nie obowiązywał standard godzinowy za wykonaną pracę, to aby jak najdłużej zatrzymać wykupionego z aresztu eks-skazańca, stawka godzinowa była minimalna. Była też zmniejszana, jeżeli pracownik potrzebował miejsca do spania i jedzenia[7]. Tym sposobem niewolnictwo zataczało błędne koło.

[5] E. Forner, *A Short History of Reconstruction 1863–1877*, New York 1990, s. 99.
[6] J. MacPherson, *Abraham Lincoln and the Second American Revolution*, New York 1990, s. 41.
[7] A. Tsesis, *We Shall Overcome*, New Haven 2008, s. 96.

Południe kierujące się pamięcią rebelii niewolniczych oraz niewyobrażalnym strachem przed zemstą za wszystkie poniżania i upodlenia Afroamerykanów, zaczęło się odgradzać i spychać Afroamerykanów w najbardziej niepłodne, zniszczone wojną tereny. Byli niewolnicy z chwilą odzyskania wolności nie szukali zemsty na białych obywatelach, w ich życiu bardzo ważną rolę odgrywała religia oraz Kościół, w którym zaczęli się skupiać zaraz po wojnie. Pomimo iż nie było podstaw do tego, aby bać się zemsty, obawy nie ustawały. Jakakolwiek próba restauracji Czarnych Praw oraz wprowadzania terroru była pacyfikowana przez stacjonujące wojsko, pilnujące przestrzegania praw nowych obywateli, Afroamerykanów. Nauczeni doświadczeniem, trzymający władzę byli konfederaci, postanowili trwale, a przede wszystkim legalnie pozbawić i wykluczyć z życia społeczno-politycznego Afroamerykanów. Za przykładem Luizjany większość stanów południowych implementowała do swoich konstytucji bliźniacze poprawki, mniej lub bardziej ograniczając dostęp do praw gwarantowanych przez XIV i XV Poprawkę do Konstytucji, skupiając się na ograniczaniu dostępu do czynnego i biernego prawa wyborczego. Biorąc pod uwagę zasięg i skalę działania XV Poprawki, byli secesjoniści nie mogli zakazać ani pozbawić prawa do głosu żadnego Afroamerykanina, jednakże wszelakie procesy rejestracji głosu były *sensu stricte* objęte stanowymi procedurami. W myśl X Poprawki do konstytucji, która określała, gdzie kończy się władza federalna, a zaczyna stanowa, wszelkie próby przesuwania granicy władzy na korzyść rządu federalnego kończyły się precedensami sądowymi i uznawaniem poszczególnych aktów lub niektórych ich części za niekonstytucyjne, jak miało to miejsce w słynnych Civil Rights Cases z 1883 roku, gdzie wspomniany wyżej Civil Rights Act z roku 1875 w większej części uznany został za sprzeczny z konstytucją. Mając po swojej stronie Sąd Najwyższy, południowcy, bazując na doktrynie antyfederalnej tworzyli nowe nakazy i zakazy, których cel był tylko jeden – odseparować się od byłych niewolników i zepchnąć ich do rangi obywatela drugiej kategorii. Od tego rozpoczyna się *Southern Jim Crow Society*, styl życia i przeróżnego rodzaju prawa segregujące i wykluczające Afroamerykanów.

Z chwilą ogłoszenia Proklamacji Emancypacyjnej, wojska Unii zajmowały już prawie całe konfederackie Południe, mimowolnie oswobadzając Afroamerykanów, likwidując największą własność prywatną w USA, nierzadko równając z ziemią wszystko, co stanęło na ich drodze. Fiasko początkowej pokojowej rekonstrukcji Południa wymusiło na Lincolnie bardziej stanowcze działania[8], czego ukoronowaniem były trzy rekonstrukcyjne poprawki do konstytucji[9]. W 1865 roku wchodzi w życie XIII Poprawka formalnie znosząca instytucję niewolnictwa na terytorium całych Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej oraz jakiekolwiek formy poddaństwa za wyłączeniem orzekanych prawomocnie kar za popełnione przestępstwa. W myśl poprawki Kongres dostał uprawnienia ustawodawcze do wykonania niniejszych praw w niej zawartych, czego przejawem była pierwsza w historii USA na bazie koncepcji prawa pozytywnego, ustawa o prawach obywatel-

[8] Proklamacja emancypacyjna oraz dekret prezydencki mówiący o ułaskawieniu byłych znaczących polityków Południa, pod warunkiem zaakceptowania przez nich bieżącej sytuacji, według czołowego abolicjonisty Wendalla Phillipsa było znamieniem słabości Lincolna. Emancypacja była tylko prezydenckim dekretem, który łatwo mógł być uznany za sprzeczny z konstytucją przez Sąd Najwyższy USA, który pozostawał pod przewodnictwem Rogera B. Taneya.

[9] Rekonstrukcyjne poprawki były pierwszym przykładem pozytywnego prawa, zatem Kongres miał prawo do podejmowania zgodnych z nimi działań, a nie jak w przypadku Bill of Rights, czyli pierwszych dziesięciu poprawek do konstytucji, które były przejawem prawa negatywnego limitującego rząd federalny, którego w chwili przyjmowania Bill of Rights do konstytucji najbardziej się obawiano.

skich Civil Rights Act z 1866 roku[10]. Niniejsza ustawa potwierdzała postanowienia XIII Poprawki, stwierdzając, iż każdy kto jest urodzony na terytorium Stanów Zjednoczonych, jest obywatelem tego kraju i stanu, w którym rezyduje, co pozostawało w sprzeczności z obowiązującym precedensem Dreda Scotta, który ten akt miał za zadanie w pewnej części anulować. Nowi obywatele mieli prawo do równej ochrony prawnej i własności bez względu na rasę kolor czy wcześniejsze pochodzenie (niewolnictwo), jakiekolwiek próby podważania i limitowania praw gwarantowanych były zakazane pod karą grzywny i więzienia[11]. Ustawa o Prawach Obywatelskich z 1866 roku była pierwszą próbą definiowania praw obywatelskich, dając zarazem uprawnienia rządowi federalnemu do ingerowania w prawa stanowe, jeżeli nosiłyby one znamiona praw dyskryminujących. Civil Rights Act był też odpowiedzią na restaurację Czarnych Kodów (*Black Codes*) oraz ograniczanie przywilejów i immunitetów z tytułu bycia obywatelem USA zawartych w artykule IV Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Zaprojektowany tak, by chronić polityczno-ekonomiczne prawa Afroamerykanów przed ingerencją i ograniczaniem ze strony stanu i osób prywatnych, nie zlikwidował dyskryminacji w miejscach publicznego użytku. Nie zapobiegł także rozruchom na tle rasowym, białemu terrorowi asygnowanemu przez Ku-Klux-Klan, który został powołany do życia przez eks-konfederatów, weteranów wojny secesyjnej pod przewodnictwem Nathana Bedforda Forresta. Klan miał na celu siłą, terrorem i zastraszaniem wykluczyć społeczność afroamerykańską z udziału w życiu społeczno-polityczno-ekonomicznym oraz w myśl rodzącego się obyczaju Jima Crow zachować czystość rasy białej i nie dopuścić do jej degradacji.

Z chwilą gdy Lincoln został prezydentem, prezesem Sądu Najwyższego nadal pozostawał znienawidzony przez Jankesów, Roger B. Taney. Ten sam, który swoją kontrowersyjną decyzją w sprawie Dred Scott v. Stanford[12] przyczynił się do secesji Południa i ten sam, który w swojej niewiążącej prawnie, decyzji pobocznej *orbitum dictum* stwierdził, iż w świetle Konstytucji USA wolni Afroamerykanie nie są i nigdy nie będą obywatelami USA, chyba że do Konstytucji wprowadzona zostanie w przyszłości stosowna poprawka, w świetle której staliby się pełnoprawnymi obywatelami[13]. Roger B. Taney i Sąd Najwyższy za jego kadencji podobnie jak sąd Marshalla, stosował podwójny standard (*double standard*)[14] w orzekaniu, niejednokrotnie faworyzując stany w starciu z rządem federalnym, przeważnie wtedy gdy w grę wchodzili wielcy właściciele ziemscy, bastion największej własności prywatnej – niewolników. Schedę po Taneyu na niespełna rok przed morderstwem Lincolna, przejął Salomon P. Chase, mianowany przez Lincolna, ale podobnie jak jego następca na fotelu prezesa, Morrison R. Waite nominowany przez Ulyssesa Granta, on także

[10] Akt został zawetowany przez prezydenta Andrew Johnsona, jednakże większość republikańska w Kongresie przegłosowała prezydenckie weto i akt wszedł w życie.

[11] J.A. Beckman, *Affirmative Action An Encyclopedia*, Westport 2004, t. 1, s. 168.

[12] Dred Scott v. Stanford 1857 – tragiczna w skutkach decyzja Sądu Najwyższego pod przewodnictwem Rogera B. Taneya, która według Felixa Frankfurtera była jedną z wypadkowych wojny domowej w USA. Wolni Afroamerykanie, pomimo że byli obywatelami poszczególnych stanów, w myśl decyzji SN nie byli obywatelami USA. Decyzja podważyła konstytucyjność rządowego aktu Missouri Compromise, który był kompromisem pomiędzy stanami niewolniczymi a wolnymi od niewolnictwa, i który z chwilą decyzji przestał obowiązywać. Tym samym niewolnictwo zostało zalegalizowane na terytorium całych Stanów Zjednoczonych. Decyzja po raz drugi w historii po Marbury v. Madison podważała konstytucyjność rządowego aktu.

[13] B. Schwartz, *A History of the Supreme Court*, New York 1993, s. 122.

[14] W sprawie Barron v. Baltimore 1833 Sąd Najwyższy w swoim orzeczeniu stwierdził, że Bill of Rights nie odnosi się do Stanów, ma wyłącznie chronić przed rządem federalnym, bo tak został zaprojektowany.

stosował podwójny standard. Tym samym potwierdzał autorytet stanu nad jednostką oraz rządu federalnego nad międzystanową klauzulą handlową (*interstate commerce clause*)[15]. Ani Lincoln, pomijając Johnsona, który stawał w obronie Południa, zazwyczaj wetując ustawy kongresu (Civil Rights Act 1866)[16], ani Grant, nominując swoich kandydatów do Sądu Najwyższego, nie spodziewali się tak silnego oporu w stosunku do interpretowania prawa z korzyścią dla nowych obywateli, do niedawna niewolników.

W 1868 roku do Konstytucji USA zostaje wprowadzona XIV Poprawka, która jest rozszerzeniem gwarancji zawartych w Civil Rights Act z roku 1866. Biorąc pod uwagę możliwość uznania niekonstytucyjnymi, niektórych części ustawy oraz silną antyfederalną opozycję afirmowaną przez Sąd Najwyższy, republikanie należący do Komisji 15 odpowiedzialni za Rekonstrukcję Południa na czele z Thadeusem Stevensem postanowili położyć kres polityczno-prawnym przepychankom, kto ma stać na straży gwarancji praw zawartych w XIII Poprawce do Konstytucji. Twórcy XIV Poprawki bardzo jasno określili, kto jest obywatelem USA, stwierdzając, iż każdy, kto urodził się lub naturyzował na terytorium Stanów Zjednoczonych, jest ich obywatelem oraz obywatelem stanu, w którym rezyduje. Autorzy poprawki bardzo jasno stwierdzili też, że zakazuje się stanom narzucania jakiegokolwiek prawa, które by ograniczały prawa i wolności obywateli USA (*Privileges or Immunities Clause*). Zakazuje się stanom pozbawiać życia, wolności i własności bez ugruntowanego prawem postępowania (*Due Process of Law*). W myśl poprawki każdemu obywatelowi Stanów Zjednoczonych na terytorium jego jurysdykcji przysługiwała równa ochrona przed prawem, której żaden stan nie mógł w żaden sposób ograniczać (*Equal Protection Clause*)[17].

XIV Poprawka do Konstytucji USA nigdy nie zostałaby zatwierdzona przez stany południowe, gdyby nie stacjonujące wojsko na Południu oraz działanie Reconstruction Act z 1867 roku. To właśnie ustawa o rekonstrukcji zapewniła możliwość wybierania delegatów do stanowych konwencji konstytucyjnych bez różnicowania na rasę, kolor czy wcześniejsze pochodzenie oraz zabroniła udziału w nich wszystkim tym, którzy dopuścili się zdrady kraju, uczestnicząc czynnie w tworzeniu rządu secesjonistów. Jak się później okazało, był to cios dla wielu prominentnych polityków, nastał czas „wielkiej smuty" na Południu Stanów Zjednoczonych. Przy asyście stacjonującego wojska oraz działalności Freedmen's Bureau[18], głosami większości Afroamerykanów uczestniczących w wyborach nie tylko XIV Poprawka zostaje ratyfikowana, republikanie miażdżąco wygrywają wybory do stanowych legislatur, partia Lincolna tryumfuje również na szczeblu federalnym, zapewniając sobie bezwzględną większość w Kongresie, a bohater walki o zachowanie Unii, generał Ulysses Grant zostaje wybrany siedemnastym prezydentem Stanów Zjednoczonych. Warto też wspomnieć, iż warunkiem ponownego wstąpienia do Unii było bez-

[15] H.J. Abraham, B.A. Perry, *Freedom and the Court, Civil Rights and Liberties in USA*, New York 1994, s. 10.

[16] Andrew Johnson, mianowany 16 prezydentem USA po śmierci Lincolna, postawiony został w stan oskarżenia w procesie impeachment przez radykalnych republikanów będących w większości w ówczesnym Kongresie. Złamał prawo, dymisjonując sekretarza wojny. Zarzuty zostały oddalone decyzją jednego głosu.

[17] M.J. Perry, *We the People, The Fourteenth Amendment and the Supreme Court*, New York 1999, s. 53–54.

[18] Stworzone na bazie Freedman's Bureau Bill było rządową agencją utworzoną zaraz po wojnie; zajmowała się ona głównie nowymi obywatelami USA, pomagając w znalezieniu pracy oraz ziemi, służyła też pomocą w odszukiwaniu krewnych, którzy podczas ery niewolnictwa byli rozdzielani i sprzedawani jak żywy towar.

warunkowe zastosowanie się do założeń ustawy o rekonstrukcji oraz ratyfikacja XIV Poprawki do Konstytucji USA przez stany południowe[19]. Z chwilą wiktorii Granta pokojowa idea adaptacji Południa przestaje praktycznie istnieć. Ulysses Grant zwiększa obecność wojska, które jest gwarantem stabilności polityczno-społecznej, a przede wszystkim gwarantem praw nowych obywateli – Afroamerykanów. Wojsko spełniało także rolę ochrony przed organizacjami terrorystycznymi na czele z Ku-Klux-Klanem, który był prowodyrem wszystkich rozruchów na tle rasowym po zakończeniu wojny domowej, podczas trwania rekonstrukcji.

Gdy stało się jasne, że prawa gwarantowane przez XIV Poprawkę nie zabezpieczają prawa do głosowania, które poprzez zastraszanie i legalny ze strony Ku-Klux-Klanu terror, pozbawiają możliwości oddawania głosów, twórcy odpowiedzialni za rekonstrukcję, projektują XV Poprawkę do Konstytucji, przy pełnym poparciu ze strony nowego prezydenta Ulyssesa Granta. XV Poprawka, wydana podobnie jak dwie poprzednie przez radykalnych republikanów, ratyfikowana została przez stany w 1870 roku, podobnie jak w przypadku XIV Poprawki, ratyfikacja przez stany południowe była bezwzględnym wymogiem powrotu do Unii. Przyjęcie XV Poprawki gwarantowało prawo głosu Afroamerykanom, które nie mogło być odebrane czy też ograniczone przez rząd federalny ani żaden stan ze względu na rasę, kolor skóry czy wcześniejsze pochodzenie[20]. Ostatnia z rekonstrukcyjnych poprawek podobnie jak poprzednie zawierała prowizje dające uprawnienia Kongresowi do zabezpieczenia odpowiednim ustawodawstwem wymienionych w poprawkach praw. W trakcie ratyfikacji XV Poprawki wciąż trwały prace nad ustawą o prawach obywatelskich, których wydanie przewidywała XIV Poprawka. Została ona ukończona i uchwalona dosłownie na godziny przed zmianą warty w Kongresie. Wybory w 1875 roku do Kongresu były sromotną porażką Partii Republikańskiej, na którą złożyło się wiele spraw, jednakże jak pisał „New York Times", Północ miała dość ciągłego nierozwiązywalnego problemu murzyńskiego i to właśnie zadecydowało o przegranej republikanów w wyborach 1875 roku w stanach północnych. Inaczej rzecz jasna sprawa miała się na Południu, gdzie systematyczne wzmacnianie pozycji praw Jima Crow, w miarę jak postępowała demilitaryzacja, formalnie zakończona kompromisem Hayesa w 1877 roku, odsunęło główną siłę wyborczą partii republikańskiej, Afroamerykanów od możliwości głosowania oraz uczestnictwa w prawyborach, doprowadzając do miażdżącej wygranej Partii Demokratycznej.

Wydana w 1875 roku ustawa o prawach obywatelskich przez odchodzących republikanów razem z ustawą delegalizującą Ku-Klux-Klan z 1871 roku, wymusiła na społeczeństwie Jima Crow bardziej przemyślane działania. Jakiekolwiek siłowe próby zastraszania lub terroryzowania Afroamerykanów mogły się skończyć karą więzienia lub grzywny, w ramach klauzuli, jakiej udzielała częściowo ustawa delegalizująca działanie Ku-Klux-Klanu. Ustawa przewidywała odpowiedzialność przed sądem federalnym za wykroczenie popełnione na terytorium stanu, gdzie za podobny lub taki sam czyn nie było przewidzianych kar lub stronniczość stanowego wymiaru sprawiedliwo-

[19] A.P. Napolitano, *Dred Scott's Revenge. A Legal History of Race and Freedom in America*, Nashville 2009, s. 115.
[20] J.A. Beckman, *Affirmative Action An Encyclopedia*, Westport 2004, t. 1, s. 392.

ści nie pozwalała na skazanie białego południowca[21]. Ustawa o prawach obywatelskich uchwalona w 1875 roku wzmocniła XIV Poprawkę, gwarantowała każdemu obywatelowi bez względu na rasę, kolor skóry i wcześniejsze pochodzenie równe traktowanie w miejscach publicznego użytku, takich jak: transport wodny i lądowy, teatr, kino, publiczne toalety czy miejsce ostatecznego spoczynku[22]. Przewidziane kary więzienia lub grzywny za ograniczanie dostępu do praw wynikających z tytułu równego traktowania były marginalne, jednakże dochodzenie swoich praw przez Afroamerykanów oraz egzekucja kar przewidzianych przez ustawę była rzadkością. Kiedy wreszcie udało się postawić oskarżonego o deprawację praw Afroamerykanów przed sądem, grupa zbrojnych eks-klanistów odbijała oskarżonego z więzienia lub podczas procesu doprowadzała do spektakularnej jego ucieczki, jak miało to miejsce w sprawie United States v. Harris. Ustawa o prawach obywatelskich z 1875 roku pozostawała w znacznej swej części martwą literą prawa. Jej egzekwowanie trafiało na silny opór ze strony stanowego wymiaru sprawiedliwości, opanowanego przez ludzi Jima Crow, niechętnych do respektowania praw politycznych Afroamerykanów, wydających decyzje sprzeczne z interesami poszkodowanych przez praktyki dyskryminacji i segregacji. Na skutek odwołań od niesprawiedliwych wyroków, pięć przypadków finalnie trafia do rozpatrzenia przez Sąd Najwyższy, który w słynnych Civil Rights Cases z 1883 roku bada zgodność z konstytucją ustawy o prawach obywatelskich – Civil Rights Act z 1875 roku.

Sąd Najwyższy USA pod koniec XIX wieku odgrywał bardzo ważną rolę w definiowaniu i interpretowaniu prawa. Rozstrzygał szczególnie sprawy podające w wątpliwość nowe ustawodawstwo powstałe podczas rekonstrukcji, które głównie potwierdzało prawa obywatelskie Afroamerykanów, wymuszając niejako na stanach przestrzeganie zapisów prawnych. Fiasko rekonstrukcji, porażka partii republikańskiej w wyborach roku 1875, przywróciło stary porządek polityczno-prawny na Południu. Zapanowała era Jima Crow, która teoretycznie zakończy się z chwilą decyzji Sądu Najwyższego w sprawie Brown v. Board of Education w 1954 roku, a praktycznie z chwilą wydania przez Kongres ustaw o prawach obywatelskich (Civil Rights Act 1964) i Praw Wyborczych (Voting Rights Act 1965).

Od chwili wydania ustawy Civil Rights Act z 1875 roku trwało wyczekiwanie na ustosunkowanie się Sądu Najwyższego do kontrowersji, jakie ustawa wywoływała, burząc niejako schemat funkcjonowania władzy federalnej i stanowej, przyznając tej pierwszej możliwość ingerencji w sfery prywatne stanów. Z drugiej strony klauzula przyznająca rządowi federalnemu większe prawa była formą zabezpieczenia praw gwarantowanych przez XIV Poprawkę, praw politycznych Afroamerykanów, które rasistowskie prawa Jima Crow im odbierały. W 1883 roku Sąd Najwyższy przyjmuje do rozstrzygnięcia pięć spraw, które noszą nazwę Civil Rights Cases. Nazwa nie jest przypadkowa, ponieważ każda z pięciu spraw, w których rozstrzygał sąd, podawała w wątpliwość konstytucyjność egzekucji praw zawartych w ustawie Civil Rights Act z 1875 roku. Cztery spośród pięciu spraw dotyczyło rewizji postanowień sądów niższej instancji, które skazały prawomocnym

[21] M.S. Weiner, *Black Trials. Citizenship from the Beginnings of Slavery to the end of Caste*, New York 2006, s. 200.
[22] A. Tsesis, *We Shall Overcome*, New Haven 2008, s. 114.

wyrokiem cztery osoby, które dopuściły się ograniczania i pozbawiania czarnoskórych obywateli USA prawa do zakwaterowania w hotelu, uczestnictwa w przedstawieniu operowym w Nowym Jorku i zakazały wejścia do kina w San Francisco. Piąta sprawa dotyczyła wszczęcia postępowania cywilno-prawnego przez stanową legislaturę Tennessee przeciwko przedsiębiorstwu zapewniającemu przewozy kolejowe na terytorium stanu, za odmówienie Afroamerykance miejsca w wagonie dla kobiet. 15 października 1883 roku Sąd Najwyższy USA pod przewodnictwem Chase'a uznaje pierwszą i drugą sekcję ustawy Civil Rights Act z 1875 roku za niekonstytucyjne, wyjaśniając w dalszej części swojej decyzji, iż XIV Poprawka do Konstytucji uprawniła Kongres do uchwalenia prawa przeciwdziałającego praktykom dyskryminacji przez stan, a nie jak to ma miejsce w ustawie, przeciwko jednostkom prywatnym. Decyzja większościowa 7:1 autorstwa sędziego Davida J. Brewera odnosiła się także do XIII Poprawki do Konstytucji, stwierdzając, iż zabezpiecza ona tylko prawa fundamentalne z tytułu obywatelstwa i nie może wpływać na relacje między obywatelami, nawet gdyby były one niewłaściwe[23]. Zniesienie niewolnictwa, zdaniem większości sędziów nie ma nic wspólnego z prawem do równej akomodacji. Jedynym sędzią, który nie zgodził się z większością, pisząc swoją decyzję odrębną zawierającą alternatywną interpretację XIII i XIV Poprawki był John Marshall Harlan. Harlan, arystokrata z Południa, były właściciel niewolników w swojej decyzji odrębnej (*dissenting opinion*) stwierdził, że podtrzymanie Fugitive Act 1793 w sprawie Prigg przeciwko wspólnocie Pensylwanii z tego samego roku (Prigg v. Commonwealth of Pensylvania) i Fuigitive Act 1850 w sprawie Ableman przeciwko Booth (Ableman v. Booth) z 1859 roku, w których potwierdzano autorytet Kongresu do zmuszenia jednostki do przymusowej pomocy przy odnajdywaniu zbiegłych niewolników bez względu na obowiązujące w określonym stanie prawo, nie pozostaje w sprzeczności z ideą XII i XIV Poprawki. Poprawki oraz ustawy o prawach obywatelskich miały wyeliminować jakiekolwiek pozostałości instytucji niewolnictwa (Badges of Slavery), którymi według Harlana jest dyskryminacja akomodacyjna (Public Inns), ponieważ różnicowana jest ze względu na rasę, kolor skóry i wcześniejsze zależności[24]. Krytyczna w skutkach decyzja Sądu Najwyższego pozbawiała możliwości dochodzenia swych praw przez czarnoskórych obywateli USA przed sądami, pozbawiając tym samym XIV Poprawkę wpływu na egzekwowanie praw gwarantowanych w niej zawartych. Pomimo wielkich nadziei dla poszanowania praw i godności nowych obywateli, jakie niosły za sobą rekonstrukcyjne poprawki i ustawy o prawach obywatelskich, sytuacja polityczno-prawna Afroamerykanów nie uległa znacznej poprawie, a po fiasku rekonstrukcji i przegranych wyborach partii Lincolna społeczeństwo Jima Crow zdegradowało ich do poziomu sprzed emancypacji. Decyzja Sądu Najwyższego, stosującego podwójny standard, dała przyzwolenie stanom południowym na legalne pozbawianie Afroamerykanów praw obywatelskich i politycznych, a także umocniła przekonanie, że nie spowoduje to interwencji Północy[25].

[23] S.K. Padover, *The Living US Constitution*, New York, s. 277.

[24] P.F. Rubio, *A History of Affirmative Action 1619–2000*, Jackson 2001, s. 60–61.

[25] W. Osiatyński, *Korzenie korzeni*, Warszawa 1981, s. 163.

Już podczas trwania Rekonstrukcji wiele stanów południowych poprzez swoje legislatury wprowadziło do obowiązku prawnego ustawy, które mniej lub bardziej segregowały rzeczywistość. W 1870 roku do Konstytucji Tennessee wprowadzono poprawkę, która zabraniała mieszania się ras i wprowadzała oddzielne szkolnictwo dla czarnoskórych Amerykanów. Nie była to jednak pierwsza tego typu sprawa w historii USA. W 1849 roku na wokandę Stanowego Sądu Najwyższego w Massachusetts trafiła sprawa Afroamerykanki Sary Roberts, która powołując się na Stanową Kartę Praw (Massachusetts Bill of Rights), oskarżyła miasto Boston, twierdząc, że stosowanie oddzielnego szkolnictwa dla czarnych i białych narusza postanowienia Karty oraz stanową konstytucję. Adwokatem, który reprezentował rodzinę Robertsów przed Sądem Najwyższym, był zaliczany do grona najbardziej radykalnych abolicjonistów, późniejszy senator USA oraz jeden z twórców ustawy o prawach obywatelskich z 1875 roku Charles Sumner. Stanowy Sąd Najwyższy pod przewodnictwem Lemuela Shaw, pomimo niezwykle przekonujących argumentów, na które powoływał się Sumner, twierdząc, iż w świetle konstytucji wszyscy obywatele stanu są równi i mają takie same prawa i jeśli jej język obalił niewolnictwo, to tak samo nie zezwala na segregację, która wyrosła na nierówności i systemie kastowym, co za tym idzie segregacja w szkolnictwie pozostaje w sprzeczności z ideą równości afirmowaną przez konstytucję stanu[26]. Innego zdania był w tej sprawie Shaw, który zgodził się w większości argumentów z Sumnerem, jednakże w najważniejszej kwestii dotyczącej segregacji stwierdził, że w świetle Konstytucji Massachusetts Afroamerykanie i biali obywatele mają równy dostęp do edukacji, jednakże oddzielne szkolnictwo nie pozostaje w sprzeczności z równym do niej dostępem, oddalając tym samym sprawę[27]. Sprawa Roberts v. City of Boston pojawi się w niecałe pięćdziesiąt lat później i będzie jedną z podstaw większościowej decyzji sędziów w głośnej sprawie Homera Plessy'ego w 1896 roku.

Bezwzględny proces pozbawiania Afroamerykanów praw politycznych nie nastąpił natychmiastowo po wycofaniu wojsk z Południa. Z chwilą uznania Civil Rights Act 1875 niekonstytucyjnym oraz braku legislacji przewidzianej przez XV Poprawkę, stanowe legislatury wydawały poprawki do swych konstytucji, wprowadzające restrykcje na bazie stanowych statutów rejestracji do głosowania. Jedną z najbardziej znanych praktyk dyskryminujących Afroamerykanów była „klauzula dziadka" (*Grandfather Clause*), która wymuszała na każdym obywatelu, który chciał wziąć udział w głosowaniu, umiejętność pisania. Aby nie wykluczać też białych niepiśmiennych obywateli, potencjalnych głosujących, wprowadzono zasadę, która dopuszczała do zarejestrowania swojego głosu wszystkich tych, których dziadek głosował w 1860 roku[28]. Innym znanym sposobem, notabene bardzo skutecznym z uwagi na ogromne ubóstwo społeczności Afroamerykańskiej, był podatek wyborczy (*Poll Tax*), który trwale eliminował najuboższych z głosowania. Niektóre stany wyprzedzały się w tworzeniu nowych praw wykluczających, np. organizowano testy na rozumienie

[26] A. Kull, *The Color – Blind Constitution*, Cambridge, Massachusetts 1994, s. 46.
[27] J.A. Beckman, *Affirmative Action An Encyclopedia*, *op. cit*., t. 2, s. 772.
[28] M.G. Abernathy, B.A. Perry, *Civil Liberties under the Constitution*, Columbia 1993, s. 411.

wybranych fragmentów Konstytucji oraz posiadanie dobrego charakteru czy wyrozumiałości, co wydaje się niecodzienną praktyką, jednakże takie lub podobne klasyfikacje głosu były powszechne w południowym społeczeństwie Jima Crow. Na jednej z Konstytucyjnych Konwencji odbywającej się w Karolinie Południowej w 1895 roku, która formalnie wprowadzała do stanowej Konstytucji wymienione wyżej praktyki pozbawiania głosu, przy obecności jedynego czarnoskórego delegata, pomimo iż Afroamerykanie stanowili dość znaczną część obywateli stanu, senator Benjamin R. „Pitchfork Ben" Tillman w swojej inauguracyjnej mowie na zgromadzeniu stwierdził, ażeby pozbawić czarnoskórych możliwości głosowania i bycia wybieranym, trzeba zrobić to legalnie, wydając regulacje na bazie stanowych przepisów tak jak uczynił to stan Mississippi w 1890 roku. Obecny na sali czarnoskóry delegat odważył się zgłosić swój sprzeciw, co rozwścieczyło Tillmana, który w odpowiedzi na sprzeciw miał krzyknąć „pożrę cię żywcem, czarny brudny łajdaku", na co spokojnie, bardzo stonowanym głosem czarnoskóry delegat odpowiedział: „jeżeli to zrobisz, będziesz miał więcej mózgu w brzuchu niż w swojej głowie"[29]. Na tej samej konwencji uchwalono specyficzne przepisy oddawania głosu w wyborach (*Eight Box Vote System*)[30], których zadaniem było tylko jedno – legalnie wykluczyć jak największą liczbę czarnoskórych wyborców z możliwości oddania swojego głosu. W 1898 roku na wokandę Sądu Najwyższego trafia pierwsza sprawa (Williams v. Mississippi), która uzyskała status *writ of error* ze stanu Mississippi, w której sędziowie pod przewodnictwem Melville'a Fullera, nie znajdują podstaw do uznania prywatnych przepisów wyborczych stanu sprzecznymi z treścią XV Poprawki do Konstytucji USA. Aprobata Sądu Najwyższego stanowych regulacji rejestracji głosu wykluczyła na dobre społeczność Afroamerykańską z partycypacji w stanowych i federalnych wyborach. Pierwszym Afroamerykaninem, który dostąpił zaszczytu zasiadania w Kongresie, był wybrany w 1869 roku z Karoliny Południowej Joseph H. Rainey, podczas trwania rekonstrukcji do Kongresu zostało wybranych w sumie 16 Afroamerykanów, po jej zakończeniu jeszcze 6 czarnoskórych obywateli USA zasiadło w Kongresie; ostatnim był George H. White, który zakończył swą kadencję w 1901 roku[31]. W okresie od 1901 do 1929 nie odnotowano obecności przedstawiciela rasy „kolorowej" w Kongresie, w 1929 roku Oscar S. DePriest został wybrany do Kongresu ze stanu Illinois. W czasie trwania Rekonstrukcji 115 Afroamerykanów sprawowało powinności legislacyjne w legislaturach Mississippi, w 1879 roku było ich już tylko 16, a w 1896 nie było żadnego przedstawiciela rasy czarnej, aż do uchwalenia Voting Rights Act 1965, w stanie Alabama, gdzie ponad połowa obywateli w 1876 była rasy czarnej, stanowe legislatury nie zanotowały ich obecności[32].

Dwa lata przed rozstrzygnięciem sprawy Williams v. Mississippi w 1896 roku środowiska afroamerykańskie rzucają wyzwanie jednemu z bastionów praw Jima Crow – segregacji, powołując

[29] A. Tsesis, *We Shall Overcome*, *op. cit*., s. 136.

[30] Niepiśmienni Afroamerykanie, nawet jeśli dobrze wypełnili formularz do głosowania, w większości oddawali głosy nieważne, bo wrzucili je do nieodpowiedniej urny, które były podzielone wg stanowisk i ich nazwami podpisane. Za przykładem Karoliny Południowej poszły Karolina Północna oraz Floryda, uchwalając *Multiple – Ballot System* oraz *Australian Ballot Method*. W pierwszej metodzie urny były co jakiś czas mieszane z uwagi na możliwość zapamiętywania przez małą grupę piśmiennych oraz późniejszą pomoc niepiśmiennym. W drugiej metodzie urny nie były podpisane, przy czym komisja pomagała wszystkim białym w głosowaniu, odmawiając pomocy Afroamerykanom.

[31] A. Tsesis, *We Shall Overcome*, *op. cit*., s. 121–140.

[32] T.H. Anderson, *The Pursuit of Fairness, A History of Affirmative Action*, New York 2004, s. 4–5.

się na klauzulę równości zawartą w XIV Poprawce w sprawie Plessy v. Ferguson. Niejaki Homer Plessy, w jednej ósmej krwi Afroamerykanin, za odmowę przejścia do wagonu przeznaczonego dla „kolorowych" zostaje aresztowany i skazany na podstawie Louisiana Separate Car Law (Act 111), mówiącego o oddzielnym standardzie podróży dla rasy białej i czarnej. Sprawa finalnie trafia do rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy USA, gdzie po wysłuchaniu argumentów obydwu stron większością 7:1, decyzją autorstwa sędziego Henry'go B. Browna podtrzymano konstytucyjność ustawy o oddzielnym standardzie podróżowania, nie znajdując podstaw, aby uznać ją za sprzeczną z XIV Poprawką. Krytyczna w swoich skutkach decyzja Sądu Najwyższego ukonstytuowała stanową praktykę segregacji, nadając jej wymiar federalny, jako że precedens Plessiego oraz doktryna „*Separate but Equal*" stały się obowiązujące na terytorium wszystkich stanów, od tych, w których nie było segregacji rasowej, wymagając wprowadzenia takowej w ramach doktryny społecznej „równi, ale oddzielnie". Podobnie jak w Civil Rights Cases z 1883 roku, sędzia Sądu Najwyższego John Marshall Harlan jako jedyny nie zgodził się z argumentacją większości sędziów, twierdząc, że XIV Poprawka została zaprojektowana tak, aby te właśnie podziały mające swe źródło w instytucji niewolnictwa, likwidować, i tak powinna być interpretowana. Opinia większości sędziów opierała się na sprawie Roberts v. City of Boston z 1849 roku, co według Harlana było nonsensem, ponieważ Afroamerykanie w świetle Konstytucji nie byli jeszcze obywatelami Stanów Zjednoczonych (Dred Scott v. Stanford), a stali się nimi w świetle XIII i XIV Poprawki. W swojej opinii odrębnej sędzia stwierdził, że Konstytucja amerykańska jest „*color – blind*", tj. ślepa na kolor, nie była, nie jest i nigdy nie będzie tolerować rozróżnienia obywateli ze względu na kolor skóry czy rasę, nie będzie tolerować żadnych kast – względem praw obywatelskich w niej zawartych wszyscy obywatele są równi wobec prawa. XIV Poprawka została wprowadzona do konstytucji właśnie po to, by „podziały rasowe" usuwać z systemu politycznego[33]. John Marshall Harlan swoimi opiniami odrębnymi w sprawach przełomowych dostąpił miana „The Great Dissenter", a stwierdzenie, że konstytucja jest ślepa na kolor po dzień dzisiejszy jest cytowane w sprawach sądowych.

Decyzja konstytuująca segregację jako doktrynę polityczno-społeczną była zwycięstwem praw i obyczajów Jima Crow. Sędziowie Sądu Najwyższego wykazali niechęć akceptacji praw gwarantowanych, zawartych w XIV Poprawce, na których inkorporację przyjdzie poczekać przeszło 50 lat, kiedy to Sąd Najwyższy pod przewodnictwem Earla Warrena finalnie inkorporuje XIV Poprawkę. Do tego czasu prawa w niej zawarte, zaprojektowane tak, by stać na straży praw obywatelskich Afroamerykanów, a co za tym idzie praw politycznych z tytułu obywatelstwa, pozostaną nierozpoznawalne, pozostawiając społeczeństwo Afroamerykańskie w matni segregacji społecznej wynikłej z nienawiści i uprzedzeń rasowych białych Amerykanów względem czarnoskórych. Prawa Jima Crow będą ograniczały niemalże każdy aspekt życia Afroamerykanów; gdzie mogą mieszkać, uczyć się, pracować i modlić, będą separowani od białych w transportach więziennych, a nawet po śmierci nie zaznają spokoju, ponieważ segregacja cmentarzy była powszechna. Znaki „*White Only*" i „*No Colored*" stały się rzeczywistością na Południu, podobnie jak segregowane miejsca

[33] A. Kull, *The Color – Blind Constitution*, *op. cit.*, s. 113–115.

publicznego użytku, takie jak: fontanny, szalety, osobne wejścia do budynków, a nawet osobne windy, budki telefoniczne i osobne automaty z napojami. Problem inkorporacji praw zawartych w XIV Poprawce oraz brak prawnej ochrony czarnoskórych obywateli USA doprowadziły społeczność Afroamerykańską do niemalże całkowitej degradacji. Szybko się okazało, że oddzielne wcale nie znaczy równe, szczególnie ucierpiała na tym edukacja. Linczowanie nie było także uznawane za przestępstwo, jak w przypadku gdy czarny 14-letni chłopak, który przyjechał do Alabamy na wakacje z Illinois i zagwizdał na widok białej kobiety, został obdarty ze skóry, poćwiartowany i wrzucony do miejskiego ścieku, ku przestrodze innym: *Jim Crow Welcomes You Unless You Are Black, Jewish or Catholic*.

Aleksandra Kasznik-Christian

Polityczność islamu w kolonialnej i niepodległej Algierii w XIX–XX wieku

W okresie tureckim dziejów Algierii (XVI–XIX wiek) ścisły związek między państwem a islamem z formalnego punktu widzenia nie budził sprzeciwu[1]. Sułtan turecki jako przywódca polityczny sprawował jednocześnie godność kalifa, zatem cały personel związany z kultem muzułmańskim był przez niego mianowany[2]. Sytuacja uległa diametralnej zmianie, gdy w 1830 roku pojawiła się Francja i jako „potęga chrześcijańska" przystąpiła do podboju Regencji Algierskiej[3].

Wprawdzie marszałek Bourmont, przyjmując 5 lipca 1830 roku kapitulację deja Husajna, zobowiązał się w imieniu Paryża do respektowania islamu oraz gwarantował ludności Algieru, iż żadne prześladowania nie dosięgną ich „religii, własności, handlu i rzemiosła", lecz rychło zobowiązania okazały się czczymi obietnicami. Administracja francuska, zgodnie z planami kolonizacyjnymi, przystąpiła do wywłaszczeń, które – prócz własności tureckiej – dosięgły także habusów, czyli dóbr fundacji religijnych[4]. Wprawdzie pozostawiono ich zarządzanie w ręku muzułmanów, niemniej pod ścisłą kontrolą francuską. Konfiskata dóbr martwej ręki pozbawiła dochodów personel religijny, który odtąd był opłacany z budżetu kolonii, podobnie jak i do państwa należało utrzymanie budynków kultowych. Sama organizacja kultu muzułmańskiego również została poddana regulacjom francuskim, stając się czwartą religią uznawaną przez państwo – obok katolicyzmu, protestantyzmu i judaizmu[5]. Do początków XX wieku we Francji obowiązywał tzw. gallikański sposób regulacji stosunków między państwem a religiami, który zakładał ścisłe podporządkowanie tych ostatnich. Dopiero antyklerykalna koniunktura polityczna z końca XIX wieku doprowadziła

[1] Choć jednocześnie sama polityczna władza turecka była od XVII w. coraz silniej kontestowana przez niektóre bractwa religijne, które miały własne – sprzeczne z Turkami – interesy. Były to przede wszystkim takie konfrerie jak Derkawa i Tidjanija.

[2] Ulemowie, mufti, imamowie, muezini.

[3] Tak w Europie nazywano turecką Algierię.

[4] Rozporządzenie z 8 września 1830 r., uzupełnione rozporządzeniami z 23 marca i 3 października 1848 r., F. Frégosi, *Islam et état en Algérie. Du gallicanisme au fondamantalisme d'état*, „Revue du monde musulman et de la Méditerranée" 1992, t. 65, nr 1, s. 73, przypis 4, 5.

[5] Cyrkularz gubernatora generalnego z 17 maja 1851 r., *ibidem*, s. 62.

w 1905 roku do aktu separacji religii od państwa. W żadnym jednak wypadku laicyzacja III Republiki nie miała wpływu na sytuację islamu w kolonialnej Algierii. W politycznym interesie Francji leżały bowiem kontrola życia muzułmanów i ścisły dozór islamu.

W czasach kolonialnych (1830–1962) islamowi powodziło się o wiele gorzej niż za Turków – religijnych pobratymców Algierczyków. Wprawdzie Francuzi rozciągali akt kapitulacji z 5 lipca 1830 roku na całość ziem pozyskiwanych w miarę podboju, niemniej sama swoboda wykonywania kultu, która była w nim gwarantowana, nie mogła zapewnić normalnego funkcjonowania islamu. W społeczeństwie muzułmańskim wszechobecność religii jest tak wielka, iż reguluje zarówno prywatność życia, jak i jego publiczne przejawy. Sama tylko możliwość praktyk, przy jednoczesnym ograniczaniu islamu w życiu społecznym, prowadziła do degradacji religii, do licznych a pośrednich na nią zamachów[6].

Zgodnie z konwencją kapitulacyjną z 1830 roku obowiązywała swoboda wyznania, niemniej szkolnictwo koraniczne napotykało bardzo duże trudności. Można rzec, że było ledwie tolerowane, ponieważ najpierw obowiązywała francuska polityka asymilacji, a później laicyzacji. Ograniczano liczbę szkół koranicznych przy meczetach, a szkoły prowadzone przez bractwa religijne były dozorowane, a nawet zamykane. Skutki tego procederu były dalekosiężne – pomniejszała się liczba nauczycieli i znawców literatury arabskiej oraz ulemów, czyli doktorów prawa muzułmańskiego, zanikał literacki język arabski na rzecz lokalnego dialektu. Praktyki religijne były również ściśle kontrolowane. Lokalne pielgrzymki i obchody świąt odbywały się bez zakłóceń, lecz już pielgrzymowanie do Mekki wymagało specjalnych zezwoleń, a te były rzadko udzielane. Tymczasem dla prawowiernego muzułmanina odwiedzenie Mekki było jednym z pięciu „filarów wiary". Dlatego parlament francuski musiał w końcu interweniować w 1913 roku, aby położyć kres tym utrudnieniom i nie jątrzyć sytuacji[7].

Państwo uznawało wprawdzie, a nawet dotowało bractwa religijne, ale zbyt często uciekało się i do dyskretnych interwencji, i spektakularnych posunięć, takich jak konfiskaty dóbr martwej ręki, zamykanie szkół koranicznych, zawieszanie w czynnościach, a nawet internowanie osobistości religijnych czy zamiany meczetów na kościoły. Dla muzułmanów były to posunięcia kwalifikowane jako „czyny świętokradcze". Radykalny rozdział między tym, co duchowne, a tym, co świeckie – czyli to, co stanowiło istotę francuskiej polityki religijnej – był niezrozumiały dla świata islamu. Muzułmanie nie mogli akceptować tej liberalnej wolności, której dopracowała się Europa, i która rozróżniała między szkołą a meczetem, uniezależniała kult od wykonywania sprawiedliwości, a laickiej władzy poddawała religię. Dlatego też, niezależnie od częstotliwości owych „czynów świętokradczych", negatywny zasięg ich oddziaływania był bardzo duży. Skargi algierskiej ludności

[6] Islam w Algierii w XX w. – ze względu na obecność Europejczyków w kolonii – wyznawany przez 9/10 ludności, znajdował się pod presją dwóch antagonistycznych tendencji, z których każda na swój sposób szkodziła mu. Z jednej strony francuskie sfery katolickie – zachłanne w misji apostolskiej – skłonne były sugerować, iż akt kapitulacji z 1830 r. jako akt wojskowy miał ograniczony zasięg, a życie i tak już go zdezaktualizowało. Z drugiej strony obojętność religijna i sceptycyzm podzielane przez wojskowych, kolonów i cywilne władze administracyjne powodowały, że akt kapitulacji był rozumiany w sensie jak najbardziej zawężającym; oznaczał wolność modlitwy, ceremonii i naboru muzułmańskiego „duchowieństwa". Słowem, proste zastosowanie francuskiej legislatury i intencji ograniczania religii w ogóle.

[7] A. Kasznik-Christian, *Algieria*, Warszawa 2006, s. 94.

rozbrzmiewały po całym Maghrebie i Oriencie, wzmagając urazy świata islamu, który w drugiej połowie XIX wieku przeżywał renesans.

Islam jako religia nie wytworzył odrębnej warstwy kleru, łatwej do podporządkowania przez władze. Niemniej Paryż dążył do swoistego wykreowania podległego sobie środowiska związanego z kultem – kształconego już we francuskich medresach i opłacanego przez państwo. Tym teologom i prawnikom wyznaczono istotne zadanie – walkę z wpływowymi bractwami religijnymi. Reprezentowały one islam ludowy, mistyczny, paralelny w stosunku do islamu oficjalnego, już podporządkowanego. Był to islam potężnych zawiji (nazwa wywodziła się od rodzaju konwentów owych bractw), które tworzyły własną, niezależną sieć meczetów i szkół koranicznych, podległą swoim duchowym przywódcom, szajchom konfrerii. Początkowo francuska polityka ujarzmiania bractw nie odnosiła żadnego sukcesu. Środowisko uległe Francuzom, które nazywano „klerem zaprzysiężonym" – parafrazując określenie z czasów rewolucji francuskiej – pozbawione było jakichkolwiek wpływów wśród ludności. Administracji kolonialnej nie pozostało nic innego jak szukanie nowych dróg pozyskiwania szajchów i lokalnych „świętych" marabutów. Ponieważ Francuzi mieli do czynienia z prawdziwymi wojnami wśród zwalczających się bractw, w konsekwencji ułatwiło to im wygrywanie zadawnionych rywalizacji. Po pewnym czasie dalekosiężna strategia przyniosła częściowe wyniki – szajchów i marabutów udało się poskromić, niemniej oni sami utracili znaczenie i wpływy, kompromitując się w oczach ludności przez swoją uległość wobec administracji. Jednocześnie przez długi czas większość konserwatywnych ulemów także godziła się z reżimem kolonialnym – bądź milcząc, bądź nie podejmując żadnych działań, przez co kolonizatorzy pozostawiali im margines wolności[8].

Konwencja kapitulacyjna z 1830 roku miała znaczenie tym bardziej fundamentalne, że w umysłach muzułmanów była szańcem, za którym – poprzez gwarancje dla religii – chronili swoją tożsamość, tradycje, struktury społeczne, prawodawstwo i szkoły koraniczne. Każde naruszenie tak rozumianej konwencji budziło ostre niepokoje i reakcje. Dla Europejczyków były one tylko prostym wzmożeniem fanatyzmu, a tymczasem kryło się za nim przywiązanie do całej spuścizny po przodkach.

Tymczasem świat kolonialny negował wszystko to, co było istotne dla społeczności tubylczej – i jej prawo do ziemi, i do własnej cywilizacji. Zdaniem Europejczyków muzułmanie przedstawiali „zasmucający spektakl barbarzyństwa" i tym obiegowym porzekadłem szpikowano codzienne dyskusje i poważne dzieła[9]. Uznając cywilizacyjną spuściznę islamu sprzed wieków, Francuzi wytaczali racje o zacofaniu ówczesnej społeczności, aby przez to usprawiedliwić politykę kolonialną, przyrównywaną do „niezbędnego odrodzenia". Ówczesne teksty legislacyjne, raporty oficjalne i poufne oraz prasa stawiały znak równości między fanatyzmem i zacofaną mentalnością a tradycyjnym nauczaniem, które rzeczywiście ulegało zastraszającej degradacji. Zamach na kolonizowanego dosięgał jego religii, albowiem nie widziano w niej nic poza zabobonem i niemoralnością. Muzuł-

[8] P. Balta, *Les particularités de l'islam au Maghreb*, mai 2002, copyright Clio 2009, www.clio.fr.

[9] A. Kasznik-Christian, *W cieniu kolonializmu. Oblicze polityczne Kościoła francuskiego w Afryce Północnej. Wiek XIX*, Kraków 1985, s. 87.

mańskiemu prawu odmawiano jakiejkolwiek wartości i podważano sens jego istnienia, ponieważ utrwalało barierę obcości między kolonizatorem a kolonizowanym. Właśnie jedną z płaszczyzn, na której rozgrywała się przez długie dziesięciolecia zaciekła walka między ludnością muzułmańską a władzami kolonialnymi był obszar wymiaru sprawiedliwości. Dla muzułmanów *szaria*, religijne prawo, była gwarancją utrzymania swojej tożsamości zagrożonej rozmyciem się w chrześcijańskiej cywilizacji europejskiej, którą reprezentowały francuskie trybunały. Dla Francuzów zaś podtrzymywanie *szarii* oznaczało – i słusznie – uwiecznienie arabo-islamskiej odmienności, która napędzała opór wobec nich. Dlatego założeniem francuskiej polityki sądowniczej było wyjęcie spod kompetencji muzułmańskich sędziów i notariuszy jak najwięcej kategorii spraw[10].

Francuscy administratorzy zawsze mieli świadomość politycznej roli islamu – kultura rodzima była przez nich odbierana jako siedlisko szeroko pojętego oporu, i to w miejscach najbardziej trudnych do kształtowania świadomości, takich jak rodzina, klany, plemiona, meczety, szkoły koraniczne. Dla Algierczyków kultura islamska stała się ostatnim miejscem schronienia, pozwalała przetrwać i ukształtowała solidarność nowego typu, wykraczającą poza tradycyjne struktury społeczne. Wyrażając potrzeby oraz aspiracje ludności, kultura islamska przyczyniła się do rozbudzenia świadomości narodowej.

W XVIII i XIX wieku kadrami dla każdego ruchu politycznego były plemiona i konfrerie – one bowiem prowadziły najpierw rewolty antytureckie[11], później zaś antyfrancuskie. Bractwa muzułmańskie miały kilkusetletni rodowód i reprezentowały wojujący islam. Ich ideologia ogniskowała się wokół dwu najbardziej żywotnych emocji muzułmanów – nastrojów antycudzoziemskich i antychrześcijańskich. Posiłkowała się pojęciami proweniencji religijnej, takimi jak dżihad (wojna święta) i *asakir mohammadia* (armia Mohammeda). Jednak bunty antyfrancuskie ustały z początkiem XX wieku, kiedy dokonał się prawdziwy przełom w świadomości algierskiej. Po wielu nieudanych próbach powstańczych[12] i poniesionych klęskach powszechne stało się przekonanie, iż Francja jest potęgą, której nie pokona się starymi metodami, a raczej działalnością kulturalną i wywieraniem presji politycznej, wzorowanej na formach europejskich. Obce panowanie wykluczało własną państwowość, nie wykluczało jednak takiej działalności, a nawet nie wykluczało rozwoju politycznego.

Z początkiem XX wieku większość konserwatywnych ulemów zaakceptowała – acz niechętnie – francuską dominację. Była to akceptacja czasowa, ponieważ panowanie „niewiernych" zostało wymuszone siłą. Ulemowie w tym czasie przede wszystkim chłonęli idee panislamizmu[13]. Byli

[10] Dobry, skrótowy przegląd najważniejszych informacji podaje artykuł *La justice musulmane*, który stanowi część algierskiego materiału edukacyjnego (Données extraites du CDROM Histoire d'Algérie edité par le minister des Moudjahidines, www.1novembre54.com/histore_algerie.php?cat=Dossiers&id=La%20JUSTI (dostęp: 22.12.2009).

[11] Rewolty te były wyrazem oporu wobec ucisku fiskalnego Turków.

[12] Wojna emira Abd el-Kadera z Francuzami i próba utworzenia niepodległego państwa (1832–1847); zbrojny opór beja Ahmeda we wschodniej części Algierii (1830–1840); rewolta Benacer Ben Chohra w centrum i na południowym wschodzie Algierii (1846); wystąpienia w oazach Zaatcha i Zibane pod wodzą szacha Bouziane'a (1845–1850); powstania Chérif Boubeghla i Fatma N'soumer w górach Djurdura w Kabylii (1851–1860); powstanie plemienia Ouled Sidi-Cheikh na przedpolach Sahary (1864–1884); wielkie powstanie Hadj Mohamed El Mokrani Boumezrag na obszarze Wielkiej i Małej Kabylii (1871–1872); rewolta saharyjskich Tuaregów z Hoggaru pod wodzą szajcha Amoud Ben Mokhtar (1877–1912); powstanie Bou Ammâma (1881–1904).

[13] Z początkiem XX wieku Egipcjanin Mohammed Abduh nauczał o potrzebie odrodzenia tradycyjnego islamu z jego uniwersalnymi instytucjami i wartościami; mówił o potrzebie pozbycia się nawarstwień lokalnych, nieracjonalnych, cudotwórczych i zabobonnych oraz nawoływał do wysiłku zgłębienia nowo-

przekonani, że właśnie ta doktryna ustrzeże islamskie społeczeństwo przed wpływami francuskimi i odciągnie je od pokus asymilacyjnych. Był to okres niesłychanego fermentu ideologicznego i społecznego. Nieliczne, lecz wykształcone elity – zarówno dwujęzyczne, obeznane z pojęciami europejskimi, jak i muzułmańskie, które czerpały z bliskowschodniego odrodzenia islamskiego – podejmowały „pracę organiczną", rodzaj pracy u podstaw. Rozpoczęły szeroki ruch odnowy kulturalnej, działalności społecznej, samokształceniowej, organizując towarzystwa dozwolone prawem francuskim, własną prasę i organizacje, które – wzorując się na przykładach europejskich – prowadziły legalne naciski polityczne.

W ten sposób rodził się algierski ruch narodowy[14]. Choć nie bez związku z rozpowszechnianiem się zachodnich idei politycznych[15], był przede wszystkim wynikiem ewolucji historycznej samych Algierczyków[16]. Ogromna w nim była rola tradycyjnej, islamskiej kultury politycznej z jej pojęciami jedności świata islamu, islamskiego totalizmu i politycznego arabizmu.

Panislamizm był wyrazem szerszego ruchu odrodzenia i reformy, znanego pod nazwą *Nahdy*, którego czołowi myśliciele mieli pośrednio wpływ na reformizm i modernizm algierski. Założone w 1931 roku Stowarzyszenie Ulemów Algierskich prowadziło przede wszystkim walkę o reformę islamu – *islah*[17]. Ulemowie byli swoistą arystokracją intelektualną wykształconą w renomowanych uniwersytetach islamskich Fezu, Tunisu, Kairu, nie mówiąc o pobytach w świętych miejscach – Mekce i Medynie. Monopolizowali zatem interpretację tekstów religijnych i przez to samo narzucali siebie – wobec władz kolonialnych, marabutów i ludności – jako autorytet religijny najwyższej miary. Twórca Stowarzyszenia Ulemów, szajch Abd el-Hamid Ben Badis, najsilniejsza osobowość islamu maghrebińskiego tej epoki, był jednocześnie reformatorem religijnym i politycznym.

Chociaż reforma islamu była dla ulemów rzeczą najważniejszą, nie zaniedbywali obszaru politycznego swej działalności. Ben Badis jasno stawiał gorszący go problem asymilacji części elit algierskich, która zauroczona kulturą francuską domagała się obywatelstwa francuskiego, niezależnie od wyznawanej religii. Jednocześnie przez długie lata przekonywał administrację kolonialną, iż tak zwana „polityka muzułmańska" pozostaje w sprzeczności z duchem prawa

czesnej wiedzy, czerpanej u Europejczyków. To właśnie Mohammed Abduh odkrył reformizm muzułmański dla Algierczyków. Jego krótka wizyta w Algierii w 1903 r. zaowocowała po pewnym czasie ruchem ulemów, pomyślanym z początku jako zrzeszenie muzułmańskich uczonych, dbałych o nauczanie arabskie i ujednolicenie doktryny religijnej. Później jednak, wobec nieugiętej polityki Francuzów, którzy nie chcieli pójść na żadne ustępstwa w stosunku do krajowców i wobec ataków ze strony *marabutów*, ulemowie powzięli ideę utworzenia „partii religijnej". W maju 1931 r. powstało Stowarzyszenie Muzułmańskich Ulemów Algierskich (*Association des oulemas musulmans algériens*).

[14] Do jego narodzin przyczyniły się trzy czynniki: bezpośredni kontakt z kulturą europejską (francuską), wpływ Bliskiego Wschodu poprzez panislamizm i zmiany w układzie sił na arenie międzynarodowej na początku XX w.

[15] Z Zachodu zostały zaczerpnięte pewne pojęcia – takie jak naród, państwo narodowe, partie, demokracja, socjalizm – ale pod tymi pojęciami kryły się częstokroć treści nieco lub bardzo odmienne, a całkowicie wytłumaczalne, jeśli uwzględni się historyczny kontekst rozwoju tych narodów. Pozaeuropejskie ruchy były bowiem wynikiem ewolucji historycznej danej społeczności, tzn. jej kultura polityczna i wszystkie instytucje polityczne znajdowały uzasadnienie przede wszystkim we własnej kulturze i we własnej tradycji. W krajach muzułmańskich to właśnie pojęcia i instytucje arabo-islamskie – słowem, polityczna siła tradycji – były prawdziwą tkaną łączną ruchów narodowych.

[16] Algierski nacjonalizm wpisywał się w specyfikę nacjonalizmu arabskiego w ogóle, ale zachował jednocześnie swoje odrębności. Jego najbardziej charakterystycznymi cechami – obok asymilacjonizmu elit francuskojęzycznych – były arabo-islamizm i populizm.

[17] Zmierzając do odnowienia islamu, ulemowie odarli z autorytetu *marabutów* i oficjalnych imamów, powolnych Francuzom. Byli niestrudzonymi misjonarzami, ale ich reformatorska działalność zubożyła islam Algierczyków o wartości mistyczne. Jednocześnie przeorientowali w stronę kultury arabskiej część młodzieży francuskojęzycznej i odciągnęli część elity od cywilizacji francuskiej. Zablokowali w ten sposób proces francyzacji, a poprzez potwierdzenie tożsamości arabo-muzułmańskiej kraju pchnęli Algierczyków w kierunku nacjonalizmu.

francuskiego, kłóci się bowiem ze świeckością państwa, a jego omnipotencja[18] dusi swobodny rozwój islamu i kultury arabskiej. Otwarcie stawiał kwestię stosunków między islamem a państwem, domagając się wprowadzenia francuskiego prawa o separacji z 1905 roku, które nie obowiązywało w Algierii. Ulemowie nie byli zresztą pierwszymi, którzy domagali się rozdziału islamu od państwa. Już w 1924 roku, emir Khaled – wnuk słynnego emira Abd el-Kadera – domagając się równości praw dla francuskich muzułmanów, zwrócił się do premiera E. Herriota z listem, w którym m.in. apelował o rozciągnięcie laicyzacji na teren kolonii[19]. W 1936 roku, podczas I Kongresu muzułmańskiego w Algierze, już prawie wszystkie tubylcze siły polityczne przyjęły wniosek odnośnie do języka arabskiego, islamu i sądownictwa muzułmańskiego. Domagano się w nim zwrotu meczetów, oddania ich pod zarząd stowarzyszeń religijnych przewidzianych prawem z 1905 roku oraz przekazania im funduszy, proporcjonalnych do zysków, jakie dawały zagarnięte habusy[20]. Rewindykacje zostały ponownie podjęte w 1937 roku, podczas II Kongresu[21], przy czym ulemowie, kontynuując je w następnych latach[22], uczynili z siebie gorliwych rzeczników religii i ludu. Z naciskiem domagali się „szczerego i integralnego stosowania zasady rozdzielności kultu muzułmańskiego i administracji algierskiej", a jednocześnie składali konkretne propozycje organizacyjne. Ulemowie postulowali powołanie Rady Wyższej Islamskiej i prowizorycznych stowarzyszeń kultowych do czasu zwołania kongresu religijnego, który w sposób definitywny zatwierdzi organizację islamu zgodnie z zasadami ustawy o rozdziale kościołów od państwa. Jednak sprawa nigdy nie doczekała się rozwiązania. Wprawdzie Statut Algierii z 1947 roku uznawał, że „niezależność kultu muzułmańskiego w stosunku do państwa jest zapewniona z tego samego tytułu co innych wyznań, zgodnie z prawem z 9 grudnia 1905 i dekretem z 27 września 1907"[23], niemniej ich aplikację pozostawiono przyszłemu Zgromadzeniu Algierskiemu. Ten kolonialny parlament ograniczył się tylko do utworzenia w 1951 roku Komisji Kultu Muzułmańskiego. Jej konsultacje z dostojnikami islamskimi i prace nad dalszymi projektami przeciągały się do 1956 roku, nie rozwiązując statusu islamu[24].

Nic w tym dziwnego – świadomość politycznej roli islamu czyniła z jego kontroli aksjomat władzy kolonialnej. Stąd – wybór, mianowanie, opłacanie i dozorowanie personelu religijnego, przy czym kryteriami jego doboru często nie były kompetencje, ale uległość wobec władzy fran-

[18] Wśród licznych niezręczności wynikłych z ustawodawstwa francuskiego był przykład orzeczenia prefekta z 1933 r. w związku z konfliktem wokół meczetu w Algierze. Został wówczas powołany Komitet Konsultacyjny Kultu Muzułmańskiego. Jego przewodnictwo objął sekretarz generalny do spraw tubylczych i szef policji jednocześnie, który był zarazem wyznania katolickiego. Tak więc instytucja rozstrzygająca sprawy kultu muzułmańskiego znalazła się w ręku niemuzułmanina, F. Frégosi, *op. cit.*, s. 73, przypis 7.

[19] Emir Khaled, który odznaczył się bohaterstwem, walcząc w armii francuskiej podczas pierwszej wojny światowej, jako członek rady miejskiej Algieru domagał się sprawiedliwej i prawdziwej integracji Algierii z Francją oraz lepszego traktowania muzułmanów. Właśnie jako gorliwy muzułmanin nigdy nie przyjął obywatelstwa francuskiego, ponieważ naturalizacja wymuszała rezygnację z muzułmańskiego statusu osobistego, czyli wymagała odrzucenia prawa islamskiego. Dla niego – podobnie zresztą jak dla ulemów – oznaczało to apostazję. Tymczasem III Republika zmuszała do wyboru między obywatelstwem a życiem według zasad islamskich. Tekst listu z 23 lipca 1924 [w:] C. Collot, J.-R. Henry, *Le mouvement national algérien. Textes 1912–1954*, Alger 1978, s. 32.

[20] *Ibidem*, s. 71–73.

[21] *Ibidem*, s. 101.

[22] Memoriał z 3 stycznia 1944 r. złożony Komisji Reform Muzułmańskich, utworzonej przez generała de Gaulle'a w 1943 r.; memoriał dla władz francuskich z 15 sierpnia 1944 r.; memoriał na temat rozdzielności religii i państwa przedstawiony przez Stowarzyszenie Ulemów w Zgromadzeniu Algierskim w maju 1950 r., F. Frégosi, *op. cit.*, s. 73, przypis 9.

[23] J. Carret, *Le problème de l'indépendance du culte en Algérie*, [w:] „L'Afrique et l'Asie. Revue Politique Sociale et Economique" 1957, 1er trimester, nr 37, s. 54.

[24] F. Frégosi, *op. cit.*, s. 63.

cuskiej[25]. Postulowane przez muzułmanów oddzielenie religii od państwa było pożądane li tylko w kontekście politycznym – samo słowo „laickość" nie było znane w języku arabskim. Chodziło o odseparowanie się od niemuzułmańskiej władzy. Rozciągnięcie na Algierię prawa z 1905 roku nie miało nic wspólnego z umiłowaniem świeckości wśród muzułmanów. Oznaczało dla nich odrzucenie kontroli kolonialnej, możliwość wolnej organizacji islamu, swobodnego działania w meczecie i szkole – a zatem na polu politycznym.

Ostrożni ulemowie przez długi czas prowadzili legalną działalność, ich rewindykacje nie były formułowane w kategoriach wojny o niepodległość. Mimo to właśnie oni przygotowali pod nią solidny grunt. Można ich z powodzeniem nazwać budzicielami narodowymi. W ich gronie znajdowali się autorzy pierwszych historii narodowych Algierii napisanych po arabsku, w tym środowisku pojawiły się słowa o nowym sensie – *watan* (ojczyzna), *al umma al dżazaira* (naród algierski), *szab* (lud). Dopiero po 1945 roku ulegli radykalizacji i zbliżyli się do ruchu niepodległościowego, zrodzonego jeszcze w latach 20. wśród emigrantów algierskich pracujących we Francji.

Istotą ideologii ulemów było odrodzenie islamskie i dowartościowanie kulturowe Algierczyków. Ponieważ w islamie fakt polityczny miesza się z religijnym, więc nawrót do pierwotnej czystości islamu wiązał się z arabizmem. Szajch Ben Badis marzył o ponownym wcieleniu Algierczyków w ciało uniwersalnej, muzułmańskiej ummy. Jednocześnie od początku zaszczepiał i rozprzestrzeniał pojęcie *watanijji* – ideę patriotyzmu, i *gawmijji* – ideę tożsamości narodowej. Narodotwórcza, a co za tym idzie polityczna rola ulemów była więc ogromna. Co najważniejsze, przemawiali językiem zrozumiałym dla wszystkich, który odwoływał się do głęboko zakorzenionej spuścizny muzułmańskiej. W jej imię ulemowie prowadzili kampanię na rzecz powszechnego nauczania języka arabskiego, sprawowania przez nich pełnej kontroli meczetów, żądali swobodnego wykonywania muzułmańskiej sprawiedliwości – jednym słowem domagali się monopolu na kulturę arabo-muzułmańską. Dzięki sieci szkół koranicznych, które stworzyli, dzięki madrasom, meczetom, prasie, stowarzyszeniom kulturalnym, organizacji skautów muzułmańskich, imprezom sportowym, kulturalnym, a nawet politycznym, przez cały okres międzywojenny najszerzej i najgłębiej zmieniali świadomość swoich rodaków, wpajając im patriotyzm i dumę z bycia Algierczykiem – tym „tubylcem" pogardzanym przez kolonów. Ich prywatne szkoły – raz tolerowane przez administrację, innym razem zamykane – rozrastały się z roku na rok. W sumie do roku 1954 – roku wybuchu powstania – szkoły koraniczne i madrasy wykształciły 40 000 uczniów. Szkoły ulemów były szkołami patriotyzmu, które wychowywały zgodnie z ideałem: „Żyć dla islamu i Algierii".

[25] W czasie pierwszej wojny światowej w kazaniach posłusznych imamów rozlegały się nawoływania do „poddania się przeznaczeniu, którego chce Opatrzność, posłuszeństwa gubernatorowi generalnemu, kaidom i kolonom". Jeden z imamów przekonywał nawet wiernych, że „Jeżeli Bóg na nas je (nieszczęścia – przyp. A. K.-Ch.) zesłał za nasze grzechy, to uwolni nas od nich, kiedy uzna za stosowne. Czekając na to, trzeba zaakceptować los, który nam zgotował, wszystkie nieszczęścia dnia dzisiejszego. *Mekhtoub* (tak to jest, to w ten sposób) zostało napisane", B. Christian, *La République et l'islam dans l'Algérie colonial*, http://ens-religions.formiris.org/?action=voirDoc&item=222 (dostęp: 24.10.2009).

Ben Badis odwoływał się do pojęcia „narodowości etnicznej", które oznaczało religię, kulturę, język, przeszłość, rasę, ojczyznę – słowem wszystko to, co składało się na „muzułmański naród algierski". Używał także drugiego pojęcia, „narodowości politycznej", na którą składały się instytucje, tolerowane do czasu, ponieważ znajdowały się w ręku „obcych" – w tym przypadku Francuzów. W ten sposób religia – nierozłączna z narodem – stawała się instrumentem nacjonalizmu. Reformiści muzułmańscy stali się właściwymi ojcami masowego ruchu narodowego. To oni, kształcąc w swoich szkołach tysiące chłopców, wpoili im fundamentalną zasadę ukutą w slogan: „Islam jest moją religią, arabski jest moim językiem, Algieria jest moją ojczyzną". Ulemowie uformowali zatem całą średnią kadrę niepodległościowego i rewolucyjnego ruchu, który w 1954 roku zerwał się do walki z Francuzami. Sami zresztą – w imię jedności narodowej – przystąpili w 1951 roku do partii Messalego, niepodległościowego, populistycznego Ruchu na rzecz Zwycięstwa Wolności Demokratycznej (MTLD).

Tymczasem messalizm – jako ideologia ożywiająca ruch niepodległościowy od lat 20. – był klasycznym przykładem mariażu tradycji z inspiracjami europejskimi. Messali Hadż nie przeszedł przez szkołę ulemów; wiele lat spędził we Francji, lecz był dzieckiem Algierii i powracając do niej, wsłuchując się w jej nastroje, z łatwością wtopił się w powszechne odczucia. Dlatego jego niepodległościowy populizm przybrał islamski charakter, zachowując przy tym totalitarną organizację partii, której wzorce przejął z francuskiego komunizmu[26]. Sam Messali był pod silnym wpływem swojego duchowego mistrza, libańskiego szajcha Chekiba Arslana, na stałe przebywającego w Europie. To Arslan właściwie zaszczepił pojęcie politycznego arabizmu w Maghrebie, ponieważ cieszył się tam znacznymi wpływami. Pozostawał w kontakcie z przywódcami ulemów, a jednocześnie przemodelował messalizm, bowiem Messali przez pewien czas był jego sekretarzem. Dzięki arabizmowi, tak silnemu w messalistowskiej partii MTLD, możliwe stało się w pewnym momencie zjednoczenie reformistycznych ulemów z algierskim populizmem, wówczas gdy stało się realne powstanie antyfrancuskie.

W messalizmie – podobnie jak w programie Stowarzyszenia Ulemów – akcent został położony na odrębnościach cywilizacyjnych Algierczyków i stanowiło to odpowiedź na głoszoną przez Francuzów niższość muzułmanów. Jednak słabość intelektualna partii Messalego uniemożliwiała przemyślenie dziedzictwa kulturowego, a tym samym powodowała zadowalanie się konserwatywnym aspektem islamskiej ideologii. Arabo-islamizm oznaczał zamknięcie drogi do poszukiwań nowej tożsamości kulturowej, bardziej komplementarnej w stosunku do sąsiedniej, europejskiej. Petryfikował postawy oraz więzy społeczne i rodzinne tradycyjnego społeczeństwa, odrzucając *a priori* milion algierskich Francuzów, dla których nie miało być miejsca w przyszłej wspólnocie algierskiej – muzułmańskiej i arabskiej. Było to przeciwieństwo idei świeckich algierskich modernistów, któ-

[26] Messali Hadż, pochodzący z biednej rodziny szewca, wzrastał w respekcie tradycji i zasad islamu, a nawet we wczesnej młodości był członkiem religijnego bractwa Derkawa. Wychowany w nędzy, algierski imigrant zarobkujący we Francji, podatny był na propagandę rewolucyjną. Sprawa narodowa i społeczna zlewała mu się w jedną i już od lat 20. zbliżył się do komunistów francuskich. Głęboko związany ze swoją kulturą, do żywego dotknięty poczuciem nierówności, jakiej doświadczali Algierczycy, poszukiwał dla siebie własnych dróg, znajdując je w niepodległościowym islamo-populizmie. Ożywiał on wszystkie zakładane przez Messalego partie, sukcesywnie delegalizowane przez Francuzów, takie jak ENA, PPA, MTLD.

rzy liczyli się z ich obecnością, i widzieli we współżyciu z nimi – prócz innych zalet – „minimum sekularyzacji lub pewnego ograniczenia triumfującego islamu algierskiego"[27].

Jednocześnie w messalizmie centralne miejsce języka arabskiego – zaprzeczające pluralizmowi językowemu – eliminowało w przyszłości uznanie tożsamości berberyjskiej jako równorzędnej części składowej narodu. W partii messalistowskiej doszło z tego powodu do tzw. kryzysu berberyjskiego, w którym pośrednio została także postawiona kwestia stosunków między religią a przyszłym państwem algierskim. Podczas jego kulminacji w 1949 roku starli się zwolennicy arabo-islamskiej wizji Messalego ze zwolennikami rozwiązań o wiele bardziej modernistycznych. Była to opozycja inteligencka, w dużej mierze pochodzenia berberyjskiego[28], z której część uległa laicyzacji. Ostro reagowała na rozumienie przyszłej Algierii jako państwa arabskiego i muzułmańskiego, sfederowanego w Lidze Arabskiej. Jej hasło „Algieria dla Algierczyków" – Arabów, Berberów i Turków z pochodzenia – oznaczało wymóg pluralizmu etnicznego. Jednocześnie ta część elit żądała, aby Algieria nie ulegała presji islamskiej i zapewniła niezależność państwa w stosunku do religii[29]. W starciu zwyciężyli messaliści; tym samym została zniweczona możliwość wykształcenia bardziej świeckiego kierunku w ruchu nacjonalistycznym. Aczkolwiek nadal istnieli, wśród części elit i działaczy partyjnych, przeciwnicy traktowania islamu jako „niezmienności historycznej".

Messali Hadż wpisywał się w algierski kierunek niepodległościowy, który doprowadził do wyzwolenia kraju w 1962 roku. On sam jednak, w wyniku rywalizacji w łonie partii, został wyeliminowany ze sceny politycznej podczas wojny algierskiej prowadzonej już przez FLN – Front Wyzwolenia Narodowego. Jego przywódcy należeli do miejskiej, francuskojęzycznej elity niepodległościowej, która w oparciu o system monopartyjny chciała zbudować przyszłe, zmodernizowane, jednolite narodowo państwo. Nie zamierzali uczynić z szarii prawa państwowego ani ostatecznego i jedynego odniesienia dla działalności politycznej. Niemniej w czasie wojny z Francuzami zrezygnowali z bardziej świeckiej polityki. Mieli bowiem świadomość ogromnej rozpiętości między nimi a masami algierskimi, zakotwiczonymi w tradycyjnej kulturze islamskiej, z jej konotacjami patriarchalnymi, z wyobrażeniami wspólnoty narodowej, w której splatały się koncepcje społeczne zarazem rewolucyjne i konserwatywne. Ludność reagowała na kolonialną destrukcję społeczną i kulturową gloryfikowaniem islamskiej tradycji. Ksenofobia żywiła się nią, a tradycjonaliści odrzucali nawet tak pożyteczne innowacje jak kolonialna szkoła czy medycyna – nie wspominając o radykalnej separacji w stosunku do obcych.

Niepodległościowcy z FLN – odcinając się od tradycjonalistycznego messalizmu – przejęli jednak od niego autorytarne techniki polityczne. Zdani na wiejskie zaplecze, z premedytacją wykorzystywali w czasie wojny mobilizującą zdolność islamu, stawiając go w centrum wszel-

[27] J.-C. Vatin, *Réligion et Etat. Puissance d'Etat et résistance islamique en Algérie, XIX-XX^e siècles. Aproche mécanique*, [w:] E. Gellner, J-C.Vatin, *Islam et politique au Maghreb*, Paris 1981, s. 258.

[28] Inaczej „kabylskiego" – nazwa ta pochodzi od Wielkiej i Małej Kabylii, dwu górzystych prowincji północnej Algierii, zamieszkałej przez ludność berberyjską. „Algieria nie jest arabska, lecz algierska" – jak ujmowało to pismo berberysów „L'Etoile algérienne". W niepodległej Algierii nadal są silne rewindykacje berberyjskie, szczególnie w ostatnich latach, przy czym nie chodzi już tylko o prawa językowe, ale i autonomię administracyjną.

[29] M. Harbi, *Le FLN. Mirage et réelité: dès origins à la prise du pouvoir (1945–1962)*, Paris 1980, s. 65.

kich odniesień politycznych. Posługując się najpierw plebejskimi przywódcami partyzanckimi, później podporządkowali ich sobie bezwzględnie. Niemniej po 1962 roku ta plebejska Algieria wzięła górę w tym sensie, że ideologia państwowa przekształciła się w prawdziwą „algierską teologię polityczną"[30].

W czasach francuskich, długo nie nazywana po imieniu kwestia narodowa była głęboko odczuwana przez większość Algierczyków. Równała się dla nich z odrzuceniem porządku kolonialnego, który – poza aspektami ekonomicznymi – sprowadzał się do panowania obcej dla nich chrześcijańskiej cywilizacji. Dlatego świadomi politycznie przywódcy i działacze – obeznani z europejskimi pojęciami – mimo używania takich słów jak naród algierski, suwerenność, niepodległość, parlament algierski czy głosowanie powszechne mogli spotkać się z odzewem i nadać tym słowom właściwe znaczenie tylko wówczas, gdy miały one odniesienia do dżihadu. W umysłach prostych ludzi – czyli praktycznie całej Algierii – islam pozostawał główną siłą napędową walki wyzwoleńczej z lat 1954–1962 i każde pojęcie polityczne mogło funkcjonować jedynie w kontekście wojny wydanej „obcemu", równoznacznemu z francuskim agresorem. Położyć kres panowaniu rumich („niewiernych") było ideałem *par excellence*. Od tego momentu miała ziścić się algierska tożsamość, wolność, godność i – co gorsza – miał to być punkt wyjścia wszystkich możliwych do spełnienia marzeń. Niepodległe, narodowe państwo oznaczało dla przeciętnego Algierczyka powrót do wyidealizowanej przeszłości, triumf islamu i kultury arabo-islamskiej, oddanie algierskich bogactw w ręce ludu – słowem, koniec nieszczęść, które były dla niego immanentną częścią francuskiej obecności. Społeczny odbiór ideologii narodowej krył w sobie dramat wygórowanych, złudnych i jednocześnie bezpodstawnych nadziei, otwierając drogę niecierpiącym zwłoki rewindykacjom społecznym, które w żadnym wypadku nie zostały urzeczywistnione przez własne, już algierskie, państwo.

Religia miała zawsze znaczny udział w konstrukcji tożsamości algierskiej – i w okresie kolonialnym, i w czasie wojny o niepodległość, i w niepodległej Algierii.

Ostatnia i chybiona próba otwartego postawienia statusu islamu w państwie ujawniła się jesienią 1962 roku. Najbardziej zlaicyzowana grupa działaczy z francuskiej Federacji FLN – z terenu byłej metropolii – zażądała oddzielenia religii od państwa i publicznej świeckiej szkoły, przy jednoczesnej wolności nauczania religijnego. Postulat separacji religii i państwa wywołał gwałtowny sprzeciw ulemów. Dokonali oni spektakularnej ewolucji poglądów. Ze względów politycznych rozdział islamu i władzy państwowej był pożądany – ale tylko w czasach kolonialnych. Stracił swój walor w momencie, gdy rząd stał się emanacją ludności muzułmańskiej. Odtąd – zdaniem ulemów – islam winien być ściśle powiązany z państwem. A ponieważ ich przekonania były podzielane przez przeciętnych Algierczyków, konstytucja z 1963 roku uczyniła islam religią państwa (*din ad-dawla*).

[30] Określenie zastosowane przez Ramadane Babadji, *Le chahid, l'Etat et le droit: note sur une figure de la théologie politique algérienne*, [w:] *Journées d'études sur l'antropologie de la mort Au Maghreb*, Université d'Oran, 1990, [za:] F. Frégosi, *op. cit.*, s. 65.

Więcej – Algieria nie tylko została państwem wyznaniowym, lecz nastąpiła w niej „konstytucjonalizacja islamu"[31]. To było nie tylko nadanie islamowi oficjalnego statusu – niejako w hołdzie dla jego niezaprzeczalnej roli w społeczeństwie i w samej wojnie z lat 1954–1962. „Konstytucjonalizacja islamu" oznaczała rozciągnięcie nad nim nadzoru władz – czego nie przewidzieli już ulemowie. Dokonała się rzecz kuriozalna – gallikańska tradycja kolonialnej Francji, mimo upadku kolonializmu, przetrwała i nadal święciła triumfy. Kontrola nad religią stała się niezmienną wytyczną w polityce niepodległego państwa algierskiego[32]. Zostało utworzone Ministerstwo Spraw Religijnych oraz powołano specjalny instytut kształcący imamów. Nastąpiła etatyzacja nauczania koranicznego, także personelowi meczetów, członkom Rady Islamskiej i Seminarium Myśli Islamskiej nadano status urzędników państwowych. Państwo stało się w ten sposób jedyną instytucją, która tworzyła normy religijne – długo nie tolerując prądów islamskich, wyrosłych obok islamu oficjalnego. Tak więc instrumentalne traktowanie islamu w okresie wojny z Francuzami znalazło przedłużenie w monopolizacji religii. W żadnym jednak wypadku wyznaniowość państwa nie implikowała przystosowania jego instytucji i polityki do norm religijnych. Nie było intencją władz stosowanie *szarii*, a i ludność nie uzależniała od niej swojego zachowania. Państwowy islam zawłaszczył całą tradycję algierskich reformistów, których uosabiał szajch Ben Badis, a oni sami zostali wprzęgnięci do budowy nowego systemu. Totalitarna, rządząca partia FLN poprzez kontrolę przestrzeni religijnej, operując jej symbolami, mogła dowolnie manipulować i mobilizować ludność wokół pożądanej przez nią polityki.

Partia i armia budowały w Algierii socjalizm – w ich pojęciu specyficzny, charakterystyczny dla Trzeciego Świata. Ben Bella, pierwszy prezydent, w 1962 roku charakteryzując tę specyfikę, powiązał ją z religią, zapewniając, że „islam daleki od zaprzeczania naszej opcji, identyfikuje się w umyśle mas z równością, idzie zatem w kierunku socjalizmu"[33]. Jego następca, pułkownik Bumedien – po dokonanym zamachu stanu w 1965 roku – budując system polityczno-społeczny, odwoływał się już przede wszystkim do mobilizacyjnej funkcji religii, dlatego związek między islamem a socjalizmem pojawiał się nieustannie w wystąpieniach publicznych. Karta narodowa, przyjęta w referendum w 1976 roku, powoływała się na religię w kontekście rewolucji socjalistycznej – ta bowiem „dobrze wpisuje się w perspektywę historyczną islamu", a sama budowa socjalizmu identyfikuje się „z rozkwitem wartości islamskich"[34]. W epoce Bumediena w dyskursie politycznym władza całkiem zarzuciła odwoływanie się do marksizmu jako obcej doktryny i odrzuciła ideę walki klas. Od tej chwili na działaczach religijnych spoczywało przekonanie społeczeństwa, że socjalizm algierski jest po prostu „socjalizmem islamskim".

[31] Ali Merad, *L'islam religion de l'Etat, comme principe constitutionnel: réflexion sur le ca algérien*, „The Maghreb Review" 1981, styczeń–kwiecień, t. 6, nr 1–2, s. 3.
[32] O sytuacji religijnej w niepodległej Algierii, L.-W. Deheuvels, *Islam et pensée contemporaine en Algérie. La revue Al-Asala (1971–1981)*, Paris 1991, s. 13–32 (rozdz. I: *Le Ministère des Affaires Réligieuses en Algérie*).
[33] P. Balta, C. Rulleau, *L'Algérie des Algériens vingt ans après*, Paris 1981, s. 167.
[34] *Charte Nationale*, Alger 1976, s. 21, 23.

W środowisku ówczesnych religijnych reformistów – spadkobierców Stowarzyszenia Ulemów Algierskich – niewielu było wówczas jawnych przeciwników ustroju, poszli zatem drogą wytyczoną przez rząd. Ponieważ w myśli Ben Badisa brak było odniesień do socjalizmu, sięgnęli do myśli egipskiej i syryjskiej, czerpiąc z idei fundamentalistycznych tamtejszego Stowarzyszenia Braci Muzułmanów[35].

Bumedien pozostawił reformistom swobodę w wyrażaniu uzasadnień, wystąpili więc z własną wykładnią socjalizmu[36]. Ponieważ odrzucano odniesienia do myśli zachodniej, zatem socjalizm – ich zdaniem – nie był żadną, autonomiczną doktryną społeczno-ekonomiczną, wymagającą poręczenia ze strony islamu. Socjalizm był po prostu składową częścią religii muzułmanów, sformułowaną w świętych tekstach. Przy okazji podkreślano wyższość „socjalizmu" Muhammada, którego zasady zostały odkryte w świecie zachodnim dopiero wiele wieków po śmierci Proroka. Istotą socjalizmu było oparcie życia społecznego i ekonomicznego na etycznych zasadach islamu. Zasady owe sprowadzały się do równości między członkami społeczeństwa – do egalitaryzmu ustanowionego przez religię, która dopuszczała jedynie różnice w stopniu pobożności wiernych. W imię równości państwo odrzucało model kapitalistyczny i liberalny indywidualizm, wolną konkurencję i prawa zysku – jako sprzeczne z etyką islamu. W refleksji ekonomicznej dominowała myśl faworyzująca interes zbiorowy i fakt, że państwo jest regulatorem gospodarki. Jądrem rozważań nad socjalizmem stała się teoria „sprawiedliwości społecznej" – zawarta w świętych tekstach poświęconych jałmużnie, zakazowi lichwy oraz zaleceniom solidarności i wspaniałomyślności wobec ubogich i dotkniętych przez los. Islamska solidarność społeczna realizowała się poprzez sprawiedliwość ekonomiczną, zaś respektowanie obydwu przyczyniało się do utrzymania równowagi między sferą materialną i duchową – równowagi zalecanej przez islam. Zgodnie z tą interpretacją socjalizm państwowy w Algierii uzyskiwał poniekąd sankcję religijną, dodatkowo przypieczętowaną autorytetem samego Bumediena. Jednak w sposób niebezpieczny wprowadził on politykę do meczetów.

Po 1978 roku, za jego następcy Chadliego Bendjedida, miejsca kultu – podobnie jak w czasach francuskich – stały się ośrodkami opozycji, w których reżim był już otwarcie atakowany jako twór „skorumpowany" i „nielegalny". Jednocześnie w tym samym okresie, w latach 80. rząd musiał stawiać czoła narastającemu, radykalnemu fundamentalizmowi. Jego ostoją były najbardziej ubogie warstwy ludności, przy jednoczesnym wsparciu ze strony środowisk uniwersyteckich.

W Algierii, od czasu uzyskania niepodległości, były zawsze obecne tendencje fundamentalistyczne[37]. Niemniej w początkowym okresie identyfikowano je z reformistycznymi ulemami, których dawne Stowarzyszenie – rozwiązane przez władze francuskie w 1957 roku – nigdy nie zostało

[35] Stowarzyszenie Braci Muzułmanów to organizacja założona w Egipcie w 1928 r. przez Hassana al-Bannę. Ideologia Braci Muzułmanów sięga do pierwotnych form islamu, uznając Koran i sunnę za podstawę życia społecznego i politycznego; odbiera wartość współczesnej cywilizacji, zwłaszcza zachodniej; głosi idee panislamskie. W pierwszej fazie swej aktywności Bracia Muzułmanie działali na wielu płaszczyznach – religijnej, społecznej politycznej; Nie uznają rządów państw arabskich (poza Arabią Saudyjską) jako sprawujących władzę niezgodnie z zasadami islamu, zatem podjęli z nimi walkę, przechodząc w latach 70. do działalności terrorystycznej. Ich działalność jest zabroniona w większości krajów arabskich. Od nich wywodzą się liczne, współczesne ruchy fundamentalistyczne. Obecnie wraz z ugrupowaniami terrorystycznymi tworzą sieć, która składa się na swego rodzaju „muzułmańską międzynarodówkę".

[36] A. Kasznik-Christian, *Fundamentalizm algierski. Od rygoryzmu religijnego do wojny domowej (1962–2000)*, „Portolana. Studia Mediterranea", t. 2, *Religie świata śródziemnomorskiego*, Kraków 2006, s. 320–323.

[37] *Ibidem,* s. 311–312.

już reaktywowane w totalitarnym ustroju. Po zakończeniu wojny ulemowie cieszyli się poważaniem, ponieważ powszechnie byli kojarzeni z ruchem niepodległościowym. Rychło jednak zostali zepchnięci przez FLN na margines polityczny, a jedynym polem ich działania pozostała aktywność religijna, ruch reformistyczny bowiem został podporządkowany państwu. Tymczasem środowisko fundamentalistów nie było jednolite. Oprócz fundamentalistów umiarkowanych, skupionych wokół Ministerstwa Spraw Religijnych, którzy uzasadniali politykę reżimu, istnieli w Algierii także ci, którzy otwarcie występowali przeciwko narzuconej im przez państwo ideologii islamskiego socjalizmu. W latach 70. ośrodkiem niepokornego fundamentalizmu było Stowarzyszenie al-Qiyam (1964–1970), po kilku latach zlikwidowane przez władze.

Polityka państwa dostarczała radykałom wiele okazji do pozyskiwania nowych zwolenników. Już w latach 60. szerokie rzesze mobilizowały napięcia wokół statusu nauczania religijnego. Później była to lansowana przez państwo reforma rolna, która rodziła niezadowolenie wśród chłopów. Największe jednak sukcesy fundamentaliści osiągnęli na gruncie sporów lingwistycznych, zyskując szerokie poparcie wśród studentów wydziałów arabofońskich. Czuli się oni dyskryminowani w porównaniu z frankofonami, przed którymi stały otworem stanowiska w sektorach gospodarczych. Wiele napięć rodziła sprawa kodyfikacji statusu osobistego, która stanowiła prawdziwy węzeł gordyjski dla prawników. Algieria przyjęła bowiem europejski model państwa narodowego, ze wszystkimi przynależnymi mu instytucjami, wprowadzając w systemie prawnym niedopuszczalny dla islamu rozdział sfery religijnej od świeckiej, państwowej. Dyskusje i spory wokół statusu osobistego dostarczyły pretekstu do gwałtownych konfrontacji między studentami, szczególnie na uniwersytecie w Konstantynie, wiosną 1975 roku.

Nie bez znaczenia dla wewnętrznych sporów była polityka prezydenta Egiptu, Anwara Sadata, który w 1971 roku uwolnił więzionych przez Nassera członków Stowarzyszenia Braci Muzułmanów. W konsekwencji, w latach 70. do Maghrebu poczęli napływać – jako kadra nauczająca – członkowie Stowarzyszenia, przyczyniając się do radykalizacji algierskiego fundamentalizmu. W latach 70. uniwersytety stały się prawdziwymi ogniskami fundamentalistycznego radykalizmu. Zwolennicy Braci Muzułmanów byli promotorami zdecydowanego przejścia do akcji politycznych, a także zastosowania terrorystycznych metod działania.

Po śmierci Bumediena, po 1978 roku, została zarzucona apologia ustroju głoszona przez umiarkowanych, prorządowych duchownych. Jak grzyby po deszczu wyrastały pierwsze prywatne meczety, które umykały kontroli władz[38]. Z początkiem lat 80. nastąpił okres wielkiej mobilizacji młodego pokolenia. Ogromny przyrost naturalny w niepodległej Algierii już od dłuższego czasu pracował przeciwko reżimowi. Bezrobotna młodzież miejska, bez perspektyw pomimo ukończenia szkoły, pozostawiona przez państwo sama sobie, znalazła opiekuna i przewodnika we wzbierającym radykalnym fundamentalizmie. Ci młodzi ludzie masowo garnęli się do tzw. „Kół refleksji i mobilizacji", które pojawiały się od 1978 roku przy meczetach wielkich miast. Jednocześnie fun-

[38] O roli miejsc kultu w życiu społeczno-politycznym niepodległej Algierii: A. Barska, *Algierskie meczety wobec współczesności*, „Przegląd Orientalistyczny" 1988, nr 1–2, s. 113–120.

damentalizm, dotąd kontestacyjny tylko, przeobrażał się w polityczny islamizm, który stanowił totalitarną odpowiedź na wyzwania nowoczesności[39]. Był to ruch polityczny o coraz bardziej klarownej ideologii. Naczelne miejsce zajmowała w niej religijna utopia, plan zislamizowania społeczeństwa. Religia urastała przy tym do rangi rewolucji politycznej – „islam rewolucją totalną" stał się chwytliwym sloganem radykalnych fundamentalistów. Islamistę charakteryzowała wyostrzona świadomość nierówności, przekonanie, że władze nie zrobią nic, aby je wyeliminować, a całe pokolenie nigdy nie będzie korzystać z rozwoju cywilizacyjnego. Od tej chwili rewolucja fundamentalistyczna była przedstawiana jako jedyna, możliwa, przyszła rewolucja algierska, z której narodzi się sprawiedliwe państwo islamskie. Rewolucja islamska miała bowiem polegać na potwierdzeniu absolutnej wyższości zasad moralnych nad polityką i ekonomią. Właśnie poprzez realizację tych wartości moralnych, zdaniem fundamentalistów, islam staje się rewolucją – gwarantką prawdziwej niezależności i godziwego bytu, potwierdzeniem własnej tożsamości. Islamiści występowali przeciwko władzy algierskiej i Zachodowi, któremu ulegały elity rządzące. Sięgali do chwytliwych haseł populistycznych i oferowali poczucie bezpieczeństwa społeczeństwu dotkniętemu kryzysem.

Do prawdziwej rewolty antyreżimowej doszło w Algierii w październiku 1988 roku. Choć krwawo stłumiona przez armię i rządzącą partię FLN, wstrząsnęła państwem i społeczeństwem, zapoczątkowując proces transformacji ustrojowej. Pierwszymi, którzy przystąpili do zorganizowania nowej partii, byli fundamentaliści[40]. Zwracając się do władz, w II punkcie programu politycznego – niejako wyprzedzając pragnienia swego środowiska – przewidywali, iż „jest naglącą koniecznością, aby szef państwa zaangażował się w stosowanie *szarii* islamskiej, jako że rządzi ludem muzułmańskim"[41]. Od chwili „otwarcia politycznego", zapowiedzianego przez prezydenta Chadliego Bendżedida, zaroiło się od wypowiedzi na temat islamskiego charakteru społeczeństwa algierskiego. Władze – od prezydenta poczynając – przynajmniej formalnie składały oficjalne deklaracje „przestrzegania i wielbienia religii islamskiej"[42]. Status religii w nowej konstytucji z roku 1989[43] nadal pozostał niezachwiany[44] – już art. 2 rozdziału I brzmiał: „Islam jest religią państwa", aczkolwiek nie było mowy o stosowaniu *szarii*.

Konstytucja z 1989 roku wieńczyła transformację ustrojową, ponieważ zarzuciła już wszelkie odniesienia do modelu socjalistycznego, wprowadziła pluralizm polityczny oraz pozbawiła armię jej pierwszoplanowej roli w państwie.

Wydaje się, że najbardziej na tym procesie skorzystali islamiści, którzy powołali do życia Islamski Front Ocalenia (*Front Islamique du salut*) – słynny FIS, od początku niezmiernie aktywny na algierskiej scenie politycznej. Jego program był powszechnie znany – żądali przede wszystkim

[39] L.-W. Deheuvels, *op. cit.*, s. 246–269.

[40] 18 lutego 1989 r. powołali Islamski Front Ocalenia – FIS (*Front Islamique du salut*).

[41] Platforma rewindykacji politycznych ukazała się w partyjnej gazecie „El-Mounquid", nr 16 i została omówiona przez: Mustafa Al-Ahnaf, B. Botiveau, F. Fegosi, *L'Algérie par ses islamistes*, Paris 1991, s. 49–51.

[42] Konstytucja algierska z 23 lutego 1989 r., art. 73.

[43] Tekst dostępny w Internecie: http://www.algeria-watch.org/f/article/docu/constitution1989.htm.

[44] Już w konstytucji z 1976 r. art. 2 zastrzegł, że „islam jest religią państwa"; tekst dostępny w Internecie: http://www.conseil-constitutionnel.dz/Constitution1976.htm.

wprowadzenia *szarii*, na wzór Arabii Saudyjskiej, która miała zastąpić istniejący system prawny. Islamizm algierski, zmierzając do zaprowadzenia *daula islamijja*, czyli państwa islamu, niewiele różnił się w swych celach od innych ruchów islamskich w Maghrebie i Maszreku. Niemniej był produktem algierskiego społeczeństwa i jego historii, zatem FIS zapisał na swoje konto ideologię ulemów oraz plebejski, arabo-islamski populizm Messalego Hadża. I właśnie taki program cieszył się ogromną popularnością. Islamiści działali w najbiedniejszych dzielnicach Oranu, Konstantyny i Algieru – jednocześnie niosąc pomoc i agitując. Oskarżali rząd o niedbalstwo, korupcję, nieudolność, występowali w imieniu poszkodowanych i uciśnionych. Im bliżej wyborów, FIS tym znaczniejsze czynił wysiłki, aby zwiększyć i ugruntować wpływy. Na jego zaplecze polityczne składały się nie tylko ubogie warstwy miejskie i analfabeci ze wsi, FIS wspierały także niższe klasy średnie, a nade wszystko bezrobotna młodzież. Słowem, był to szeroki ruch protestu społecznego, wyraz narastającej chęci pozbycia się wciąż istniejącej partii FLN – bardziej fenomen społeczny aniżeli partia polityczna.

Eksperyment demokratyzacji, zainicjowany po 1988 roku, dał impuls do powstania kilku partii i jednocześnie zainicjowania wielokierunkowych debat. Wśród nich pojawiła się również problematyczna kwestia stosunków między islamem a państwem. Prasa algierska pełna była wywiadów z intelektualistami, nauczycielami akademickimi i politykami na temat „zagrożenia islamskiego" – jak określano mnożące się akty agresji wobec zeuropeizowanych kobiet i narastającą nietolerancję wobec przeciwników fundamentalizmu. Większość interlokutorów zachowywała jednak na tyle rozsądku, iż tylko przeciwstawiała „islamowi politycznemu" bogactwo „islamu przeżywanego we własnym wnętrzu", bardziej racjonalnego, w zgodzie z nowoczesnością. Dyskutanci ograniczali się do oskarżeń pod adresem islamizmu, który wykorzystuje „religię (...) jako polityczne źródło w rywalizacji po władzę". Przeciwko islamizmowi głosili powszechną mobilizację, ale w żadnym wypadku nie śmieli kwestionować istniejącego sprzężenia państwa z religią[45].

Ich stonowane wypowiedzi kontrastowały z listami, którymi czytelnicy zasypywali prasę. W tym specyficznym klimacie wolności wypowiedzi, którym zachłysnęła się wówczas Algieria, poczytny, liberalny dziennik „Algérie-Actualité" w lutym 1989 roku rozpoczął wielomiesięczną dyskusję na temat: „Islam a państwo". Część czytelników nie wahała się domagać wręcz usunięcia z konstytucji art. 2, który mówił, że „Islam jest religią państwa"[46]. Inni wyrażali opinie mniej radykalne, wymagając jednak poszanowania wolności obywatelskich, gwarantowanych przez konstytucję, w tym szczególnie wolności sumienia.

W tej debacie rządząca klasa polityczna sprzeciwiała się zawłaszczaniu religii przez kogokolwiek – nade wszystko zaś przez FIS – bowiem islam był traktowany jako „spuścizna wszystkich Algier-

[45] F. Frégosi, *op. cit.*, s. 67–68.

[46] Jeden z nich pisał: „Je propose qu'on enlève aussi la référence à l'Algérie et l'islam car c'est là je pense un sujet tabou (tabou pense la plupart) (...) La référence à l'islam dans notre Constitution représente un risqué majeur (...) La démocratie est laïque ou n'est pas". Drugi zaś – o poglądach prawdziwie sekularystycznych – wskazywał na niezdolność religii do znalezienia naukowych rozwiązań problemów rozwoju i dlatego żądał: „que la Constitution prévoie la laïcité de l'enseignement, jusqu'à quand encore devrons-nous ignorer de comprendre une fois pour toutes que la religion n'a jamais développé le monde". Obydwie wypowiedzi w rubryce „*Débat ouvert sur l'Islam et l'Etat*", „Algérie-Actualité" semaine 16–23 février 1989, nr 1218, s. 5, [za:] F. Frégosi, *op. cit*., s. 74, przypis 23.

czyków". Z tego zgodnego chóru wyłamały się jednak dwie większe partie, określane przez swoich przeciwników jako „regionalne" – w istocie powiązane były z odżywającym berberyzmem. Zgromadzenie na rzecz Kultury i Demokracji – RCD (Rassemblement pour la Culture et la Démocratie)[47] to partia, która za cel stawiała sobie m.in. walkę o świeckość państwa. Jak na warunki algierskie, była to partia „laicka", ponieważ mówiła wprawdzie o muzułmańskim charakterze kraju, lecz jednocześnie o separacji religii i społeczeństwa, uznając wiarę za sprawę prywatną. Jej sekretarz generalny, kabylski intelektualista Saïd Saadi, uważał, że „nie należy do religii zastępować struktur państwa", a jednocześnie „religia powinna być zarządzana przez instancje, które nie są poddawane niewoleniu". W sposób jasny – w imieniu partii – opowiedział się za świeckością Algierii: „Rozdział religii od państwa nie jest herezją w wątkach historycznych (*données historiques*) Maghrebu, to jest rzeczywistość, za każdym razem oczywiście, gdy ludność ma możliwość organizowania w swobodny sposób sprawowania kultu"[48].

Drugą partią był Front Sił Socjalistycznych – FFS (*Front des Forces Socialistes*)[49]. Partia rzuciła ideę stworzenia „Autonomicznego Forum Demokratycznego". W przygotowanym dokumencie została poruszona kwestia stosunków między państwem a islamem. Aït Ahmed, twórca partii, był za zniesieniem art. 2 konstytucji, która stanowiła islam religią państwa[50]. FFS natomiast wolała wypowiedzi mniej radykalne, aczkolwiek pozostawała przy rozdzielności sfery politycznej od religijnej, bowiem tego wymagała swoboda kultu[51]. Dawało się zauważyć pewne wahanie w używaniu słowa „laickość", FFS wolała używać bardziej neutralnego sformułowania, takiego jak „status obywatelski" (*l'Etat civil*).

Nie była to tylko „przypadłość" charakterystyczna dla FFS. Większość partii tworzonych od 1989 roku nie chciała posługiwać się słowem „laickość" – od którego urobiono neologizm arabski *laïkya* – ponieważ było ono dla Algierczyków zbyt naznaczone specyfiką zachodnią, a szczególnie francuską. W ostateczności zastępowano je frazą o „nieużywaniu meczetów do celów politycznych". Tak mówili nawet ci, którzy uważali islam za główny składnik tożsamości algierskiej. Pojęcie świeckości było stygmatyzowane jako produkt „importowanej ideologii", dlatego partie w swoich debatach wzywały przede wszystkim do poszanowania praw fundamentalnych.

W tę debatę był zamieszany także FIS – i to nie tylko dlatego, że przez swój program wywołał dyskusję. Jego gorliwi zwolennicy nie ustawali w oskarżaniu nowej „partii zagranicznej" – *hizb França*. Tym przezwiskiem obrzucano RCD oraz FFS, które – zdaniem fundamentalistów – ponownie jednoczą „wrogów islamu, czy są to marksiści, zwolennicy laickości, judaizmu, czy pro-

[47] RCD powstała już w lutym 1989 r., a zezwolenie na działalność polityczną uzyskała we wrześniu. Była partią związaną z regionem Kabylii, kojarzona ze środowiskiem uniwersyteckim i wyższych kadr berberyjskiego pochodzenia. Podkreśla swój profil „socjaldemokratyczny", wysuwała program, który skupiał się na wolnościach indywidualnych, poszanowaniu praw człowieka, równości płci i świeckości państwa.

[48] Wypowiedzi w „Algérie-Actualité" semaine 11–13 janvier 1990, nr 1265, s. 7, [za:] F. Frégosi, *op. cit.*, s. 74, przypis 26.

[49] FFS została utworzona jeszcze w 1963 r. przez Hocina Aït Ahmeda, jednego z historycznych przywódców FLN, lecz wkrótce – ze względów politycznych – została zdelegalizowana. Partia została oficjalnie uznana w Algierii w listopadzie 1989 r. Powracając na scenę polityczną, wytłumiła swoje socjalistyczne przekonania, kładąc nacisk przede wszystkim na swobody konstytucyjne i tworzenie państwa prawa.

[50] Wywiad Ait Ahmeda dla „Libre-Algerie" décembre 1990, nr 8, s. 10, [za:] F. Frégosi, *op. cit.*, s. 74, przypis 31.

[51] Plat-Forme du Forum Démocratique Autonome w „Libre-Algerie" décembre 1990, nr 8, s. 11, [za:] F. Frégosi, *op. cit.*, s. 74, przypis 30.

dukty innych importowanych ideologii"[52]. W tym czasie jakakolwiek myśl o rozdziale religii od państwa w najlepszym wypadku była przyrównywana do wirusa neo-kolonialnego (*l'occidentose*), w najgorszym zaś była wynikiem „spisku żydowsko-masońskiego", wymierzonego w islamskie fundamenty społeczeństwa.

Tymczasem czerwcowe wyniki wyborów municypalnych w 1990 roku okazały się bardzo korzystne dla FIS. Islamski Front Ocalenia przedstawiał się jako prawomocny dziedzic i kontynuator wojny wyzwoleńczej z lat 1954–1962, który podejmuje dżihad o wprowadzenie państwa islamskiego, gdyż FLN zawiódł w 1962 roku, ulegając wpływom profrancuskich elit. FIS okazał się w wyborach niekwestionowanym zwycięzcą, zdobywając przewagę w 32 wilajatach na 48. Klęska wyborcza FLN podkopała na tyle struktury państwa – z którymi partia utożsamiała się od początku – że panowanie nad sytuacją polityczną stawało się coraz trudniejsze. Jednocześnie był to okres największych wpływów politycznych fundamentalistów w kraju.

Zaniepokojone tym władze przyjrzały się uważniej statusowi miejsc kultu, wzmacniając nad nimi kontrolę. Algieria liczyła wówczas ponad 6 tysięcy meczetów, z których tylko 1790 miało imamów podległych ministrowi spraw religijnych[53]. Dekret z 23 marca 1991 roku uderzył bezpośrednio w FIS. Doprecyzowywał zarządzenia odnośnie do budowy meczetu oraz organizacji takich jego atrybutów, jak nauczanie koraniczne czy zarządzanie *zakatem*. Zainteresowanych przywoływał do porządku, stwierdzając, że „meczet podlega państwu, które jest odpowiedzialne za jego poszanowanie i niezależność w wykonywaniu swojej misji duchowej, społecznej, nauczającej i edukacyjnej[54]. Przypominał także, iż „wykorzystywanie meczetu dla urzeczywistnienia niedozwolonych celów osobistych lub grupowych (...) jest zabronione"[55]. W ten sposób państwo algierskie wyraziło *explicite* swój wyłączny monopol nad miejscami kultu.

W tym czasie już islamiści – dyskontując nastroje ludności – zapoczątkowali destabilizację kraju. Gwałtownie zaatakowali władze, a przede wszystkim armię. Zakwestionowali w ogóle legalność ustroju, który swą prawomocność wciąż czerpał z wygranej wojny o niepodległość. Pierwsza tura wyborów parlamentarnych w grudniu 1991 roku okazała się zwycięska dla islamistów. Można było przypuszczać, że po drugiej turze wyborczej otrzymają przeważającą liczbę foteli w parlamencie. Zachodziła obawa, że przygniatająca większość w parlamencie pozwoli im zmienić konstytucję i wprowadzić republikę islamską. Dlatego armia dokonała 11 stycznia 1992 roku zamachu stanu. FIS został zdelegalizowany, armia przystąpiła do niszczenia islamistów. Najbardziej radykalni z nich przeszli do podziemia i – wciąż nawiązując do insurekcji niepodległościowej – podjęli walkę zbrojną, znaczoną terrorem i okrucieństwem. Wojna domowa, która pochłonęła około 150 000 ofiar, trwała do 2000 roku – do czasu Ustawy o zgodzie narodowej, zainicjowanej przez aktualnego prezydenta A. Bouteflikę.

[52] Fouad Benabdelhalim, *Les veritable ennemis de l'Algérie*, [w:] El-Mounquid nr 9, [za:] F. Frégosi, *op. cit.*, s. 75, przypis 34.
[53] M. Bouyahiaoui, *La mosquée: lieu de culte et pas d'autre chose*, „Révolution Africaine" nr 1401, du 3 au 9 janvier, s. 23, [za:] F. Frégosi, *op. cit.*, s. 75, przypis 36.
[54] Décret exécutif n° 91–81 du 23 mars 1991 relatif à la construction de la mosquee à son organization et son fonctionnement et fixant sa mission, chapitre I: Définition, article 1er [za:] F. Frégosi, *op. cit.*, s. 75, przypis 37.
[55] *Idem*, Chapitre II: Organisation et foctionnement des mosques, article 26.

Algieria – wciąż zachowując represyjny sposób sprawowania władzy – odbudowuje system parlamentarny, przy czym nie obejmuje on dawnej partii FIS. Wprawdzie konstytucja z 1996 roku[56] w preambule określa Algierię jako kraj islamu, niemniej zakazuje działalności partii religijnych (art. 42). Islam nadal – na podstawie art. 2 – pozostaje religią państwa i jest stałym wyznacznikiem życia społecznego[57]. W Algierii istnieje obowiązek szkolny, a w działalność pedagogiczną wpisana jest „edukacja islamska" na poziomie podstawowym i gimnazjalnym oraz nauka *szarii* w liceum, zakończona egzaminem na maturze[58]. W ten sposób szkoła publiczna wzięła na siebie obowiązek dostarczania podstaw znajomości islamu.

Prawo algierskie zabrania praktyk „sprzecznych z moralnością islamu i wartościami rewolucji listopadowej" (art. 9) oraz rozpowszechniania przekazu religijnego, który głosi nienawiść i nawołuje do użycia siły (art. 42). To na nim opierają się władze, ścigając terrorystyczną Al-Kaidę Maghrebu, która powstała na bazie islamistów ukrywających się od czasów wojny domowej.

Jednocześnie konstytucja gwarantuje podstawowe wolności, wyszczególniając dodatkowo w art. 36, iż „wolność sumienia i wyrażania opinii jest nienaruszalna". To pozwala na praktykowanie katolicyzmu minimalnej wspólnocie, która jest w tym kraju[59].

Choć prawo do wolności sumienia jest zapisane w konstytucji, to od 2006 roku rząd zaostrzył restrykcje przeciwko amerykańskim ewangelikanom, którzy prowadzili działalność misyjną wśród Berberów z Kabylii. 20 marca 2006 roku parlament przyjął prawo przeciwko prozelityzmowi niemuzułmańskiemu, dopuszczając kary za próbę „konwersji muzułmanina na inną religię". Prawo przewiduje od 2 do 5 lat więzienia oraz grzywnę w wysokości 5 do 10 tysięcy euro (w przeliczeniu z dinarów algierskich) za posiadanie i dystrybucję Biblii lub innych środków audiowizualnych, które „zmierzają do zachwiania wiary muzułmańskiej"[60].

[56] Uzupełniona o poprawki w 2002 r. oraz 2008 r., http://www.joradp.dz/HFR/Consti.htm.

[57] Już w konstytucji z 1996 r. było zastrzeżenie w art. 178, iż nie może ulec rewizji artykuł uznający islam jako religię państwa, http://www.elmouradia.dz/francais/symbole/textes/constitutions/constitution1996.htm; to samo zastrzeżenie (art. 178) znalazło się w uzupełnionej konstytucji z 2008 r.

[58] http://fr.wikipedia.org/wiki/Charia#Enseignement_de_la_charia.

[59] Jedynie konstytucja z 1963 r. – zawieszona po kilku tygodniach – gwarantowała pełną wolność religii, bowiem art. 4 brzmiał: „Islam jest religią państwa. Republika zapewnia każdemu poszanowanie poglądów i wierzeń oraz swobodę wykonywania praktyk religijnych", http://www.conseil-constitutionnel.dz/Constituion1963_2.htm#Objectifd.

[60] http://www.algerie-dz.com/article4506.html.

Marta Kolendowska-Matejczuk

Wpływ orzecznictwa Trybunału w Strasburgu na polskie prawo[1]

WPROWADZENIE

Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jest częścią polskiego prawa krajowego[2]. Już same unormowania Konstytucji RP zobowiązują Polskę do respektowania założeń Konwencji[3]. Wskazać jednak należy, iż orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka mają wyłącznie deklaratoryjny charakter, tj. nie mogą automatycznie uchylić sprzecznych z nimi wyroków sądów czy przepisów prawa krajowego.

Obowiązkiem państwa jest jednak podjąć kroki, które w efekcie doprowadzą do dostosowania sytuacji prawnej i faktycznej do wymogów Konwencji.

Zgodnie bowiem z art. 46 ust. 1 Konwencji „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami".

Jeżeli Trybunał stwierdzi w orzeczeniu naruszenie Konwencji, to pozostawia on wybór środków pozwalających wypełnić obowiązek wykonania orzeczenia, a więc dostosowania sytuacji w konkretnej sprawie do wymogów Konwencji oraz zagwarantowania, iż nie dojdzie do dalszych podobnych naruszeń w przyszłości w państwach-stronach Konwencji.

Jak podkreślił Trybunał w Strasburgu, chociażby w wyroku z dnia 8.07.2003 roku w sprawie Lyons i inni v. Wielka Brytania (skarga nr 15227/03): „Na mocy art. 46 Konwencji Wysokie Układające się Strony zobowiązały się do przestrzegania ostatecznych wyroków Trybunału, nad wykonaniem których czuwa Komitet Ministrów. Stąd wynika, *inter alia*, iż orzeczenie, w którym Trybunał stwierdza naruszenie Konwencji lub Protokołów do niej, nakłada na pozwane Państwo obowiązek prawny w postaci nie tylko zapłaty zainteresowanym kwot przyznanych

[1] Fragmenty niniejszego tekstu pochodzą z części II (rozdział IV, pkt 2) pracy doktorskiej napisanej pod kierunkiem prof. Bogusławy Bednarczyk pt. „Europejski Trybunał Praw Człowieka a polski system wymiaru sprawiedliwości", Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.

[2] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r.* (Dz.U. z 10 lipca 1993, nr 61, poz. 284).

[3] Por. art. 91 Konstytucji RP z 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

w ramach słusznego zadośćuczynienia, lecz także wyboru, nad czym czuwa Komitet Ministrów, powszechnych i/lub, gdzie to wskazane, indywidualnych środków, które winny być przyjęte w krajowych porządkach prawnych, tak aby położyć kres naruszeniu stwierdzonemu przez Trybunał oraz zadośćuczynić tak dalece, jak to możliwe, skutkom tego naruszenia. Pozwane Państwo może wybrać dowolnie środki, za pomocą których wypełni swój obowiązek prawny wynikający z art. 46 Konwencji, pod warunkiem iż środki te są zgodne z sentencją wyroku Trybunału, nad czym czuwa Komitet Ministrów. Ze swej strony Trybunał nie może podjąć żadnej roli w tym dialogu. W szczególności Konwencja nie daje Trybunałowi jurysdykcji do nakazania Państwu rozpoczęcia nowego procesu lub zatarcia skazania. Tym samym Trybunał nie może uznać Państwa za naruszające Konwencję w odniesieniu do uchybień w zakresie któregokolwiek ze wskazanych sposobów działania w ramach wykonania wyroku Trybunału. Nie oznacza to jednak, iż środki przedsięwzięte przez pozwane Państwo na etapie po wydaniu wyroku w celu zadośćuczynienia skarżącemu za naruszenie stwierdzonych naruszeń mieszczą się poza ramami jurysdykcji Trybunału. Trybunał może na przykład wziąć pod uwagę to, co zostało zrobione na szczeblu krajowym w przypadkach, w których kwestia rozstrzygnięcia o art. 41 Konwencji została odroczona. Ponadto może przyjąć skargę, w której podnosi się, iż ponowne rozpatrzenie sprawy na szczeblu krajowym w drodze wykonania jednego z wyroków Trybunału daje podstawy do stwierdzenia nowego naruszenia Konwencji"[4].

Zadośćuczynienie obowiązkowi nałożonemu na państwa-strony Konwencji w cytowanym art. 46 Konwencji, w zależności od rodzaju i stopnia naruszenia Konwencji, może nastąpić w różnoraki sposób.

Mogą to być działania organów krajowych podjęte w ramach tzw. środków indywidualnych, dotyczących bezpośrednio skarżącego, które np. zmierzają do wznowienia procesu sądowego[5] czy zwolnienia skarżącego z aresztu, a także działania podjęte w ramach tzw. środków ogólnych, najdalej idących, które dotyczą działań prawotwórczych, tj. zmiany – niezgodnych z Konwencją – przepisów prawa wewnętrznego państw-stron Konwencji lub praktyki organów krajowych.

[4] Cyt. za: *System Informacji Prawnej LEX*, Wolters Kluwer Polska sp. z o.o.

[5] Dla przykładu, Trybunał w wyroku z dnia 04.10.2007 r. w sprawie Verein Gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Szwajcaria (sprawa nr 32772/02) orzekł: „Konwencja dąży do zagwarantowania praw, które nie są teoretyczne lub iluzoryczne, lecz praktyczne i skuteczne. Prawdą jest, iż Konwencja nie wymaga, by jej Państwa-Strony stosowały procedury związane z ponownym rozstrzygnięciem danej sprawy w wyniku stwierdzenia naruszenia przez Trybunał. Niemniej jednak należy podkreślić, iż dostępność takiego trybu w prawie krajowym może zostać uznana za ważny aspekt wykonania wyroku Trybunału oraz dowodzi oddania Państwa Członkowskiego dla Konwencji oraz orzecznictwa wypracowanego na podstawie Konwencji. Dostępność takiego trybu w prawie krajowym, jednakże sama w sobie nie wystarcza. Zainteresowany sąd krajowy (...) musi ponadto bezpośrednio stosować Konwencję oraz orzecznictwo Trybunału. Wydaje się to szczególnie ważne w niniejszej sprawie, jako że Komitet Ministrów zakończył procedurę nadzorowania wykonania wyroku Trybunału, po prostu powołując się na dostępność odwoławczego środka prawnego w przypadku tej skargi, nie czekając na jego wynik. W sposób oczywisty to odwołanie do środka prawnego, który, jak się okazuje, nie jest w stanie zapewnić skutecznego i praktycznego naprawienia szkody w przypadku stwierdzenia naruszenia Konwencji, pozbawi skarżących ich prawa do naprawienia skutków naruszenia tak dalece, jak to możliwe (...). Należy wskazać, iż w niniejszej sprawie Trybunał w swym wyroku nie przyznał skarżącemu stowarzyszeniu żadnego zadośćuczynienia w odniesieniu do szkody niemajątkowej. Wobec braku tego rodzaju żądania ze strony przedmiotowego stowarzyszenia, Trybunał nawet nie wyraził opinii, iż stwierdzenie naruszenia art. 10 Konwencji mogło zostać uznane za odpowiednie i wystarczające naprawienie szkody niemajątkowej, której stowarzyszenie to doznało. W związku z tym wznowienie postępowania przed sądem krajowym w celu uzyskania *restitutio in integrum* – najlepszej formy naprawienia szkody w prawie krajowym – umożliwiłoby naprawienie skutków naruszenia stwierdzonego przez Trybunał tak dalece, jak to możliwe. Należy także mieć na względzie fakt, iż wniosek o wznowienie postępowania w niniejszej sprawie został sformułowany w bardzo pobieżny sposób, ledwie spełniający wymogi przepisów prawa krajowego. Niemniej jednak ustalenia sądu krajowego w odniesieniu do posiadania przez skarżące stowarzyszenie interesu w emisji odnośnej reklamy, mimo iż lakoniczne, mogły dać podstawy do nowej ingerencji w prawa skarżącego stowarzyszenia do wyrażania opinii" (cyt. za: *System Informacji Prawnej LEX*, Wolters Kluwer Polska sp. z o.o.).

Jeśli ze względu na okoliczności lub istotę naruszenia Konwencji żadne konkretne działanie państwa nie jest możliwe, pozostaje w takiej sytuacji zasądzenie pokrzywdzonemu odpowiedniego zadośćuczynienia na mocy art. 41 Konwencji.

Organem odpowiedzialnym za egzekucję orzeczeń zgodnie z art. 46 ust. 2 Konwencji jest Komitet Ministrów.

W celu ułatwienia Komitetowi Ministrów prac związanych z kontrolą wykonania przez państwa-strony Konwencji wyroków Trybunału – Sekretariat Rady Europy przygotowuje Komitetowi Ministrów propozycje środków indywidualnych i ogólnych zawartych w konkretnych wyrokach wraz z harmonogramem ich wykonania. Jeśli państwo wykona środki indywidualne i ogólne, Komitet Ministrów wydaje tzw. rezolucję końcową (*final resolution*), w której potwierdza wykonanie wyroku przez zobowiązane do tego państwo. Natomiast jeśli państwo nie uczyniło zadość wyrokowi w całości lub w części – Komitet Ministrów wydaje tzw. rezolucję tymczasową (*interim resolution*)[6].

W tym miejscu należy dodać, iż Komitet Ministrów wydaje zalecenia państwom-stronom Konwencji, by te zapewniły istnienie właściwych i skutecznych mechanizmów systematycznej kontroli zgodności projektów aktów prawnych z Konwencją w świetle orzecznictwa Trybunału; zapewniły istnienie mechanizmów umożliwiających, w razie potrzeby, kontrolę zgodności z Konwencją istniejących aktów prawnych oraz praktyki administracyjnej, łącznie z przepisami zawartymi w rozporządzeniach, zarządzeniach i okólnikach; oraz zapewniły przyjęcie w jak najbliższym czasie aktów prawnych oraz praktyki administracyjnej, mających na celu zapobieganie naruszeniom Konwencji. Państwa winny również zapewnić w porządkach krajowych procedury umożliwiające działania następcze po dokonaniu sprawdzenia, zorganizować szkolenia osób na szczeblu decyzyjnym – dotyczące Konwencji i orzecznictwa Trybunału, stwarzać możliwości konsultacji, w celu zapewnienia zgodności aktów prawnych ze standardami praw człowieka na różnych etapach procesu legislacyjnego. Kontrola prawa krajowego pod względem zgodności ze standardami strasburskimi może także nastąpić w ramach postępowania sądowego zainicjowanego przez jednostkę, która posiada *locus standi*, czy przez organy państwa i instytucje niezwiązane bezpośrednio z daną sprawą, na przykład przed Trybunałem Konstytucyjnym. Komitet Ministrów wskazał, iż istotną rolę podczas kontroli stosowania aktów prawnych oraz Konwencji, która jest częścią prawa krajowego, sprawować mogą niezależne instytucje pozasądowe, a w szczególności krajowe instytucje zajmujące się promocją i ochroną praw człowieka, jak również rzecznicy praw obywatelskich. Nadto każde państwo członkowskie może udzielać informacji na temat jego praktyk i ich rozwoju, w szczególności poprzez informowanie Sekretariatu Generalnego Rady Europy. Sekretariat ze swej strony będzie okresowo informował wszystkie państwa członkowskie o istniejących dobrych praktykach[7].

[6] Szerzej zob. J. Wołąsiewicz, *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na przemianę narodowego poczucia sprawiedliwości*, [w:] *Polska i Rada Europy 1990–2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005, s. 153–154.

[7] Zalecenie Rec (2004) 5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie kontroli zgodności projektów aktów prawnych oraz istniejącego prawa i praktyki administracyjnej ze standardami wyrażonymi w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przyjęte przez Komitet Ministrów 12 maja 2004 r., w czasie 114 Sesji Komitetu.

Podkreślić należy, że państwom-stronom Konwencji za działania sprzeczne z celami Rady Europy określonymi w art. 3 Statutu Rady Europy[8], w tym za niewykonanie wyroku Trybunału, zgodnie z art. 8 Statutu Rady Europy[9], może grozić zawieszenie członkostwa Rady Europy lub wykluczenie z jej struktur organizacyjnych.

Złamanie Konwencji, potwierdzone w wyroku Trybunału w Strasburgu, ma niewątpliwie nie tylko wymiar prawny, ale również polityczny. Stanowi bowiem o odpowiedzialności państwa naruszającego prawo na arenie międzynarodowej, co przekłada się na jego wizerunek, wiarygodność oraz szacunek innych państw europejskich.

W tym stanie rzeczy państwa-strony Konwencji podejmują środki nie tylko o charakterze indywidualnym, ale również i ogólnym, mające na celu respektowanie wyroków Trybunału w Strasburgu i dostosowanie porządków krajowych do wymogów Konwencji.

Środki o charakterze ogólnym, polegające w szczególności na zmianach legislacyjnych, mają tym większe znaczenie, iż nie tylko czynią zadość naruszeniom już zaistniałym, ale co ważne – zapobiegają przyszłym naruszeniom Konwencji, eliminując tym samym niebezpieczeństwo kierowania do Trybunału w Strasburgu kolejnych skarg przez obywateli poszczególnych państw-stron Konwencji[10].

Polska jest członkiem Rady Europy od 26 listopada 1991, natomiast od roku 1993 obywatele polscy korzystają z prawa składania skarg do Trybunału w Strasburgu.

Jak pokazuje statystyka, Polacy nie wahają się korzystać z tego uprawnienia, a ich skargi nierzadko zawierają uzasadnione zarzuty, co sprawia, że Polska nadal znajduje się w czołówce państw, które przegrywają procesy w Strasburgu z własnymi obywatelami. Rodzi się zatem pytanie, czy organy polskie, prócz środków o charakterze indywidualnym, polegających w szczególności na wypłaceniu po-

[8] Statut Rady Europy przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r. (Dz.U. z 9 listopada 1994 r., nr 118, poz. 565). Art. 3 Statutu brzmi „Każdy członek Rady Europy uznaje zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności; musi też szczerze i wydatnie współpracować dla urzeczywistniania celu Rady określonego w rozdziale I".

[9] Art. 8 Statutu brzmi: „Każdy członek Rady Europy, który poważnie naruszył postanowienia artykułu 3, może zostać zawieszony w swym prawie reprezentacji i wezwany przez Komitet Ministrów do wystąpienia zgodnie z artykułem 7. W przypadku niezastosowania się członka do takiego wezwania Komitet może postanowić, że przestał on być członkiem Rady, poczynając od daty określonej przez Komitet".

[10] Nieodzowną rolę w stosowaniu przez państwa środków o charakterze ogólnym spełnia tzw. procedura wyroków pilotażowych. Procedura ta ma zastosowanie, jeśli do Trybunału w Strasburgu zostanie skierowana grupa skarg podnosząca ten sam problem o charakterze ogólnym (systemowym). Z grupy spraw zostaje wybrana jedna, a rozpoznanie pozostałych zostaje zawieszone do czasu rozpoznania sprawy pilotażowej i rozwiązania przez państwo-stronę Konwencji problemu natury systemowej, jeśli takowy Trybunał stwierdzi w wyroku pilotażowym. W przypadku, kiedy państwo wykona środki o charakterze ogólnym, Trybunał nie musi wydawać wyroków w pozostałych – podobnych sprawach. Trybunał chociażby w wyroku z 4 grudnia 2007 r. w sprawie Wolkenberg i inni v. Polska (sprawa nr 50003/99) orzekł: „Celem wyznaczenia przez Trybunał sprawy do przeprowadzenia »procedury wydawania wyroku pilotażowego« jest ułatwienie najszybszego i najbardziej skutecznego rozwiązania dysfunkcji wpływającej na ochronę danego prawa konwencyjnego w krajowym porządku prawnym. Jednym z istotnych czynników uwzględnianych przez Trybunał przy opracowywaniu i stosowaniu tejże procedury jest rosnące zagrożenie dla systemu konwencyjnego płynące z dużej liczby powtarzających się spraw, które wywodzą się, między innymi, z tego samego strukturalnego lub systemowego problemu. Procedura wyroku pilotażowego przede wszystkim ma na celu pomoc Układającym się Państwom przy realizowaniu ich roli w systemie konwencyjnym poprzez rozwiązanie takich problemów na szczeblu krajowym, tym samym zapewniając osobom zainteresowanym ochronę ich praw i wolności konwencyjnych, jak wymaga tego art. 1 Konwencji, dając im możliwość szybszego uzyskania zadośćuczynienia za naruszenie Konwencji oraz jednocześnie sprawiając, iż Trybunał nie musi rozstrzygać dużej ilości skarg o podobnej treści, w których inaczej Trybunał musiałby wydać wyrok. W procedurę wydawania orzeczenia pilotażowego wpisane jest to, iż w pilotażowej sprawie Trybunał dokonuje oceny zaskarżonej sytuacji wykraczającej z konieczności poza wyłączne interesy indywidualnego skarżącego i wymagającej zbadania tej sprawy także z perspektywy ogólnych środków, które winny zostać podjęte w interesie innych osób, których ta sprawa potencjalnie dotyczy. To samo rozumowanie ma zastosowanie do wykładni pojęcia »poszanowania praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej protokołów« dokonywanej przez Trybunał w sprawach w kontekście tej procedury, gdzie Trybunał, rozstrzygając, czy może skreślić sprawę z listy zgodnie z art. 37 ust. 1 lit. b) Konwencji na tej podstawie, iż spór został już rozstrzygnięty, będzie miał na względzie nie tylko indywidualną sytuację skarżącego, lecz także środki mające na celu usunięcie ogólnej wady, będącej w krajowym porządku prawnym przyczyną powstania tej sytuacji i uznanej w wyroku głównym za źródło stwierdzonego naruszenia" (cyt. za: *System Informacji Prawnej LEX,* Wolters Kluwer Polska sp. z o.o.).

szkodowanym solennych zadośćuczynień, podejmują również środki o charakterze ogólnym, a tym samym, czy wyroki Trybunału w Strasburgu mają realne przełożenie na kształt polskiego prawa?

PRZYKŁADY ZMIAN UCHWALONYCH WSKUTEK ORZECZNICTWA STRASBURSKIEGO W POSZCZEGÓLNYCH GAŁĘZIACH PRAWA

Omawiając wpływ orzecznictwa Trybunału w Strasburgu na polski system prawa, wypada w pierwszej kolejności wskazać, iż w duchu i z poszanowaniem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz jej Protokołów Dodatkowych, tworzona była Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku[11].

Ustawodawca polski, pracując nad ustawą zasadniczą, miał pełną świadomość obowiązków nałożonych na Polskę wskutek ratyfikacji Konwencji – w zakresie przestrzegania praw człowieka.

W dalszej kolejności podkreślić należy, iż najwięcej zmian – wskutek wytycznych zawartych w orzeczeniach Trybunału w Strasburgu – zostało wprowadzonych do prawa karnego: zarówno materialnego, jak i procesowego.

Znamienne w tym zakresie były sprawy: Belziuk v. Polska (skarga nr 23103/93), Kudła v. Polska (skarga nr 30210/96), Włoch v. Polska (skarga nr 27785/95), Klamecki v. Polska (skarga nr 31583/96), czy Ambruszkiewicz v. Polska (skarga nr 38797/03).

Dostosowanie polskiego prawa karnego do standardów Konwencji wymusiło zlikwidowanie możliwości stosowania przez prokuratora aresztu tymczasowego. Przed wejściem w życie znowelizowanych w tym zakresie przepisów prawa – stosowanie aresztu mogło odbywać się na mocy postanowienia prokuratora – art. 210 par. 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego z 1969 roku, co z kolei sprzeczne było z art. 5 Konwencji[12]. Wprawdzie art. 212 par. 2 Kpk z 1969 roku przewidywał możliwość wniesienia zażalenia do sądu na postanowienie prokuratora w przedmiocie zastosowania aresztu, ale jak wielokrotnie orzekał Trybunał w sprawach polskich, nie czyniło to w dalszym ciągu zadość przepisom Konwencji.

Sytuacja powyższa została zmieniona Ustawą z dnia 29.06.1995 roku o zmianie Kodeksu postępowania karnego[13], na mocy której ustawodawca uchwalił, że organem uprawnionym do stosowania wszystkich środków zapobiegawczych w czasie trwania postępowania przygotowawczego może być tylko i wyłącznie niezawisły sąd[14].

---

[11] Ustawa z dnia 02.04.1997r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

[12] Zgodnie z orzecznictwem Trybunału w Strasburgu, w którym Trybunał dokonywał wykładni art. 5 Konwencji – o pozbawieniu wolności podejrzanego czy oskarżonego może orzekać jedynie niezawisły sąd.

[13] Ustawa z 29 czerwca 1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego, Ustawy o ustroju sądów wojskowych, Ustawy o opłatach w sprawach karnych i Ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 3 sierpnia 1995 r.) – weszła w życie w dniu 4 sierpnia 1996 r.

[14] Zgodnie z art. 210 § 1 Kpk z 1969r. „Środki zapobiegawcze stosuje sąd, a przed wniesieniem aktu oskarżenia – prokurator.
§ 2. Prokurator może stosować środki zapobiegawcze tylko względem osoby, która została przesłuchana w sprawie w charakterze podejrzanego. Przed zastosowaniem tymczasowego aresztowania lub poręczenia majątkowego prokurator przesłuchuje podejrzanego osobiście". Po zmianie – wprowadzonej omawianą nowelą do Kpk. z 1995 r. – cytowany wyżej artykuł brzmiał następująco: „Środki zapobiegawcze stosuje sąd, a przed wniesieniem aktu oskarżenia – prokurator.

Nowela do Kodeksu postępowania karnego z 1995 roku wprowadziła także istotne zmiany w zakresie podstaw zastosowania tymczasowego aresztu, co również zostało podyktowane orzecznictwem strasburskim w sprawach polskich. W szczególności znowelizowany został art. 217 par. 1 pkt 3 i 4 Kpk z 1969 roku[15], gdzie samoistnymi przesłankami aresztu było tylko podejrzenie, że popełniony został czyn zabroniony, a także znaczny stopień społecznej szkodliwości tego czynu. Zniesiono tzw. obligatoryjność stosowania tymczasowego aresztu po wydaniu przez sąd pierwszej instancji wyroku karnego skazującego na karę pozbawienia wolności nie niższą niż 3 lata, a także zaostrzone i sprecyzowane zostały przesłanki zastosowania tegoż najbardziej restrykcyjnego i dolegliwego dla podsądnych środka zapobiegawczego.

Ustawodawstwo polskie, w tym Kodeks postępowania karnego z 1969 roku nie przewidywał maksymalnych terminów ustawowych stosowania tymczasowego aresztowania w czasie postępowania sądowego[16], co również było sprzeczne ze standardami strasburskimi.

---

§ 2. W postępowaniu przygotowawczym można stosować środki zapobiegawcze tylko względem osoby, która została przesłuchana w sprawie w charakterze podejrzanego.

§ 3. Tymczasowe aresztowanie stosuje tylko sąd.

§ 4. Przed zastosowaniem tymczasowego aresztowania sąd przesłuchuje podejrzanego. Prokurator przesłuchuje podejrzanego przed zastosowaniem poręczenia majątkowego. Jeżeli stawi się obrońca podejrzanego, dopuszcza się go do udziału w postępowaniu.

§ 5. Tymczasowe aresztowanie stosuje w postępowaniu przygotowawczym na wniosek prokuratora, sąd rejonowy, w którego okręgu prowadzi się to postępowanie, a w wypadkach niecierpiących zwłoki – także inny sąd rejonowy. Po wniesieniu aktu oskarżenia tymczasowe aresztowanie stosuje sąd, przed którym sprawa się toczy.

§ 6. Prokurator, przesyłając wraz z aktami sprawy wniosek, o którym mowa w § 5, zarządza jednocześnie doprowadzenie podejrzanego do sądu".

Powyższe rozwiązanie zostało utrzymane również w obowiązującym Kpk z 1997 r., który stanowi w art. 250. § 1, że „Tymczasowe aresztowanie może nastąpić tylko na mocy postanowienia sądu".

[15] Przed nowelizacją podstawy zastosowania aresztu tymczasowego określał art. 217 Kpk, zgodnie z którym: § 1. „Tymczasowe aresztowanie może nastąpić, jeżeli:

1) zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony będzie się ukrywał, zwłaszcza wówczas, gdy nie ma on w kraju określonego miejsca zamieszkania lub nie można ustalić jego tożsamości, albo

2) zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony będzie nakłaniał do fałszywych zeznań lub w inny sposób starał się utrudniać postępowanie karne, albo

3) oskarżonemu zarzucono zbrodnię lub działanie w warunkach powrotu do przestępstwa określonych w kodeksie karnym, albo

4) oskarżonemu zarzucono czyn, którego stopień społecznego niebezpieczeństwa jest znaczny.

§ 2. W toku postępowania przygotowawczego tymczasowe aresztowanie nie może być stosowane, jeżeli przestępstwo zagrożone jest karą pozbawienia wolności najwyżej roku. Ograniczenie to nie ma zastosowania, gdy nie można ustalić tożsamości oskarżonego.

§ 3. Skazując oskarżonego na karę pozbawienia wolności powyżej 2 lat za przestępstwo popełnione z winy umyślnej lub powyżej 3 lat za przestępstwo popełnione z winy nieumyślnej, sąd pierwszej instancji stosuje tymczasowe aresztowanie.

§ 4. W wypadku gdy wymierzono karę poniżej granic wskazanych w § 3, sąd jest obowiązany po wysłuchaniu obecnych stron wydać postanowienie co do dalszego stosowania aresztu".

Po nowelizacji art. 217§ 1stanowił: „Tymczasowe aresztowanie może nastąpić, jeżeli:

1) zachodzi uzasadniona obawa ucieczki lub ukrywania się oskarżonego, zwłaszcza wtedy, gdy nie można ustalić jego tożsamości albo nie ma on w kraju stałego miejsca pobytu,

2) zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony będzie nakłaniał do składania fałszywych zeznań lub wyjaśnień albo w inny bezprawny sposób utrudniał postępowanie karne.

§ 2. Jeżeli oskarżonemu zarzuca się popełnienie zbrodni lub umyślnego występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, albo gdy sąd pierwszej instancji skazał go na karę pozbawienia wolności nie niższą niż 3 lata, potrzeba zastosowania tymczasowego aresztowania w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania może być uzasadniona grożącą oskarżonemu surową karą.

§ 3. Tymczasowe aresztowanie może wyjątkowo nastąpić także wtedy, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony ponownie popełni zbrodnię lub występek, o którym mowa w § 2, przeciwko życiu, zdrowiu lub powszechnemu bezpieczeństwu, a zwłaszcza gdy popełnieniem takiego przestępstwa groził.

§ 4. Przepisy § 1, 2 i 3 stosuje się odpowiednio do pozostałych środków zapobiegawczych".

Obecnie – na gruncie obowiązującego Kpk. z 1997 r. podstawy tymczasowego aresztowania określa art. 258 Kpk, zgodnie z którym sąd może zastosować tymczasowe aresztowanie w następujących przypadkach:

– kiedy zachodzi uzasadniona obawa ucieczki lub ukrywania się oskarżonego, zwłaszcza wtedy, gdy nie można ustalić jego tożsamości albo nie ma on w kraju stałego miejsca pobytu (art. 258 § 1 pkt. 1 Kpk),

– kiedy zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony będzie nakłaniał do składania fałszywych zeznań lub wyjaśnień albo w inny bezprawny sposób utrudniał postępowanie karne (art. 258 § 1 pkt. 2 Kpk),

– jeżeli oskarżonemu zarzuca się popełnienie zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, albo gdy sąd pierwszej instancji skazał go na karę pozbawienia wolności nie niższą niż 3 lata, potrzeba zastosowania tymczasowego aresztowania w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania może być uzasadniona grożącą oskarżonemu surową karą (art. 258 § 2 Kpk),

– wyjątkowo gdy zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony, któremu zarzucono popełnienie zbrodni lub umyślnego występku, popełni przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu, a zwłaszcza gdy popełnieniem takiego przestępstwa groził (258 § 3 Kpk).

[16] Wielokrotnie podnosił to Trybunał w Strasburgu w wyrokach wydawanych w sprawach polskich.

Wprawdzie nowelizacja Kodeksu postępowania karnego z czerwca 1995 roku wprowadziła maksymalne ustawowe terminy stosowania tymczasowego aresztowania w czasie trwania całego postępowania karnego, jednak przepisy dotyczące tej materii (również na gruncie obowiązującego Kodeksu postępowania karnego z 1997 roku[17]) w dalszym ciągu nie odpowiadają zasadom zapisanym w Konwencji.

Czas trwania tymczasowego aresztu w realiach polskich jest w wielu przypadkach nie do przewidzenia i, jak pokazują statystyki, stanowczo za długi.

Mimo że Trybunał wielokrotnie podnosił, że zastosowanie aresztu tymczasowego winno być w procedurze karnej wyjątkiem, to z niepokojem należy zauważyć, że stosowanie tegoż środka jest niejako regułą w praktyce polskich sądów[18].

By zapobiegać powyższym sytuacjom wiele instytucji podejmuje działania zmierzające do uruchomienia procesu legislacyjnego, który doprowadziłby do uściślenia przepisów regulujących długość trwania aresztu.

Wskazać tu należy, iż Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 25.07.2006 roku (sygn. SK 58/03) po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej, do której przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich, orzekł, że art. 263 § 4 Ustawy z dnia 6.06.1997 roku Kodeks postępowania karnego, zgodnie z którym tymczasowe aresztowanie może być przedłużane poza okres 2 lat „z powodu innych istotnych przeszkód, których usunięcie było niemożliwe" w zakresie, w jakim odnosi się do postępowania przygotowawczego, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Mając powyższe na względzie Trybunał Konstytucyjny uznał niekonstytucyjność ww. przepisu, ale tylko w odniesieniu do postępowania przygotowawczego, co mogło powodować sytuację w postępowaniu sądowym, w których tymczasowy areszt przekroczy okres dwóch lat.

Kolejne zamiany dotyczące instytucji tymczasowego aresztowania – dostosowujące prawo polskie do standardów strasburskich oraz czyniące zadość oczekiwaniom Trybunału Konstytucyjnego – zostały wprowadzone Ustawą z dnia 12.01.2007 roku o zmianie Ustawy Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2007 r., nr 20, poz. 116)[19] oraz Ustawą z dnia 24.10.2008 roku o zmianie Ustawy Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2008 r., nr 225, poz. 1485)[20]. Zmiany

[17] Ustawa Kodeks postępowania karnego z 6.06.1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 89, poz. 555.) weszła w życie 1.09.1998 r.

[18] Warto tu przypomnieć wyrok Trybunału w sprawie Ambruszkiewicz v. Polska (nr 38797/03), w którym Trybunał wyraźnie stwierdził, iż stosowanie aresztu przed wydaniem wyroku winno stanowić wyjątek.

[19] Art. 263 § 4 otrzymał brzmienie: „Przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania na okres oznaczony, przekraczający terminy określone w § 2 i 3, może dokonać sąd apelacyjny, w którego okręgu prowadzi się postępowanie, na wniosek sądu, przed którym sprawa się toczy, a w postępowaniu przygotowawczym na wniosek właściwego prokuratora apelacyjnego, jeżeli konieczność taka powstaje w związku z zawieszeniem postępowania karnego, czynnościami zmierzającymi do ustalenia lub potwierdzenia tożsamości oskarżonego, przedłużającą się obserwacją psychiatryczną oskarżonego, przedłużającym się opracowywaniem opinii biegłego, wykonywaniem czynności dowodowych w sprawie o szczególnej zawiłości lub poza granicami kraju, celowym przewlekaniem postępowania przez oskarżonego", natomiast po § 4 dodano § 4a w brzmieniu: „Sąd apelacyjny, w którego okręgu prowadzi się postępowanie, na wniosek sądu, przed którym sprawa się toczy, może dokonać przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania na okres oznaczony, przekraczający termin określony w § 3, także z powodu innych istotnych przeszkód, których usunięcie było niemożliwe".

[20] Art. 263 § 4 otrzymał brzmienie: „Przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania na okres oznaczony, przekraczający terminy określone w § 2 i 3 może dokonać sąd apelacyjny, w którego okręgu prowadzi się postępowanie na wniosek sądu, przed którym sprawa się toczy, a w postępowaniu przygotowawczym na wniosek właściwego prokuratora bezpośrednio przełożonego wobec prokuratora prowadzącego lub nadzorującego śledztwo – jeżeli konieczność taka powstaje w związku z zawieszeniem postępowania karnego, czynnościami zmierzającymi do ustalenia lub potwierdzenia tożsamości oskarżonego, wykonywaniem czynności dowodowych w sprawie o szczególnej zawiłości lub poza granicami kraju, a także celowym przewlekaniem postępowania przez oskarżonego", a ponadto uchylono § 4a art. 263 Kpk. Zmiana weszła w życie w dniu 22.01.2009 r.

powyższe doprowadziły do wyeliminowania przesłanki w postaci „innych istotnych przeszkód, których usunięcie było niemożliwe" – jako okoliczności uzasadniającej przedłużenie stosowania tymczasowego aresztowania w toku postępowania przygotowawczego i sądowego, ponad termin określony w art. 263 § 3 Kpk[21].

Warto podkreślić, iż Komitet Ministrów Rady Europy w Tymczasowej Rezolucji z dnia 6.06.2007 roku, mając na uwadze znaczną liczbę wyroków Trybunału w Strasburgu, w których stwierdzono naruszenia przez Polskę art. 5 § 3 Konwencji ze względu na nadmierną długość tymczasowego aresztowania (doceniając jednocześnie dotychczasowe działania Polski podjęte w celu rozwiązania problemów systemowych związanych z nadmierną długością tymczasowych aresztów w Polsce, a w szczególności: reformę Kodeksu postępowania karnego z 1997 roku; cyt. wyżej wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 24.07.2006 roku; środki dodatkowe mające na celu informowanie sądów i prokuratorów o wymogach odnoszących się do stosowania tymczasowego aresztowania, których źródłem jest Konwencja oraz orzecznictwo Trybunału) zachęcił polskie władze do dalszych działań zmierzających do zapobiegania przewlekłości postępowań, w tym do:

- dalszego analizowania i wprowadzania kolejnych środków mających na celu skrócenie długości aresztów tymczasowych, z uwzględnieniem podjęcia możliwych środków legislacyjnych i zmiany praktyki sądowej w tym zakresie, aby zapewnić zgodność z wymogami ustanowionymi przez Konwencję i orzecznictwo Trybunału;
- podjęcia właściwych środków uświadamiających (*awareness measures*) ukierunkowanych na władze biorące udział przy zastosowaniu tymczasowego aresztowania jako środka zapobiegawczego, włączywszy sędziów sądów karnych oraz prokuratorów;
- zachęcenia sądów krajowych oraz prokuratorów do wzięcia pod rozwagę stosowania alternatywnych środków zapobiegawczych przewidzianych w ustawodawstwie krajowym, takich jak na przykład poręczenie majątkowe, dozór policyjny, zakaz opuszczania kraju;
- ustanowienia jasnego i skutecznego mechanizmu pozwalającego na śledzenie trendów w długości aresztów tymczasowych.

Komitet Ministrów w omawianej rezolucji podkreślił nadto, iż oczekuje od polskich władz krajowych dalszych informacji dotyczących dodatkowych środków, które są planowane albo już zostały podjęte w celu respektowania wyroków dotyczących nadmiernej długości aresztów tymczasowych oraz podejmuje decyzję o wznowieniu rozważań na temat niezrealizowanych środków w tych sprawach najpóźniej w ciągu roku[22].

Odnosząc się ponownie do uregulowań Kodeksu postępowania karnego z 1969 roku – wskazać należy, iż postępowanie karne za rządu Kodeksu postępowania karnego z 1969 roku nie było kontradyktoryjne, co dostrzegł Trybunał chociażby w sprawach Niedbała v. Polska (skarga nr 27915/95), Klamecki v. Polska (skarga nr 31583/96), Dacewicz v. Polska (skarga nr 34611/97), czy w sprawie Belziuk v. Polska (skarga nr 23103/93) – jako orzeczeniu pilotażowym w tej kwestii,

[21] Por. dla przykładu uzasadnienie Ustawy z dnia 24 października 2008 r. o zmianie Ustawy Kodeks postępowania karnego, nr druku 631.
[22] Tymczasowa Rezolucja KM/ResDH (2007)75.

albowiem art. 401 Kpk z 1969 roku[23] pozostawiał do uznania sądu kwestię sprowadzenia oskarżonego, który był pozbawiony wolności na posiedzenie sądu, którego przedmiotem było rozpoznanie zażalenia na zastosowanie aresztu lub wniosku o zmianę lub uchylenie tego środka, co było sprzeczne z art. 5 Konwencji.

Również uregulowania na gruncie Kodeksu postępowania karnego z 1997 roku nie spełniały wymogów Konwencji.

Art. 451 Kodeksu postępowania karnego z 1997 roku[24] stanowił, iż obligatoryjne sprowadzenie oskarżonego na rozprawę apelacyjną następowało jedynie wówczas, gdy złożono apelację na niekorzyść oskarżonego dotyczącą jego winy lub też w przypadku, kiedy apelacja wnosiła o wymierzenie lub zaostrzenie kary pozbawienia wolności.

Nowelą do Kodeksu postępowania karnego z 2000 roku[25] polski ustawodawca po raz kolejny próbował dostosować omawiany wyżej przepis do standardów strasburskich[26], a ostatecznie obecne brzmienie, które odpowiada wymaganiom Konwencji, omawiany artykuł otrzymał na mocy noweli do Kodeksu postępowania karnego z 2003 roku[27].

Polski ustawodawca w Kodeksie postępowania karnego z 1997 roku wprowadził na mocy art. 540 par. 3 Kpk instytucję wznowienia postępowania karnego na korzyść oskarżonego – zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądu, gdy potrzeba wznowienia wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego, a co za tym idzie, w tym i z rozstrzygnięcia Trybunału w Strasburgu, co czyniło zadość art. 46 ust. 1 Konwencji[28].

Nowelą do Kodeksu postępowania karnego z 10.01.2003 roku[29] polski ustawodawca dostosował prawo polskie do wymogów Konwencji poprzez zapewnienie obcokrajowcom, którzy nie władają językiem polskim, a występują w roli oskarżonych – prawa do bezpłatnego tłumacza w trakcie procesu[30].

---

[23] Art. 401 Kpk z 1969 r. brzmiał następująco: „Jeżeli wyznaczono rozprawę, sąd może zarządzić sprowadzenie na nią oskarżonego pozbawionego wolności".

[24] Art. 451 Kpk z 1997 r. brzmiał następująco: „§ 1 Sąd odwoławczy może zarządzić sprowadzenie na rozprawę oskarżonego pozbawionego wolności.
§ 2. Jeżeli wniesiono apelację na niekorzyść oskarżonego co do winy albo apelacja wnosi o wymierzenie lub zaostrzenie kary pozbawienia wolności, sąd odwoławczy zarządza sprowadzenie na rozprawę oskarżonego pozbawionego wolności, chyba że uzna za wystarczającą obecność obrońcy. Jeżeli sąd nie zarządza sprowadzenia oskarżonego, który nie ma obrońcy, wyznacza się obrońcę z urzędu".

[25] Dz.U. z 2000 r. nr 62, poz. 717. Ustawa weszła w życie 1.09.2000 r.

[26] Art. 451 Kpk otrzymał brzmienie: „Sąd odwoławczy zarządza sprowadzenie na rozprawę oskarżonego pozbawionego wolności, chyba że uzna za wystarczającą obecność obrońcy. Jeżeli sąd nie zarządza sprowadzenia oskarżonego, który nie ma obrońcy, wyznacza obrońcę z urzędu".

[27] Ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie Ustawy Kodeks postępowania karnego, Ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, Ustawy o świadku koronnym oraz Ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2003 r., nr 17, poz. 155) wprowadziła zmiany do art. 451 Kpk, który otrzymał brzmienie: „Sąd odwoławczy, na wniosek oskarżonego pozbawionego wolności, zarządza sprowadzenie go na rozprawę, chyba że uzna za wystarczającą obecność obrońcy. O prawie złożenia wniosku należy pouczyć oskarżonego. Jeżeli sąd nie zarządza sprowadzenia oskarżonego, który nie ma obrońcy, wyznacza obrońcę z urzędu".

[28] Szerzej zob. P. Hofmański, S. Zabłocki, Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności na rozwój polskiego procesu karnego, [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Warszawa 2002, s. 132.

[29] Ustawa o zmianie Ustawy Kodeks postępowania karnego, Ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, Ustawy o świadku koronnym oraz Ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 4.02.2003 r.).

[30] Art. 72 Kpk z 1997 r. w brzmieniu: „Jeżeli oskarżony nie włada językiem polskim, postanowienie o przedstawieniu, uzupełnieniu lub zmianie zarzutów, akt oskarżenia oraz orzeczenie podlegające zaskarżeniu lub kończące postępowanie doręcza się oskarżonemu wraz z tłumaczeniem; za zgodą oskarżonego można poprzestać na ogłoszeniu przetłumaczonego orzeczenia kończącego postępowanie, jeżeli nie podlega ono zaskarżeniu" został dostosowany do wymogów Konwencji w ten sposób, że znowelizowany przepis art. 72 Kpk. otrzymał brzmienie: „§ 1 Oskarżony ma prawo do korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie włada w wystarczającym stopniu językiem polskim. § 2. Tłumacza należy wezwać do czynności z udziałem oskarżonego, o którym mowa w § 1.§ 3. Oskarżonemu, o którym mowa w § 1, postanowienie o przedstawieniu, uzupełnieniu lub zmianie zarzutów, akt oskarżenia oraz orzeczenie podlegające zaskarżeniu lub kończące postępowanie doręcza się wraz z tłumaczeniem; za zgodą oskarżonego można poprzestać na ogłoszeniu przetłumaczonego orzeczenia kończącego postępowanie, jeżeli nie podlega ono zaskarżeniu".

Wspomnieć również warto, iż pod wpływem orzecznictwa strasburskiego zostały wprowadzone korekty przepisów Ustawy o zwalczaniu alkoholizmu, gdzie dopuszczono możliwość odwołania się do sądu od decyzji umieszczenia osoby w izbie wytrzeźwień[31].

Osobnym problemem podnoszonym w orzecznictwie strasburskim była opieszałość sądów polskich w rozpoznawaniu spraw sądowych.

Trybunał w Strasburgu zalecił Polsce – przy okazji rozpatrywania sprawy Kudła v. Polska (skarga nr 30210/96), by ta przygotowała i wprowadziła w swym ustawodawstwie stosowne przepisy uruchamiające procedurę rozpatrywania skarg na opieszałość sądów należącą do kognicji sądów polskich. Polska zastosowała się do zaleceń Trybunału poprzez wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa przepisów Ustawy z dnia 17.06.2004 roku o „skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki"[32].

Ustawa ta została znowelizowana Ustawą z dnia 20.02.2009 roku[33] i otrzymała nowe brzmienie „O skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki"[34].

Nadto w celu usprawnienia postępowania karnego i zapobiegania przewlekłości postępowań ustawodawca polski podjął szereg zabiegów legislacyjnych, wśród których wymienić chociażby należy wprowadzenie przepisów mających na celu przyspieszenie postępowania przygotowawczego; wprowadzenie możliwości przesłuchiwania świadków za pomocą wideokonferencji, wprowadzenie przepisów umożliwiających doręczanie listów za pośrednictwem faksu i poczty elektronicznej[35], wprowadzenie przepisów regulujących funkcjonowanie tzw. sądów 24-godzinnych, w ramach postępowania przyśpieszonego[36].

Usprawnieniu procedury cywilnej miały służyć z kolei przepisy Ustawy o kosztach sądowych[37], w drodze której wprowadzono szereg instytucji, mających na celu przyspieszenie postępowania cywilnego, w tym także obniżono opłaty sądowe, co miało zagwarantować szerszy dostęp do sądu w myśl art. 6 Konwencji.

Ogromne znaczenie dla prawa cywilnego miały w szczególności pilotażowe orzeczenia Trybunału w sprawach Broniowski v. Polska (skarga nr 31443/96) i Hutten-Czapska v. Polska (skarga nr 35014/97).

Skutkiem pierwszego wyroku jest uchwalona 8.07.2005 roku Ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczpospolitej Polskiej, która w większym stopniu niż dotychczas umożliwia realizację roszczeń zabużańskich[38].

---

[31] Co czyniło zadość art. 13 Konwencji.

[32] Cyt. Ustawa weszła w życie 17.09.2004 r. (Dz.U. z 2004 r., nr 179, poz. 1843).

[33] Ustawa z dnia 20.02.2009 r. „O zmianie Ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki" (Dz.U. z 2009 r., nr 61, poz. 498).

[34] Szerzej zob. M. Kolendowska, *Polska skarga na opieszały sąd*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych" 2009 nr 3–4.

[35] Wszystkie zmiany wprowadzone na mocy nowelizacji do Kodeksu postępowania karnego z 2003 r.

[36] Na mocy Ustawy z 16.11.2006 r. o zmianie Ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2006 r., nr 226, poz. 1648).

[37] Ustawa z 28.07.2005 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 167, poz. 1398).

[38] Dz.U. z 2005 r. nr 169, poz. 1418 ze zm.

Wskutek wyroku w sprawie Hutten-Czapska v. Polska wprowadzono stosowne zmiany ustawodawcze, w konsekwencji których doszło do uwolnienia wysokości czynszów w nieruchomościach stanowiących własność prywatną. W dniu 1 stycznia 2007 roku weszła bowiem w życie nowelizacja Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego[39].

W wyniku orzeczenia w sprawie Gawęda (skarga nr 26229/95) przeciwko Polsce doszło do istotnych zmian w prawie prasowym, w tym dotyczących paragrafu 5 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lipca 1990 roku w sprawie rejestru dzienników i czasopism[40]. Przepis ten w dniu 1 listopada 1997 roku wskutek zmian wprowadzonych Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 listopada 1997 roku, zmieniającym Rozporządzenie w sprawie rejestru dzienników i czasopism[41] został skreślony.

Wskutek orzeczenia w sprawie Werner przeciwko Polsce (skarga nr 26760/95) uchwalono nowe prawo upadłościowe i naprawcze[42]. Wyżej cytowane prawo dostosowano do wymogów Konwencji poprzez zawarcie uregulowań w art. 150 ust. 3 omawianej ustawy, które zapewniają bezstronność sądu w postępowaniu upadłościowym w ten sposób, iż sędzia komisarz nie może zasiadać w składzie sądu rozpoznającym zażalenie na jego własne postanowienie. Dodany do cytowanej ustawy art. 172 przewiduje zażalenie na postanowienie sędziego komisarza w przedmiocie odwołania syndyka.

---

[39] Dz.U. z 2006 r., nr 249, poz. 1833). Znamienne w tej kwestii są uregulowania znowelizowanego art. 8 a: pkt 4 „Podwyżka, w wyniku której wysokość czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w skali roku przekroczy albo następuje z poziomu wyższego niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu może nastąpić w uzasadnionych przypadkach, o których mowa w ust. 4a albo w ust. 4b. Na pisemne żądanie lokatora właściciel w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego żądania, pod rygorem nieważności podwyżki, przedstawi na piśmie przyczynę podwyżki i jej kalkulację; pkt 4a zgodnie z którym „Jeżeli właściciel nie uzyskuje przychodów z czynszów albo innych opłat za używanie lokalu na poziomie zapewniającym pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, jak również zapewniających zwrot kapitału i zysk, z zastrzeżeniem ust. 4c i 4d, wówczas podwyżkę pozwalającą na osiągnięcie tego poziomu uważa się za uzasadnioną, o ile mieści się w granicach określonych w ust. 4b; pkt 4b „Podwyższając czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, właściciel może ustalić: 1) zwrot kapitału w skali roku na poziomie nie wyższym niż: a) 1,5% nakładów poniesionych przez właściciela na budowę albo zakup lokalu lub b) 10% nakładów poniesionych przez właściciela na trwałe ulepszenie istniejącego lokalu zwiększające jego wartość użytkową – aż do ich pełnego zwrotu". 2) godziwy zysk; pkt 4c „Właściciel, który oddał lokal do używania na podstawie stosunku prawnego innego niż najem, ustalając składniki wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, stosuje przepisy regulujące ten stosunek prawny; do opłat za używanie lokalu właściciel nie zalicza zwrotu kapitału ani zysku; pkt 4d „W stosunkach najmu lokali socjalnych zysku nie zalicza się jako jednego ze składników czynszu"; pkt 4e „Podwyżkę czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w wysokości nieprzekraczającej w danym roku kalendarzowym średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym uważa się za uzasadnioną. Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym jest ogłaszany, w formie komunikatu, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczpospolitej Polskiej, „Monitor Polski"; pkt 5, „W ciągu 2 miesięcy od dnia wypowiedzenia, o którym mowa w ust. 1, lokator może: 1) odmówić na piśmie przyjęcia podwyżki ze skutkiem rozwiązania stosunku prawnego, na podstawie którego lokator zajmuje lokal, z upływem okresu wypowiedzenia, o którym mowa w ust. 2, albo 2) zakwestionować podwyżkę, o której mowa w ust. 4, wnosząc pozew do sądu o ustalenie, na podstawie przepisów ust. 4a–4e, że podwyżka jest niezasadna albo jest zasadna, lecz w innej wysokości; uzasadnienie zasadności podwyżki ciąży na właścicielu"; pkt 6a „W przypadku: 1) określonym w ust. 5 pkt 1 lokator jest obowiązany uiszczać czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu w dotychczasowej wysokości do dnia rozwiązania stosunku prawnego, na podstawie którego lokator zajmuje lokal; 2) określonym w ust. 5 pkt 2 lokator jest obowiązany uiszczać czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu w dotychczasowej wysokości do dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu kończącego postępowanie w sprawie, z zastrzeżeniem ust. 6b; 3) gdy lokator nie skorzysta z prawa przysługującemu mu na podstawie ust. 5, wówczas od upływu terminu wypowiedzenia jest obowiązany uiszczać czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu w wysokości wynikającej z wypowiedzenia"; 6b: „W przypadku uznania przez sąd podwyżki wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, choćby w innej wysokości niż wynikająca z wypowiedzenia, obowiązkiem lokatora jest zapłata kwoty odpowiadającej różnicy między podwyższonym a dotychczasowym czynszem albo innymi opłatami za używanie lokalu, za okres od upływu terminu wypowiedzenia"; pkt 8: „Przepisy ust. 1– 6b nie mają zastosowania do podwyżek opłat niezależnych od właściciela", z tym zastrzeżeniem, że na mocy art. 9 1b cyt. ustawy „Podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać".

[40] Dz.U. z 1990 r., nr 46, poz. 275. Par. 5 cyt. Rozporządzenia brzmiał: „Sąd nie może zarządzić wpisu do rejestru, jeżeli wpis ten byłby niezgodny z obowiązującymi przepisami lub faktycznym stanem rzeczy".

[41] Dz.U z 1997 r., nr 141, poz. 947.

[42] Dz.U. z 2003 r., nr 60, poz. 535, oraz Dz.U. z 2003 r. nr 217, poz. 2125.

Kontrowersyjny zdaniem wielu wydaje się również wyrok Trybunału w Strasburgu w sprawie Alicji Tysiąc. Wzbudził on zagorzałą dyskusję wśród prawników, etyków oraz socjologów. Z jednej strony zadowolone z rozstrzygnięcia Trybunału były organizacje broniące praw kobiet, oburzone zaś środowiska prawicowe. Wskutek wytycznych Trybunału w Strasburgu w sprawie Alicja Tysiąc v. Polska (skarga nr 5410/03) w Ustawie z 6.11.2008 roku o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta[43] zostało zagwarantowane prawo pacjentów do zgłaszania sprzeciwu wobec opinii lub orzeczenia lekarza do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta za pośrednictwem Rzecznika Praw Pacjenta, w terminie 30 dni od dnia wydania opinii albo orzeczenia przez lekarza orzekającego o stanie zdrowia pacjenta[44].

Rozwiązania przyjęte w tym zakresie na gruncie prawa polskiego nie zadowoliły jednak do końca Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny i międzynarodowej organizacji Centrum Praw Reprodukcyjnych, które wysłały do Komitetu Ministrów Rady Europy pismo podające w wątpliwość, czy polski rząd należycie wykonał wyrok Trybunału, argumentując przy tym między innymi, iż termin 30 dni w kwestii prawa do aborcji jest terminem za długim, skoro aborcja jest możliwa tylko do pewnego etapu ciąży[45]. Na skutek wyroków Trybunału w dwóch sprawach: Staroszczyk przeciwko Polsce (skarga nr 59519/00) i Siałkowska przeciwko Polsce (skarga nr 8932/05) podjęto prace nad nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego.

Powyższe sprawy dotyczyły procedury odmowy sporządzenia skargi kasacyjnej przez profesjonalnych pełnomocników (adwokatów i radców prawnych) w sprawach cywilnych. Trybunał uznał, iż sam fakt odmowy sporządzenia skargi kasacyjnej przez profesjonalnych pełnomocników nie jest sprzeczny z Konwencją (jeśli skarga kasacyjna byłaby niedopuszczalna lub oczywiście bezzasadna)[46], jednakże odmowa ta winna być sporządzona na piśmie i odpowiednio uzasadniona, a także przepisy prawa winny wskazywać termin, w jakim taka odmowa może zostać sporządzona.

Z uwagi na fakt, iż przepisy obowiązującej Ustawy z dnia 17.11.1964 roku Kodeks postępowania cywilnego nie precyzowały ani formy, ani terminu sporządzenia takiej odmowy, polski ustawodawca przewiduje zmiany Kodeksu postępowania cywilnego w tym zakresie. Projektowana Ustawa z dnia 5 listopada 2009 roku o zmianie Ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw[47] w projektowanym art. 118 § 5 kpc czyni zadość wymogom strasburskim[48].

---

[43] Dz.U. z 31.03.2009, nr 52, poz. 417; weszła w życie 5.06.2009 r.

[44] Brzmienie art. 31 cyt ustawy: „ust. 1 Pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy mogą wnieść sprzeciw wobec opinii albo orzeczenia określonych w art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty, jeżeli opinia albo orzeczenie ma wpływ na prawa lub obowiązki pacjenta wynikające z przepisów prawa"; „ust. 2. Sprzeciw wnosi się do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta, za pośrednictwem Rzecznika Praw Pacjenta, w terminie 30 dni od dnia wydania opinii albo orzeczenia przez lekarza orzekającego o stanie zdrowia pacjenta"; „ust. 3. Sprzeciw wymaga uzasadnienia, w tym wskazania przepisu prawa, z którego wynikają prawa lub obowiązki, o których mowa w ust. 1. 4. W przypadku niespełnienia wymagań określonych w ust. 3 sprzeciw jest zwracany osobie, która go wniosła"; „ust. 5. Komisja Lekarska na podstawie dokumentacji medycznej oraz, w miarę potrzeby, po przeprowadzeniu badania pacjenta, wydaje orzeczenie niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia wniesienia sprzeciwu"; „ust. 6. Komisja Lekarska wydaje orzeczenie bezwzględną większością głosów w obecności pełnego składu tej komisji"; „ust. 7. Od rozstrzygnięcia Komisji Lekarskiej nie przysługuje odwołanie"; „ust. 8. Do postępowania przed Komisją Lekarską nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego"; „ust. 9. Przepisów ust. 1–8 nie stosuje się w przypadku postępowania odwoławczego w odniesieniu do opinii i orzeczeń, uregulowanego w odrębnych przepisach".

[45] Źródło: *Aborcja w trzydzieści dni*, „Gazeta Wyborcza" z 16.10.2009 r.

[46] Co również pozostaje w zgodzie z prawem polskim – por. uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21.09.2000 r., sygn. akt III CZP 14/00, publ. LEX, w której SN podniósł, iż „adwokat ustanowiony dla strony przez sąd może odmówić sporządzenia kasacji, jeżeli byłaby ona niedopuszczalna lub oczywiście bezzasadna".

[47] Nr druku: 2396.

[48] Projektowany art. 118 § 5 Kpc ma brzmieć: „Jeżeli adwokat lub radca prawny ustanowiony w związku z postępowaniem kasacyjnym lub postępowaniem ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi, jest obowiązany niezwłocznie zawia-

Warto również wspomnieć, iż na wejście w życie oczekuje nowelizacja prawa karnego[49], która w wielu postanowieniach będzie czynić zadość wymogom strasburskim[50].

Zabiegi ustawodawcy polskiego mające na celu dostosowanie prawa polskiego do standardów strasburskich znalazły uznanie w „Ocenie postępu implementacji zaleceń Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 2002 roku; Memorandum do Polskiego Rządu" sporządzonego przez Komisarza Praw Człowieka w Strasburgu 20 czerwca 2007 roku.

W omawianym dokumencie znalazły się również wskazówki dla Polski, między innymi w podsumowaniu Komisarz Praw Człowieka zalecił:

- by polskie władze dokonały przeglądu stosowania i funkcjonowania tymczasowego aresztowania w polskim prawie oraz przeprowadziły szkolenia sędziów w zakresie standardów strasburskich odnoszących się do kwestii stosowania tego środka zapobiegawczego;
- by polskie władze podpisały i ratyfikowały Protokół nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka;
- by podjęto działania legislacyjne w zakresie nowelizacji art. 212 kodeksu karnego (przestępstwo zniesławienia), w szczególności poprzez zmianę ustawowego zagrożenia tego przestępstwa karą pozbawienia wolności;
- kontynuowanie wysiłków mających na celu przyspieszenie postępowania sądowego, w tym poprzez zwiększenie liczby personelu, budżetu sądów i poprawę systemu rejestrowania postępowania sądowego, a także załatwienie zaległych spraw związanych z krajowym środkiem na przewlekłość postępowania sądowego;
- podjęcie środków mających na celu zwalczenie przepełnienia w więzieniach i poprawę stosowania kar alternatywnych, o charakterze wolnościowym;
- zapewnienie osadzonym bezpośredniego kontaktu z obrońcą;
- ustanowienie kompleksowego prawa antydyskryminacyjnego;
- zapewnienie, by zmienione w 2005 roku przepisy ustawy o cudzoziemcach, które przewidują ochronę dla ofiar, były w pełni implementowane;
- zagwarantowanie w polskim prawie procedury odwoławczej bądź rewizyjnej, w ramach której można byłoby kontrolować decyzje lekarzy o niewydaniu zaświadczenia zezwalającego na przerwanie ciąży;
- zapewnienie, by postępowanie lustracyjne było zgodne ze wszystkimi gwarancjami państwa opartego na rządach prawa i poszanowaniu praw człowieka[51].

domić na piśmie o tym stronę oraz sąd, nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia zawiadomienia go o wyznaczeniu. Do zawiadomienia adwokat lub radca prawny dołącza sporządzoną przez siebie opinię o braku podstaw do wniesienia skargi. Opinia nie jest załączana do akt sprawy i nie jest doręczana stronie przeciwnej".

[49] Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie Ustawy Kodeks karny, Ustawy Kodeks postępowania karnego, Ustawy Kodeks karny wykonawczy, Ustawy Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r., nr 206, poz. 1589), która ma wejść w życie w dniu 8.06.2010 r.

[50] Dla przykładu wskazać należy, iż omawiana nowelizacja w projektowanym art. 212 § 1 kk (przestępstwo zniesławienia) ograniczy zagrożenie ustawowe czynu spenalizowanego w omawianym przepisie wyłącznie do kary grzywny lub ograniczenia wolności, rezygnując tym samym z kary pozbawienia wolności do roku, co z kolei czyni zadość wymaganiom strasburskim oraz orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego.

[51] Ocena postępu implementacji zaleceń Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 2002 roku; Memorandum do Polskiego Rządu; Podsumowanie zaleceń, Strasburg 20.06.2007, s. 25 i 26, www.coe.org.pl.

W tym miejscu podkreślić należy, że w Polsce powstał specjalny program działań rządu w celu wykonywania wyroków Trybunału w Strasburgu[52], w którym podniesiono, że: „W celu zwiększenia skuteczności wykonywania wyroków Trybunału, a przede wszystkim zapobiegania stwierdzaniu naruszenia przez Polskę Konwencji, co pociąga za sobą znaczne skutki finansowe, należy podjąć systematyczne działania mające na celu poprawę ustawodawstwa i praktyki w dziedzinie praw człowieka w Polsce"[53].

Niniejsze opracowanie dowodzi, iż polski ustawodawca podejmuje próby wywiązania się z powyższych zaleceń.

Podkreślić jednak wypada, iż pomimo licznych zmian dokonanych w prawie polskim na skutek wytycznych Trybunału strasburskiego, nie wszystkie jego wyroki są respektowane i doceniane przez stronę polską.

Dla przykładu należy wskazać, że nie do końca zostały rozwiązane problemy w prawie krajowym, w zakresie stosowania cenzury korespondencji osadzonych, czy ingerowania w ich życie prywatne i rodzinne[54] oraz związane z zapewnieniem odpowiedniej pomocy medycznej[55].

Polska nadal znajduje się w czołówce państw, które przegrywają procesy w Strasburgu z własnymi obywatelami. W latach 1959–2009 Polska znalazła się bowiem na 5 miejscu spośród wszystkich państw-stron Konwencji, mając na względzie kryterium największej liczby naruszeń Konwencji stwierdzonych w orzeczeniach Trybunału[56].

Liczba spraw przegranych przez Polskę w Strasburgu przekłada się z kolei na saldo wypłaconych z budżetu państwa kwot zadośćuczynień. W 2007 roku Polska zapłaciła 415 tys. euro z tytułu zadośćuczynień, a w latach 2005–2008 była to suma 335 tys. euro zadośćuczynień w sprawach o przewlekłość postępowań karnych i 134 tys. euro w sprawach o przewlekłość w stosowaniu tymczasowego aresztowania[57].

PODSUMOWANIE

Polska – jak wynika z powyższego omówienia – z jednej strony nadal plasuje się w czołówce państw, z których kierowanych jest najwięcej spraw do Trybunału w Strasburgu, z drugiej jednak w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości podejmowanych jest szereg działań zmierzających do urzeczywistnienia postanowień Konwencji w polskim porządku prawnym.

[52] Program Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej Polskiej, stworzony na podstawie propozycji opracowanych przez Zespół Roboczy przy Ministrze Spraw Zagranicznych do spraw przygotowania Programu Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 17.05.2007, www.msz.gov.pl.

[53] *Ibidem*, s. 4.

[54] Na omawianą problematykę wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał w orzeczeniach wydawanych w polskich sprawach. Tylko w 2006 r. Trybunał wydał 9 wyroków przeciwko Polsce, w których stwierdził naruszenie przez organy krajowe art. 8 Konwencji.

[55] Por. orzeczenia Trybunału w Strasburgu w sprawach Dzieciak v. Polska (skarga nr 77766/01) oraz Kaprykowski v. Polska (skarga nr 23052/05).

[56] Por. *The European Court of Human Rigths Some Facts anf Figure 1959–2009*, dostępny na stronie: www. echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Introduction/Information+documents/.

[57] Źródło: *Drogi Strasburgu*, „Polityka" z 31.01.2009, nr 5.

Wskutek orzecznictwa Trybunału w Strasburgu doszło do wielu istotnych zmian w polskim ustawodawstwie, co z jednej strony niewątpliwie świadczy o woli organów krajowych respektowania przez nie wytycznych zawartych w wyrokach strasburskich, a z drugiej uświadamia, iż Polska nie chce już dłużej przegrywać procesów przed Trybunałem w Strasburgu.

Zmiany dokonane w polskim prawie na skutek wytycznych Trybunału w Strasburgu zawartych w wyrokach dotyczących spraw polskich świadczą niewątpliwie o tym, iż orzeczenia strasburskie – prócz korzyści, jakie niosą bezpośrednio dla osób poszkodowanych, chociażby w postaci zasądzanych na ich rzecz zadośćuczynień – mają realny wpływ na kształt polskiego prawa, przez co wzrasta poziom ochrony praw i wolności obywatelskich wszystkich Polaków.

Jak wykazała analiza dokonana w niniejszym opracowaniu, nie wszystkie wyroki Trybunału w Strasburgu są respektowane przez polskie organy, jednakże należy zauważyć, iż proces dostosowywania prawa krajowego do standardów strasburskich nie jest jeszcze zakończony, o czym świadczą chociażby omawiany Program Działań Rządu, a także dalsze zalecenia dla Polski sporządzone przez Komitet Ministrów Rady Europy.

Pozostaje więc nadzieja, iż polski ustawodawca w dalszym ciągu systematycznie będzie dostosowywał prawo krajowe do standardów strasburskich, przez co z jednej strony wzrośnie poziom ochrony naszych praw, z drugiej zaś państwo będzie skutecznie chronić się przed kolejnymi przegranymi w Strasburgu.

Barbara Krauz-Mozer

Zrozumieć świat? Ale jak?

Jak możliwe jest zrozumienie świata, a dokładniej, tworzących go ludzi i ich dzieł, funkcjonujących w różnych momentach czasu i miejscach? Pytanie sprawia wrażenie oczywistego i banalnego zarazem. Pojawia się w refleksji potocznej, jak również stanowi wyzwanie dla badaczy reprezentujących szeroko rozumiane nauki społeczne z historią włącznie. Dopiero poziom zróżnicowania odpowiedzi ujawnia problematyczność „materii", której owo pytanie dotyczy.

Współczesny nam świat społeczny bywa odmiennie postrzegany nie tylko przez współtworzące go jednostki, ale także z różnym rozumieniem współczesności spotykamy się w obrębie dyscyplin naukowych zajmujących się jej badaniem. Dla socjologów czy politologów za naturalną przyjmuje się ich skłonność do koncentracji uwagi na tych przemianach, które zachodzą w punkcie czasu będącym równocześnie czasem doświadczanym przez badaczy. W nieco odmiennej sytuacji znajduje się historyk, który stawia pytanie, czy badane przez niego zjawisko jest charakterystyczne jedynie dla danego momentu dziejowego, czy też stanowi następstwo w genetycznym ciągu zjawisk „długiego trwania". W wielu wypadkach nie jesteśmy w stanie stwierdzić, które z obserwowanych przez nas zjawisk (wydarzeń) noszą charakter incydentalny, bądź też ich wpływ jest geograficznie lub społecznie (środowiskowo) ograniczony, a które wywołują zmiany trwałe, przesądzające w znacznym stopniu o późniejszym biegu dziejów. Te ułomności naszego poznania, odnoszące się nie tylko do rozpoznawania współczesnej rzeczywistości społecznej, dają o sobie znać zwłaszcza w wypadku badania stanów świadomości jednostek, ale także i grup społecznych.

Tak ukierunkowane badania są interesujące zarówno dla nauk społecznych, zwłaszcza wówczas gdy obok przypadku teoretycznego wyjaśniania dopuszczają w swojej metodologii przedmiotowej zainteresowanie – pojawiającą się w wielu odmianach – doktryną metodologiczną zwaną *rozumieniem,* jak i dla historyków.

Badania podejmowane w perspektywie *rozumiejącej* kładą nacisk na to, co istnieje, i co dzieje się w psychice i świadomości osób zachowujących się w określony sposób i wytwarzających obserwowaną sytuację[1]. Próbuje się w badaniu uchwycić i zrozumieć pewien szczególny typ zjawisk cha-

[1] S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985, s. 66.

rakterystycznych tylko dla ludzi, takich jak: stany psychiczne, przeżycia, pragnienia i dążenia, wartościowania, postawy i przekonania. Możliwość orzekania o tych stanach pozwala na rozumiejącą interpretację motywacji ludzkich działań, a także wytworów ludzkiej działalności; umożliwia przyporządkowanie, w ramach badań humanistycznych, poszczególnym czynnościom – ich sensów. Tak pojętemu *rozumieniu* podlegają nie tylko czynności i ich wytwory, ale również czyjś bieg życia (biografia), czyjaś osobowość, całe orientacje myślowe czy szeroko rozumiane wytwory kulturowe bądź okresy historyczne – ponieważ sens właściwy jest każdemu takiemu zjawisku, które daje się zlokalizować w obrębie rzeczywistości przeżytej, doświadczonej; sens jest zawsze określoną wartością, na którą zorientowane jest zjawisko *rozumiane*.

Podejście rozumiejące w badaniach zjawisk społecznych jest wewnętrznie zróżnicowane, by wymienić tylko stanowiska zajęte w tej kwestii przez Wilhelma Diltheya, Floriana Znanieckiego, Maksa Webera czy Stanisława Ossowskiego bądź Alfreda Schutza – to zagadnienie nie będzie tu jednak omawiane[2].

Warto wszakże zwrócić uwagę, że *rozumienie* jest procedurą zasadniczo odmienną od przyrodniczego *wyjaśniania* będącego wymogiem w naukach społecznych i bywa uznawane za metodę właściwą humanistyce.

Wyjaśnianie wymaga ekstraspekcyjnego doświadczenia, zewnętrznego, obserwowalnego i poddającego się intersubiektywnej kontroli. Uzyskane rezultaty mogą być opisywane w kategoriach „typowych" poziomów, natomiast *rozumienie* bazuje na doświadczeniu wewnętrznym, wywnioskowanym, odwołującym się do sprawozdań z doznań, jakie towarzyszą poszczególnym podmiotom w trakcie ich doświadczania rzeczywistości „przeżywanej", dającej się uchwycić tylko w introspekcyjnym opisie, który nie poddaje się łatwo (niepoddającym się) publicznej kontroli i w wysokim stopniu zależy od sytuacji i kontekstów[3].

Nauki społeczne odnoszą się do introspekcji nieufnie i albo badacze sugerują jej odrzucenie[4], albo też dążą do ograniczania możliwość jej stosowania[5]. Jednakże wydaje się, że analizując indywidualny wzorzec integracji procesów spostrzeżeniowych, pamięci, zdolności sądzenia, dążeń oraz ekspresji i regulacji emocji – co jest konieczne ze względu na potrzebę rekonstrukcji struktury motywacyjnej – strategia badawcza, opierająca się w znacznej mierze na efektach poznania introspekcyjnego, jest konieczna[6].

Bez względu na to, czy usiłujemy zrozumieć zachowania i działania grupowe czy też indywidualne, koniecznością staje się odtworzenie struktury motywacyjnej albo mówiąc inaczej – rekonstrukcja określonego stanu świadomości grupowej lub indywidualnej, obowiązującej w danym okresie i na danym terenie, a objaśniającej wiedzę o warunkach działania i normy postępowania społecznie akceptowane.

[2] Por. E. Mokrzycki, *Założenia socjologii humanistycznej*, Warszawa 1971; por. także: Z. Krasnodębski, *Rozumienie ludzkiego zachowania*, Warszawa 1986.
[3] *Psychologia polityczna*, red. D.O. Sears, L. Huddy, R. Jervis, Kraków 2008, s. 105.
[4] Por. A. Bodnar. O. Cetwiński, *Rola teorii wyjaśniającej w nauce o polityce*, „Studia Nauk Politycznych" 1977, nr 4.
[5] J. Topolski, *Rozumienie historii*, Warszawa 1978, s. 145.
[6] K.B. Madsen, *Współczesne teorie motywacji. Naukoznawcza analiza porównawcza*, Warszawa 1980, s. 76–77.

Odtworzenie zakresu posiadanej wiedzy, systemu wartości jednostek, ich cech osobowościowych i stanu emocjonalnego w momencie podejmowania decyzji o działaniu – wydaje się nieosiągalne bez sięgnięcia po metodę introspekcji. Z drugiej zaś strony introspekcja jako metoda poznawania samego siebie, a pośrednio także sposób zdobywania wiadomości o człowieku w ogóle, jest kontrowersyjna zarówno co do skuteczności, jak i wartości poznawczej, choć równocześnie nie brak głosów w obronie jej przydatności[7]. Jednakże problem ten nie jest jasny i równie często w naukach społecznych można spotkać się z apelem o rezygnację z wszelkich danych introspekcyjnych, tak jak gdyby etyka naukowa wymagała takiego wykluczenia, z drugiej zaś strony przytaczane są argumenty na rzecz niezbywalnej obecności introspekcji w badaniach nad zachowaniem[8].

Rozważania prowadzące do rozstrzygnięć w sprawie: czy, jak, i w jakim stopniu możemy poznawać fakty psychiczne zachodzące w innych ludziach – należą do teorii poznania. Jednak znaczenie tego problemu przekracza zakres teorii poznania, zbyt wielka jest bowiem jego waga dla wielu dziedzin praktyki ludzkiej, i dla szeregu nauk także. Wiedza usiłująca dostarczyć odpowiedzi na wyżej postawione pytania jest potrzebna tym wszystkim, którzy muszą posługiwać się „...poznawaniem psychiki innych ludzi, a sposób, w jaki im się to udaje, rozstrzyga o tym, czy i w jakiej mierze osiągają cele swojej działalności”[9]. Jest to doniosły problem między innymi dla działalności praktycznej polityka, chociaż nie tylko – także dla nauczyciela, wychowawcy, sędziego, lekarza, itp. Mogło by się więc wydawać, że refleksja poświęcona temu zagadnieniu pojawiła się dostatecznie wcześnie. Tak jednak nie jest, bowiem dopiero od połowy XIX wieku podjęto rozważania poświęcone możliwościom poznania cudzej psychiki, a wypracowane ustalenia w tym względzie doprowadziły raczej do uświadomienia sobie istniejących trudności niż do ich rozwiązania.

Na ogół przyjmuje się, iż poznając przedmioty fizyczne odróżniamy poznanie bezpośrednie – jest ono jakąś formą doświadczenia, a więc jest to spostrzeganie – od poznania pośredniego, przez które rozumie się pewne sądy wydawane na podstawie doświadczenia, a więc jest to jakiś sposób rozumowania[10]. Czy któraś z tych form poznania, bezpośrednia czy pośrednia, przysługuje temu co psychiczne?

Odpowiedź na to pytanie nieco się komplikuje, poznanie bezpośrednie bowiem opiera się na spostrzeganiu zmysłowym, a spostrzegać zmysłowo można tylko to, do spostrzegania czego istnieje osobny narząd zmysłowy, zatem stany psychiczne – bez względu na to czy własne, czy cudze – nie są dostępne ani poznaniu bezpośredniemu, ani też pośredniemu. Jednakże od czasów Locke'a rozpowszechniło się przekonanie, iż obok doświadczenia opartego na spostrzeganiu zmysłowym istnieje inna jeszcze jego forma, tzw. refleksja, czyli spostrzeganie wewnętrzne, wewnętrznie zaś spostrzegać można tylko własne przeżycie. To doświadczenie wewnętrzne, czy inaczej introspekcyjne, pozwala na opisywanie tylko własnych przeżyć. Często jednak posługujemy się introspekcją przy poznawa-

[7] Por. S. Ossowski, *Z zagadnień psychologii społecznej. Dzieła*, t. 3, Warszawa 1967, s. 15 i n.; S. Ossowski, *O osobliwościach nauk społecznych. Dzieła*, t. 4, Warszawa 1967, s. 264 i n.; S. Nowak, *Studia z metodologii nauk społecznych*, Warszawa 1965, s. 204 i n.; G. Kloska, *Rola introspekcji w poznaniu historycznym*, [w:] *Perspektywy historiozoficzne*, red. J. Litwin, Warszawa 1979; M. Kreutz, *Metody współczesnej psychologii*, Warszawa 1962, s. 25–132.

[8] R.S. Woodworth, *Dynamics of Behavior*, New York 1958, s. 12.

[9] R. Ingarden, *U podstaw teorii poznania*, Warszawa 1971 s. 407.

[10] *Ibidem*, s. 498 i n.

niu czynności czy właściwości psychicznych innych ludzi, które przecież dla naszego doświadczenia wewnętrznego są niedostępne, lecz wnioskujemy o nich pośrednio z innych faktów, ponieważ nie możemy nigdy spostrzegać ich wprost[11]. Zatem wiedzę o cudzej psychice uzyskujemy właściwie tylko za pomocą wnioskowania z faktów, które same nie są cudzą psychiką[12]. Mogą to być na przykład szeroko rozumiane wytwory ludzkiej działalności, a więc urządzenia społeczne i instytucje, dzieła sztuki, listy, dokumenty, wytwory przemysłu i techniki; odnosi się to również do wypowiedzi ludzi o własnych faktach psychicznych, a także obserwacji ich zachowań – wszystko to może stanowić podstawę wnioskowania o właściwościach i stanach psychicznych innych i w konsekwencji prowadzić do ich zrozumienia.

Należy więc zgodzić się z przekonaniem, iż jedynym sposobem poznania i zdobycia wiedzy o własnych stanach świadomości, a pośrednio także o świadomości innych ludzi, pozostaje doświadczenie wewnętrzne, a więc introspekcja.

Dokonajmy zatem bardziej szczegółowej analizy zdań introspekcyjnych wyrażonych w fenomenologicznym języku *danych*, aby znaleźć przynajmniej częściowe uzasadnienie nieufności badaczy wobec danych fenomenologicznych.

Zjawiska naszej świadomości, które jesteśmy w stanie wypowiadać i które decydują o treści zdań introspekcyjnych, dadzą się uporządkować w cztery klasy[13]:

1) zjawiska intelektualne – myślę, że..., wiem, że...;

2) wrażenia i spostrzeżenia zmysłowe – widzę, że..., słyszę, że...;

3) zjawiska emocjonalne – cieszę się, kocham, nienawidzę, boję się;

4) zjawiska wolicjonalne – pragnę, chcę, życzę sobie, itp.

Każde tedy zdanie introspekcyjne powinno składać się z dwóch członów[14]; pierwszy z nich zawiera informację o rodzaju zjawiska świadomości, drugi zaś określa przedmiot, na który owo zjawisko jest ukierunkowane. Zatem pełne zdanie introspekcyjne to takie, w którym „...stwierdza się w nim nie tylko, że ktoś myśli (wyobraża sobie, czuje itp.), lecz także co myśli, co jest przedmiotem jego stanów świadomości, jaka jest ich zawartość"[15]. Inną niezwykle ważną cechą pełnego zdania introspekcyjnego jest jego forma; otóż zawsze powinno ono być konstruowane w pierwszej osobie liczby pojedynczej, treść bowiem w nim zawarta dotyczy doświadczenia wewnętrznego osoby, która je komunikuje.

Z właściwymi zdaniami introspekcyjnymi badacz spotyka się w pamiętnikach, deklaracjach, kronikach, ale nie tylko – mogą one być formułowane zarówno w języku pisanym, jak i wypowiadane. Jednakże łatwo dostrzec, iż terminy charakterystyczne dla zdań introspekcyjnych pojawiają się nie tylko w zdaniach, gdzie podmiotem jestem „ja", lecz także posługujemy się nimi w zdaniach o innych osobach. Sytuacja taka jest nie do uniknięcia, ponieważ zdania introspekcyjne właściwe

[11] T. Kotarbiński, *O istocie doświadczenia wewnętrznego*, [w:] *Wybór pism*, t. 2, Warszawa 1958, s. 56.

[12] R. Ingarden jest przeciwnego zdania, kiedy pisze: „wydaje się pewne, że zachodzą wypadki, w których bez żadnego wnioskowania, naśladowania lub wczuwania dowiadujemy się o pewnym całkiem określonym stanie psychicznym drugiego człowieka w sposób naoczny i bezpośredni", R. Ingarden, *op. cit*., s. 420.

[13] G. Kloska, *op. cit.,* s. 88 i n.

[14] T. Kotarbiński, *op. cit.,* s. 43.

[15] G. Kloska, *op. cit.,* s. 90

są zawsze czyimiś wypowiedziami, zatem badacz nie może ich formułować. Chcąc jednak odtworzyć czyjeś przekonania, wiedzę, pragnienia, emocje, przekształca zdania introspekcyjne właściwe i formułuje zdania *quasi*-introspekcyjne. Najczęściej pojawiają się one w postaci zdań, w których osoba pierwsza liczby pojedynczej zostaje zamieniona na inną, albo też w formie cytatu. Jednakże w praktyce badawczej zdania z terminami introspekcyjnymi pojawiają się bardzo często w sytuacji, w której nie są one relacją z własnych przeżyć, ani nie są cytatami czy też prostymi przekształceniami właściwych zdań introspekcyjnych, nie są również zdaniami *quasi*-introspekcyjnymi formułowanymi na podstawie innych zdań introspekcyjnych właściwych, lecz są one samodzielnie skonstruowane przez badacza w taki sposób, iż o stanach cudzej świadomości wnioskuje on przede wszystkim z sytuacji, wytworów i zachowań przyporządkowanych badanemu podmiotowi. Inaczej można by powiedzieć, że są one wynikiem opisywania intersubiektywnie dostępnych zjawisk lub przedmiotów w języku fenomenologicznym. Dokonuje się tutaj zamiany, ale w odwrotnym kierunku: dane w języku behawioralnym (zdania empiryczne), zostają uznane za wskaźnik zjawisk subiektywnych zachodzących w świadomości i niepodlegających bezpośredniej obserwacji (brak nawet „wglądu introspekcyjnego").

Tego rodzaju czynność wymaga przyjęcia co najmniej dwóch założeń. Po pierwsze musi się przyjąć, że istnieje związek między świadomością podmiotu a sytuacją, w jakiej się ów podmiot znajduje, po drugie zaś, iż zachodzi określona relacja między świadomością podmiotu a jego działaniami. Opis tego związku jest stosunkowo pozornie prosty i dokonuje się za pomocą danych zmysłowych – wrażeń i spostrzeżeń. Nie ulega bowiem wątpliwości, że odczucia zmysłowe ludzi w tej samej sytuacji zewnętrznej są mniej więcej zbliżone do siebie (widzą, słyszą – podobnie). Jednakże wrażenia i spostrzeżenia to tylko niektóre składniki świadomości, mieszczą się w niej także określona wiedza, pragnienia i emocje. Do ich zrekonstruowania obserwacja sytuacji zewnętrznej nie na wiele się zdaje, tym samym bowiem warunkom zewnętrznym mogą towarzyszyć zupełnie różne zjawiska psychiczne – można natomiast wnioskować o nich na przykład z obserwacji działań podejmowanych przez badany podmiot. Każda decyzja o działaniu mającym prowadzić do określonego celu jest wyrazem jakiegoś stanu świadomości (chyba, że są to zachowania mimowolne), od którego zależy, co badany podmiot potrafi dostrzec w danej sytuacji zewnętrznej, a czego zobaczyć nie potrafi, czemu jest w stanie przypisać znaczenie, a czemu – nie. W konsekwencji, to co człowiek uczyni, decyzja, jaką podejmie, nie jest wyznaczana przez obiektywne warunki składające się na sytuację zewnętrzną, lecz przez ich subiektywne definicje, zależne od zawartości jego świadomości[16].

Badacz wnioskuje o stanie świadomości badanego podmiotu, ustalając wskaźniki, co do których domniemywa, iż wyrażają odpowiedniość między obserwowanymi przez badacza działaniami, wytworami, a stanami świadomości podmiotu.

Owo wnioskowanie jest wyrażone za pomocą zdań z terminami introspekcyjnymi. Jednakże różnią się one w istotny sposób od właściwych zdań introspekcyjnych oraz od zdań *quasi*-

[16] P. Winch, *Etyka a działanie*, Warszawa 1990, s. 112–129.

-introspekcyjnych, będących prostym przekształceniem pierwszych lub cytatem. Nie tkwi w nich bowiem żaden ślad doświadczenia wewnętrznego badanego podmiotu, można natomiast dopatrzyć się w nich introspekcji badacza lub przeniesienia *per analogiam* doświadczeń innych ludzi. Takie zdania z terminami introspekcyjnymi można by nazwać pochodnymi zdaniami introspekcyjnymi[17].

Rekonstruując strukturę motywacyjną działających jednostek, badacz posługuje się wszystkimi trzema typami zdań introspekcyjnych, nie ma bowiem – jak do tej pory – innej metody pozwalającej ustalić zakres subiektywnych przekonań i wiedzy ludzi oraz akceptowanego przez nich systemu wartości, niż metoda introspekcji.

Praktyka postępowania badawczego w obrębie nauk społecznych wskazuje na niemożność uniknięcia sytuacji, w której od doświadczenia wewnętrznego przechodzi się do wyjaśniania zjawisk należących już do innego świata niż psychiczny[18]. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na interesujące zjawisko, z którym ma do czynienia badacz usiłujący odpowiedzieć na pytanie, dlaczego dane zachowanie, działanie, decyzja zostały podjęte. Otóż wyjaśniając badaną sytuację, powstałą, w wyniku podejmowania określonych działań, badacz wnioskuje o wiedzy, myślach czy też emocjach jednostki czy grupy albo ze zdań introspekcyjnych właściwych, autorstwa samych podmiotów działających, albo też z obserwacji ich zachowań i skutków ich działań. W związku z tym nie da się wykluczyć możliwości podjęcia przez człowieka takich zachowań, które by miały na celu świadome zafałszowanie, rzeczywistych w jego przypadku, motywów działań. Wskazana okoliczność stawia pod znakiem zapytania wartość poznawczą formułowanych wyjaśnień psychologicznych odwołujących się do *rozumienia*.

Ponadto problem wyjaśniania psychologicznego działań ludzkich i rozumienia znaczenia ich wytworów komplikuje nieistnienie zbioru bezwarunkowo ustalonych reguł wyrażania – w postaci obserwowalnych zachowań motorycznych lub werbalnych – określonych stanów świadomości. Owe reguły ekspresji są umownie, mają charakter kulturowy, ich znajomość nie zapewnia poprawności wnioskowania, obowiązują bowiem zawsze tylko pod pewnymi warunkami[19], z których najważniejszy to trafne rozpoznanie „kodów kulturowych" właściwych różnym środowiskom czy społeczeństwom i stanowiących zbiór głębokich, bezpośrednio nie obserwowalnych przesłanek cywilizacyjnych i kulturowych, decydujących o zróżnicowaniu form w jakich funkcjonuje świat zjawisk społecznych[20].

Specyfika kulturowa daje się określić we wszystkich składnikach życia społecznego; w formach aktywności wytwarzających go jednostek, w przebiegu zachowań czy w charakterze wyrażanych postaw, w motywacjach podejmowanych działań i decyzji, w funkcjonowaniu instytucji, m.in. politycznych, w stosunku do procesów gospodarczych, w umiejętnościach organizatorskich i w dyscyplinie

[17] G. Kloska nazywa je zdaniami *quasi*-introspekcyjnymi II typu – jednakże akceptacja tej propozycji wydaje się prowadzić do zatarcia istotnej różnicy między właściwymi zdaniami introspekcyjnymi i zdaniami quasi-introspekcyjnymi a innymi zdaniami z terminami introspekcyjnymi; G. Kloska, *op. cit.*, s. 91.

[18] A. Flis, *Wyjaśnianie działań ludzkich. Analiza krytyczna niektórych koncepcji metodologicznych J. Kmity*, „Studia Filozoficzne" 1976, nr 7, s. 158.

[19] E. Mokrzycki, *Założenia socjologii humanistycznej*, Warszawa 1971, s. 80 i n.

[20] P. Sztompka, *Wstęp*, [w:] *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność wartości i więzi społeczne czasów transformacji*, red. P. Sztompka, Warszawa – Kraków 1999, s. VII.

społecznej, w stopniu przywiązania do niezależności i suwerenności państwa, wolności osobistej, praworządności, w cechach moralnych, w stosunku do świata zewnętrznego itp. Specyficzne cechy kulturowe związane z siłą tradycji lub z jej względnym brakiem, z wysoką lub ograniczoną dojrzałością cywilizacyjną – pozostają w rozlicznych związkach z charakterem polityki tak wewnętrznej jak i międzynarodowej – związki te nie zawsze są łatwe do ustalenia, sprecyzowania i zbadania. Ten ciekawy problem wymaga jednak osobnego rozpatrzenia i tu nie będzie omawiany.

Konkluzją z prowadzonych rozważań jest przekonanie, iż ustalanie faktów związanych ze świadomością, konieczne dla pełniejszego zrozumienia działania ludzkiego, jest możliwe w gruncie rzeczy jedynie za pośrednictwem introspekcji. Świadomość, jako przedmiot poznania nie jest intersubiektywnie dostępna; zawarte w niej przekonania, wiedza, systemy wartości, są przysługującą podmiotowi nie obserwowalną „własnością ukrytą" zdeterminowaną kulturowo, dostępną w pierwszej kolejności badaniu introspekcyjnemu.

Oczywiście taki pogląd daleki jest od uznania danych introspekcyjnych za ostateczne i nie przekładalne na zdania empiryczne. Korzystanie z nich może wprawdzie budzić wątpliwości metodologiczne, stawiać pod znakiem zapytania ich wartość poznawczą i trafność wyjaśniania, ale z drugiej strony pozwala uznać za wartościową ogromną wiedzę zrodzoną z samoobserwacji i odwołującą się do doświadczenia wewnętrznego, jakże pomocną w zrozumieniu siebie, „człowieka obok" i „człowieka z przeszłości". Wiedzę, której podstawą jest rozpoznawanie znaczenia i *rozumienie* ludzkich działań; wiedzę, która bez względu na to, jak się procedurę *rozumienia* objaśnia i co się sądzi o wartości poznawczej introspekcji, warunkuje komunikację między ludźmi, umożliwia porozumienie, ale także (i) nadaje sens przeszłości. Nie dziwi zatem, że zarówno przedstawiciele nauk społecznych, jak i historycy korzystają z metodologii ufundowanej na doświadczeniu introspekcyjnym, jaką oferuje perspektywa badawcza *rozumienia*.

Doświadczenia badawcze oraz przemyślenia pojawiające się we współczesnych naukach społecznych i historii, ujawniają nowe, systematycznie nie rozpatrywane do tej pory aspekty relacji zachodzących między tymi dziedzinami – łączy je potrzeba rozumienia zachowań i działań podejmowanych przez ludzi. Dla wielu badaczy konstatacja głosząca, że wszystkie nauki społeczne są ze swej istoty dyscyplinami historycznymi, graniczy wręcz z trywialnością. Relację między historią a naukami społecznymi można rozumieć tradycyjnie i wskazywać na wspólny obszar zainteresowań historii i pozostałych nauk, badających ostatecznie ten sam zbiór danych. Z poznawczego punktu widzenia taka sytuacja jest korzystna, ponieważ przedmioty badań historii i nauk społecznych wzajemnie się na siebie nakładają. Natomiast w perspektywie metodologicznej oznacza to, z jednej strony, że świat empirycznych odniesień tych nauk stanowi zbiór danych o faktach społecznych, z drugiej zaś, że zachodzą one jako wynik ludzkiej działalności, a rzeczywistość społeczna istnieje tylko o tyle, o ile istnieje człowiek i poznać ją można tylko w związku z człowiekiem; istotą zdolną do wolnego działania, do wyboru celów i środków. Ta okoliczność wymusza badanie tworu zwanego „społeczeństwem" z punktu widzenia ludzi, którzy go wytwarzają – obecnie i w przeszłości, wymaga *zrozumienia* bazującego na doświadczeniu introspekcyjnym.

Uwzględnienie tej perspektywy badawczej pozwala dostrzec, że *działanie* tu i teraz, jest naszym sposobem uczestniczenia w historii, że każde zjawisko społeczne jest równocześnie historyczne, co oznacza, że jest osadzone w czasie, który zawsze stanowi jego niezbywalny wymiar, a w związku z tym, że nie daje się w pełni wyjaśnić, ale także zrozumieć, poza swoim czasem. Te ontologiczne fakty[21] wiążą się z epistemologicznymi konsekwencjami w postaci założenia wskazującego czas jako centralny problem nauk społecznych[22].

Historyk, stosujący w badaniu skale diachroniczne, wykorzystuje *rozumienie* w zróżnicowany sposób.

I. Badacz sięga po tę procedurę przede wszystkim po to, aby ujawnić wartości, ku którym było skierowane działanie ludzi. Uwzględniając w swoim opisie „stany świadomościowe" działających w przeszłości ludzi, czyni tym samym swoją „opowieść" zrozumiałą dla odbiorcy, ale też w szczególny sposób deformuje minioną rzeczywistość społeczną, ponieważ owe wartości są dla badacza zrozumiałe o tyle, o ile są akceptowane w jego kulturze tak samo, jak w kulturze badanej – nie zawsze tak jednak bywa!

II. Wszakże *rozumienie* ludzkich działań nie oznacza, że historia, jako wiedza o przeszłości, staje się zrozumiała! Podmiotem historii jest gatunek ludzki, a więc taka całość, której wszystkie poszczególne składniki zachowują się w sposób celowy, ale która nie zachowuje się w sposób celowy jako całość. Celowe, zrozumiałe zachowania ludzkie nie nadają zrozumiałości historii! Rozumienie zachowań i działań jednostek nie wyprowadza nas, poza poziom „faktów", które mogą być celowe, „naturalne" lub przypadkowe. Rekonstrukcja przeszłości wymaga nie tylko prezentacji, nie wystarcza zebranie i przedstawienie źródeł w formie narracji historycznej o tym, co się wydarzyło, z nadzieją, że źródła w oczywisty sposób przemówią do czytelnika. Przeszłość, sama z siebie nie układa się w żadną opowieść, jako całość jest tak chaotyczna, niespójna i złożona jak samo życie. Zadaniem badacza jest uporządkowanie tej niewyobrażalnie wielkiej ilości przeszłych wydarzeń, odnajdywanie w nich lub tworzenie pewnych wzorów, znaczeń, narracji[23]. Za sprawą Maksa Webera[24] utrwalił się pogląd, że to badacz w swoim narracyjnym „malowaniu" przeszłości nadaje dziejom sens, którego w żaden sposób nie można z nich wyczytać jako efektu działającej w nich mocy. Zatem synteza historii nie może być rezultatem wydobytym z empirycznego tworzywa, nie może by konkluzją postępowania indukcyjnego. Niepodobna jej zrozumieć jeśli, aktem wiary badacza, nie wykroczy się poza nią. Owa wiara ma zawsze sens praktyczny; jest projektem rozumienia dziejów, który naszej przeszłości nadaje sens.

Prezentacja uzgodnionych źródłowo wydarzeń wraz z interpretacją ich znaczenia, ich *rozumieniem,* pozwala rekonstruować przeszłość w wielu jej równie prawdziwych wersjach. Można by rzec, że kwalifikowana naukowo wiedza historyczna składa się z wielu prawomocnych narracji hi-

[21] P. Sztompka, *Socjologia zmian..., op. cit.*

[22] B. Adam, *Time and Social Theory*, Cambridge 1990, s. 9.

[23] Por. J. Topolski, *Wprowadzenie do historii*, Poznań 1998; K. von Bayme, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2005.

[24] M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, zwłaszcza s. 6–22.

storycznych, biegnących wzdłuż różnie ułożonych ciągów genetycznych. W tych okolicznościach dokumenty źródłowe są jak fragmenty różnych układanek – z tych samych kart można zestawić różne wzory pasjansa – jednakże wszystko co się wydarzyło w przeszłości i cokolwiek to znaczy teraz i będzie znaczyło w przyszłości – zależało i zależy od istot ludzkich, ich wyborów, sądów, działań, idei, a tym samym domaga się *zrozumienia.*

Każdy projekt jakiegoś uporządkowania dziejów jest decyzją, a nie czynnością w pełni naukowo uprawomocnioną, niemniej pozwala nam *zrozumieć* historię.

III. Pozwala również *rozumieć* badacza, będącego zawsze „uwarunkowanym obserwatorem". Żadne wydarzenie historyczne nie wyczerpuje pełni swego znaczenia w chwili, kiedy się dokonuje. Znaczenie takie lub raczej takie znaczenia – są bowiem liczne i z reguły wzajemnie sprzeczne – nasycają sobą wydarzenie, w miarę jak w czasie ujawniają się jego następstwa. Historyk, tworząc narrację dociekającą, co się wydarzyło, i zarazem pozwalającą zrozumieć, jakie znaczenie miało zrekonstruowane zdarzenie dla ówcześnie żyjących jednostek i grup społecznych, dokonuje interpretacji. Dobór możliwych kontekstów znaczeniowych, uznawanych za ważne dla interpretacji źródeł, uwarunkowany jest decyzjami, jakie podejmuje uczony. Te zaś nie tyle zależą od umiejętności wybierającego, czy od przypadku, ile od kryteriów tego, co historyk uzna za ciekawe, ważne, od jego przekonań moralnych i filozoficznych, poglądów na temat świata i ludzkich zachowań.

W badaniu historii ten sam przypadek może być rozpatrywany wiele razy i obserwowany z odmiennych stanowisk[25], przez badaczy umiejscowionych w różnym czasie i miejscu, a tym samym inaczej uwarunkowanych. Wynika z tego, że podział na fakt i znaczenie jest nie do utrzymania, ponieważ o żadnym fakcie, żadnej „prawdzie historycznej" nie można mówić poza kontekstem znaczenia, interpretacji i osądu – źródła same o siebie nie mówią nic, wymagają interpretacji. Z drugiej strony, historia jest „prawdziwa", ponieważ musi zachować zgodność ze świadectwami i faktami, na które się powołuje, a w razie ich uzasadnionego zakwestionowania przystąpić do ponownego ich opracowania. To wszakże nie przeszkadza wiedzy o historii być równocześnie subiektywną narracją, „opowieścią"[26], „malowaniem" obrazu przeszłości, ponieważ interpretuje owe fakty, umieszczając je w szerszym kontekście wybieranym przez badacza; wtłacza je w tok narracji, która odbiorcę tej wiedzy ma do czegoś przekonać.

Okoliczności te sprawiają, że *rozumienie* stwarza dla rozważania przeszłych dziejów – a także metodologii ich badania, sposobów ich rekonstrukcji – szczególną perspektywę, w której historia – a zarazem wiedza o niej – staje się miejscem empirycznego urzeczywistnienia różnych modeli człowieczeństwa; miejscem, w którym analizujemy samych siebie, tyle że w różnych momentach czasu i z coraz to innych punktów widzenia. Dzięki wrażliwości historycznej stajemy się bardziej świadomi własnego życia i jego uwarunkowań. Głębiej rozumiemy, dlaczego zachowujemy się tak

[25] W. Moszczeńska, *op. cit.,* s. 130–134 i n.
[26] J. H. Arnold, *Historia*, Warszawa 2001, s. 24.

a nie inaczej, dlaczego tak a nie inaczej myślimy, co uznajemy za oczywiste i w co wierzymy. To bezcenna perspektywa dla ludzkiego myślenia! Bowiem wiedzieć coś o tym, jak się wydarzyliśmy jako te a nie inne osoby, to zdawać sobie sprawę z możliwości działania inaczej!

Hieronim Kubiak

Przyczynek do metodologii badań porównawczych

WPROWADZENIE

Tadeusz Łepkowski, jeden z najwybitniejszych polskich historyków XX wieku zajmujących się także problematyką latynoamerykańską, w uwagach wstępnych do *Historii Meksyku* napisał tak: „W dziejach Polski czy Francji można dość precyzyjnie, w każdym razie w skali wieku, określić, że jest Polska, że już istnieje Francja. W przypadku Meksyku jest to niemożliwe". Dlaczego? „Historia Meksyku... To przecież banalnie proste. Każdy naród i kraj ma przecież swoją historię. A jednak temu, kto cokolwiek o Meksyku wie, nasuwają się od razu liczne proste pytania, z pozoru nawet infantylne lub wręcz zabawne (...) Czym jest historia Meksyku? Czego dotyczy? Kiedy się rozpoczęła? (...) Historie narodowe (...) Są one i muszą być różne, albowiem traktują o sprawach tylko z pozoru tożsamych. Historia Meksyku (jeśli w ogóle istnieje jedna historia Meksyku), tak jak każda inna, może być historią kraju, państwa, narodu czy kultury. Rzadko bywa i chce być historią integralną, kompletną, autentycznie syntetyczną". Dominują w niej „przede wszystkim dzieje rządzących, a w dalszej dopiero kolejności rządzonych"[1]. Co więcej, tych historii nie wolno pisać *per analogiam* do historii europejskich narodów-państw. Nie wolno, bo są one narracjami o różnych procesach dziejowych.

Pytania Tadeusza Łepkowskiego pozornie tylko dotyczą wyłącznie historyków i historii. W istocie sformułować je musi również socjolog i politolog, zwłaszcza wtedy, gdy prowadzą badania porównawcze (tak synchroniczne, jak i diachroniczne), nie mówiąc już o analityku stosunków międzynarodowych czy, jeszcze szerzej, badaczu zachowań różnych podmiotów w społeczności międzynarodowej. Już z definicji przedmiotu jego zainteresowań wynika, iż zajmuje się aktorami – zbiorowymi i indywidualnymi – o różnych systemach wartości i, najczęściej, nietożsamych interesach narodowych. Z reguły nie da się ich wyjaśnić ani monokauzalnie, ani wyłącznie przez odwołanie się do jednej fazy procesu dziejowego. Ciągi zdarzeń – pozornie takich samych i rozgry-

[1] T. Łepkowski, *Historia Meksyku*, Wrocław – Łódź 1986, s. 8, 5, 6.

wających się w tym samym czasie – mają przecież jakże często inną ważność dla różnych aktorów, m.in. dlatego, że zostały one odmiennie zapisane (także pod wpływem celowych działań systemów szkolnych, oraz, nierzadko, dominującego wyznania religijnego) w ich pamięci historycznej i wzorach tożsamości zbiorowej, wywołują odmienne emocje, bo są inaczej usytuowane w przestrzeni *sacrum*.

Wróćmy jeszcze na chwilę do cytowanej już *Historii Meksyku* Tadeusza Łepkowskiego. W jego próbie podsumowania rozważań wstępnych znajduje się m.in. następujące zdanie: „Wypada zatem stwierdzić, iż mamy do czynienia z historiami bardziej niż historią, z przestrzennym teatrem procesów społecznych zmiennym, lecz zazwyczaj ogromnym, z wielokulturowością o znacznym natężeniu konfliktowości, z wielonurtowością przebiegów dziejowych, z kontynuacją i znacznie częściej dyskontynuacją"[2].

Ze zrozumiałych powodów konstatacja ta – wraz z jej implikacjami – odnosi się także do badań porównawczych nad różnymi aspektami ciągów zdarzeń rozgrywających się w Ameryce Łacińskiej i Europie Środkowej na przełomie XX i XXI wieku. Sekwencje zdarzeń, pozornie takich samych, wcale nie muszą być takie same – ani w sferze znaczących przyczyn na osi czasu przeszłego, ani ich konsekwencji dla czasu teraźniejszego i przyszłego. Kategorie pojęciowe, jakimi się posługujemy, choć w języku określonych teorii formalnie brzmią tak samo, a nawet ich pola semantyczne mają takie same denotacje, to jednak w narodowych językach żywych różnią się – czasami radykalnie – konotacjami. Co więcej, to te języki żywe, a nie hermetyczne kody szkół naukowych, wyrażają (zwłaszcza w okresach kryzysów ekonomicznych i ostrych konfliktów społecznych, etnicznych i kulturowych) nadzieje i obawy rzeczywistych aktorów procesów dziejowych: całych społeczeństw oraz ich segmentów poszukujących wzmocnienia tak w ruchach społecznych, jak i w partiach politycznych.

Punktem wyjścia w analizach komparatystycznych musi być zatem refleksja o metodzie i kategoriach pojęciowych, wykorzystywanych zarówno w opisach, jak i w wyjaśnieniach dwu lub więcej zjawisk/procesów istniejących synchronicznie lub ciągów zdarzeń/procesów następujących po sobie (na osi czasu, diachronicznie). W rozważaniach porównawczych prezentowanych z różnych okazji z reguły brakuje czasu na refleksję metodologiczną. Spróbuję uzupełnić ten brak.

METODA ANALIZ PORÓWNAWCZYCH

Najczęściej w badaniach komparatystycznych stosowane są: 1) wnioskowanie przez analogię, 2) postępowanie zgodne z wymogami metody porównawczej lub 3) historycznej. Pierwszy z tych sposobów postępowania jest najprostszy, ale jednocześnie najsłabszy. Polega on na założeniu, że jeśli dwa lub więcej zjawisk/procesów pod jakimiś względami podobnych do siebie posiadają pewną dodatkową cechę, to każde następne zjawisko (lub proces) tego samego rodzaju też będzie tę cechę

[2] *Ibidem*, s. 8.

posiadało. I żaden inny dowód na poparcie tego wniosku nie jest już potrzebny. Jeśli np. 1) wiem z doświadczenia, że w znanych mi dużych miastach istnieją slumsy, to na tej podstawie wyobrażam sobie – już bez dalszych dowodów – że jest to przypadłość wszystkich dużych miast. Jeśli 2) słyszałem, że Polska jest krajem katolickim, to na tej podstawie zakładam, że każdy Polak jest katolikiem. W starożytnej Grecji, w kręgu Arystotelesa i jego uczniów, nazywano ten sposób rozumowania wnioskowaniem przez odwołanie się do wzorca (przykładu, lub jeszcze inaczej: *paradeigma*).

Dwa pozostałe sposoby postępowania badawczego – porównawcza i analiza historyczna – wyróżnione zostały, obok obserwacji czystej i eksperymentu właściwego, już przez Augusta Comte'a w *Cours de philosophie positive* (t. 4, 1839[3]). W stosunku do pierwszej z tych metod Comte zachowywał sporą ostrożność, uważając ją raczej za właściwą dla biologii. Drugą natomiast uznał za podstawową dla socjologii. Wiązało się to zapewne z przyjęciem przez Comte'a oświeceniowego (głównie Jeana Jacques'a Rousseau, Charles'a Montesquieu i Louisa Saint Simona) stosunku do czasu jako czwartego wymiaru ludzkiej egzystencji, indywidualnej i zbiorowej, oraz wpływu, jaki kolejne pokolenia wywierają na siebie w procesie dziejowym. W wyniku następstwa pokoleń, przekładając język Comte'a na dyskurs dzisiejszej humanistyki, historia nie rejestruje trwania ludzkości, lecz proces jej ciągłego stawania się w czasie. Jeśli tak, to rację ma Anthony Giddens, twierdząc, że zanim zabierzemy się do badań nad wybranymi problemami, musimy – w wymiarze ściśle ogólnym – „zrozumieć, w jaki sposób w wyniku ludzkich interwencji i konfliktów powstaje historia, która zarazem sama stwarza człowieka, wywołując niezamierzone i nieprzewidywalne skutki"[4].

Współczesna metodologia nauk społecznych ten sposób analizy nazywa różnie: czasami metodą porównawczą lub historyczną, czasami historyczno-porównawczą lub metodologią właściwą socjologii historycznej czy, jeszcze w innym kontekście, międzynarodowymi (lub międzykrajowymi) badaniami porównawczymi. Każde z tych ujęć dopuszcza zarówno analizy jakościowe, jak i ilościowe.

O walorach metody historyczno-porównawczej przekonują czytane do dziś prace Alexisa de Tocqueville'a (*De la democratie en Amerique*, 1835–1840, oraz *L'ancien regime et la revolution*, 1856), Maksa Webera (studia nad zależnościami pomiędzy religiami powszechnymi a rozwojem gospodarczym określonych krajów i regionów), Guillermo A. O'Donnella (analizy kształtowania się systemów politycznych w Ameryce Łacińskiej, w tym zwłaszcza biurokratyczno-autorytarnych), Charlesa Tilly'ego (*Coercion, Capital, and European States, AD 990–1920*) czy Immanuela Wallersteina (wieloletnie badania nad kształtowaniem się systemu światowego). Stosuje się ją najczęściej do analizy makrostruktur społecznych oraz przyczyn i kierunków ich przekształceń, a także, zwłaszcza po 1989 roku, np. do badań nad procesami transformacyjnymi w Europie Środkowej i Wschodniej.

Wiele ważnych inspiracji na temat tej metody znajdziemy np. u Witolda Kuli w jego rozważaniach nad problemami i metodami historii gospodarczej. Kula broni wartości poznawczej metody

[3] W niniejszym artykule autor w większości powołuje się na wydania oryginalne, pomijając polskie przekłady (przyp. red.).
[4] A. Giddens, *Socjologia. Zwięzle, lecz krytyczne uprowadzenie*, Poznań 1998, s. 172.

historyczno-porównawczej. Bez niej, jego zdaniem, nie da się wyjaśnić ani *la longue dure* (w rozumieniu Fernanda Paula Braudela), ani zmiany, a tym bardziej ich wzajemnych związków. A przecież „w historii trwać – to zmieniać się"[5]. Niejasne pozostają wtedy również relacje pomiędzy jednorodnością i pluralizmem. Kula wychodzi z założenia, iż: 1) *Żadna cywilizacja nie rozwija się w izolacji od innej*, 2) zapożyczenie kulturowe – jeśli nie jest wynikiem agresji – „nie jest nigdy aktem biernym", lecz „zawsze twórczością". Zatem badać należy i to, co nas dzieli, i to, co nas łączy, by zrozumieć istotę naszej odmienności, a jednocześnie „szukać bezpieczeństwa w poczuciu koegzystencji", oraz 3) zmiany – w zależności od kontekstu – mają charakter i jedno- i wielokierunkowy[6]. Uczony, dysponując taką wiedzą, staje się „tłumaczem przekładającym (...) wartości innych cywilizacji na nasz język (...), uświadamia społeczeństwu jego indywidualność, a jednocześnie czyni tę indywidualność zrozumiałą przedstawicielom społeczeństw odmiennych". Wiedza tego typu umożliwia sprzeciw zarówno wobec „podciągania wszystkich społeczeństw pod jeden strychulec", jak i wobec „egzystencjalistycznej rozpaczy indywidualności samotnej"[7]. Ponadto, odwołując się w wyjaśnianiu teraźniejszości do międzygeneracyjnej osi następstw w czasie, otrzymujemy również szansę – na podstawie obrazu teraźniejszości – prognozowania przyszłości. Wreszcie, „dokonywanie porównań w czasie nie różni się zasadniczo od porównań w przestrzeni", tj. komparatystycznej analizy wybranych elementów pochodzących z „dwóch odmiennych kontekstów społecznych", lecz tego samego czasu historycznego[8].

Jeszcze pełniejszą syntezę założeń ogólnych ujęć komparatystycznych zaprezentowała Ewa Morawska w *Encyklopedii socjologii*[9]. Po analizie szeregu publikacji (m.in.: F. Abrams, *Historical Sociology*; T. Skocpol, *Vision and Method in Historical Sociology*; Ch. Tilly, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*) dochodzi ona do wniosku, że ten sposób poznawania (zarówno na poziomie opisu, jak i wyjaśnienia) społecznego wymiaru egzystencji ludzkiej opiera się na czterech założeniach ogólnych. Badacze odwołujący się do tej tradycji zakładają, że zjawiska i procesy społeczne są zawsze, po pierwsze, czasoprzestrzenne, gdyż nie tylko dzieją się w czasoprzestrzeni, lecz ich znaczenie i „poczucie kierunku" są określane przez jej kontekst. Po drugie, cechuje je wielorakość i zarazem płynność (*underdeterminancy)*. Po trzecie, ulegają (pod wpływem uczestniczących w nich aktorów – jednostkowych i grupowych – o różnych celach, przyzwyczajeniach i systemach wartości *etc.*) ciągłej strukturyzacji i restrukturyzacji. Jednak, po czwarte, w życiu społecznym ma także miejsce pewna „powtarzalność wzorów i zależności"[10].

Powyższe założenia dotyczące statusu ontologicznego rzeczywistości społecznej implikują kilka ważnych imperatywów metodologicznych. Oto najważniejsze z nich. Poznawane zjawiska społeczne powinny być zawsze rozpatrywane: 1) w kontekście innych zjawisk, pozostających z nimi w różnorakich związkach (w tym w szczególności przyczynowo-skutkowych, funkcjonalnych oraz strukturalnych), 2) z perspektywy nie tylko czasu teraźniejszego, lecz także przeszłego,

[5] W. Kula, *Problemy i metody historii gospodarczej*, Warszawa 1983, s. 707, 708.
[6] *Ibidem*, s. 692.
[7] *Ibidem*, s. 693.
[8] *Ibidem*, s. 708.
[9] Zob. E. Morawska, hasło: *Socjologia historyczna*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 4, Warszawa 2002, s. 65–69.
[10] *Ibidem*, s. 66.

3) przez pryzmat kapitału (ludzkiego, społecznego, kulturowego oraz materialnego), jakim dysponują aktorzy animujący te zjawiska i jednocześnie kształtowani przez nie, 4) nie jako stany finalne, lecz dziejące się (*becoming*) zarówno pod wpływem założonych celów, jak i ich skutków, w danym czasie nieprzewidywalnych. Wreszcie, konstatacje formułowane na podstawie analiz historyczno-porównawczych nie mogą być traktowane jako twierdzenia prawdziwe zawsze i w odniesieniu do każdej zbiorowości ludzkiej, lecz wyłącznie jako generalizacje historyczne, a więc uogólnienia dotyczące zjawisk i procesów społecznych rozgrywających się w określonym czasie (diachronicznym i synchronicznym) i w wyraźnie oznaczonej przestrzeni.

I jeszcze kilka zdań o międzynarodowych badaniach porównawczych. Dla zwiększenia przejrzystości analizy pominę tu ten sposób rozumienia badań porównawczych, który najczęściej występuje pod nazwą „międzykrajowych badań porównawczych". Zdaniem Kazimierza Słomczyńskiego, „według jednych specyfika międzykrajowych badań porównawczych polega na tym, że kraj występuje jako jednostka obserwacji (...) według innych na tym, że kraj – jako jednostka obserwacji – traktowany jest jako kontekst procesów wewnętrznych, które podlegają wyjaśnieniu"[11].

Współczesne międzynarodowe badania porównawcze, które we wcześniejszych rozważaniach uznałem za ściśle związane z badaniami historyczno-porównawczymi, prowadzone są zarówno metodami jakościowymi, jak i ilościowymi. Swoistość pierwszych dobrze ilustrują np. analizy Thedy Skocpol[12]. Drugich – międzynarodowe sondaże realizowane na podstawie tego samego programu i tych samych narzędzi w kilku, kilkunastu czy nawet kilkuset krajach, np. *Eurobarometr, The European Values Study, World Value Survey* czy *International Social Survey Programme*.

W części przedsięwzięć badawczych wykorzystywane są jednocześnie obie metody lub przynajmniej wyniki jednej z nich (np. jakościowych) służą jako wzmocnienie albo, czasami, negacja wartości poznawczych uogólnień poczynionych na podstawie materiałów zgromadzonych inną metodą (np. ilościową). Taka procedura zastosowana została ostatnio np. w badaniach zrealizowanych w czterdziestu pięciu krajach świata nad relacjami pomiędzy partiami politycznymi i demokracją. Ich wyniki, w pięciu tomach, drukuje aktualnie wydawnictwo Praeger (USA). W tomie pierwszym umieszczono rezultaty badań przeprowadzonych w obu Amerykach (w tym w USA, Kanadzie oraz Argentynie, Boliwii, Brazylii, Chile, Meksyku, Peru i Urugwaju), drugim – w Europie (w Europie Centralnej: Czechach, Polsce i na Węgrzech), trzecim – w krajach postsowieckich i azjatyckich, czwartym – w państwach Afryki i Oceanii, oraz piątym– w świecie arabskim i krajach sąsiednich.

Zaprezentowane przeze mnie metody mają również swoje ograniczenia. Po pierwsze, nigdy do końca nie możemy być pewni, czy porównywane z sobą przypadki i ich przyczyny – ze względu na osadzenie jednych i drugich w szerokim układzie czasoprzestrzennym, a także kontekst *hic et nunc* – rzeczywiście pozostają z sobą w związkach, które stwierdzamy. Po drugie, metody histo-

[11] Por. K. Słomczyński, hasło: *Międzynarodowe badania porównawcze*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 2, Warszawa 1999, s. 239.

[12] Por. T. Skocpol, *France, Russia, China: A Structural Analysis of Social Revolutions*, „Comparative Studies in Society and History: An International Quarterly" 1976 (April).

ryczno-porównawcze (i to w każdej ich postaci!) muszą być wsparte (podobnie zresztą jak wszystkie inne metody i procedury badawcze) określonymi założeniami teoretycznymi, zarówno w fazie konceptualizacji badań, jak i interpretacji ich wyników. Po trzecie, nigdy dość troski o język, jakim się posługujemy.

MODELE I JĘZYK

Badania prowadzone – z różnych powodów i różnymi metodami – bezpośrednio po symbolicznym roku 1989 nad procesami przeobrażeń Europy Środkowej jednoznacznie dowodzą, że do wartościowych wniosków poznawczych prowadzą tylko te spośród nich, które nie traktują krajów tego regionu jako homogenicznej całości tylko dlatego, że w wyniku porozumień zawartych w Jałcie (4–11 II 1945) i Poczdamie (17 VII–2 VIII 1945) zostały one pozostawione przez USA i Wielką Brytanię w sferze wpływów – czy nawet więcej: bezpośredniej kontroli politycznej, militarnej i gospodarczej – ZSRR. Użyłem w powyższym zdaniu nazwy Europa Środkowa, a nie Europa Środkowo-Wschodnia z tych samych powodów. W pierwszym przypadku mamy bowiem do czynienia z państwami, które pomimo radzieckiej dyktatury zachowały jednak pewien zakres suwerenności. W drugim – chodzi także o kraje, które przez ponad czterdzieści lat wchodziły w skład ZSRR i których społeczeństwa w znacznie większym stopniu zostały poddane procesom generującym *homo sovieticus* (w znaczeniu nadanym tej nazwie przez Aleksandra Zinowiewa w 1982 roku i następnie spopularyzowanym przez ks. Józefa Tischnera w roku 1992).

Każdy, kogo interesuje Europa – cała czy tylko jej część – musi pamiętać, że co najmniej od tysiąca lat była ona pluralistyczna. Anonimowy niemiecki mnich określił to zjawisko słowami: „Trzecia część świata, bracia, nazywa się Europą. Pełna rozlicznych ludów, językiem, nazwą, a także obyczajami różnych, religią i kultem odmiennych”[13]. Każdy z tych ludów dążył do zorganizowania się w suwerenne państwo, chociaż niektórym z nich udało się to dopiero w latach 90. XX wieku (np. Słowacji 1 I 1993 roku), a jeszcze inne (choć ogólna liczba państw europejskich z 26 w przededniu pierwszej wojny światowej wzrosła do 35 przed wybuchem drugiej wojny światowej i 49 po ostatnich wojnach bałkańskich) do dziś pozostały tylko regionami innych państw narodowych[14].

Nota bene, nazwa Europa Środkowa została po raz pierwszy użyta w Krakowie przez Macieja Miechowitę (rektora Uniwersytetu Jagiellońskiego w latach 1501–1519) w dwu jego traktatach: *Sarmatia europea* oraz *Sarmatia asiatica* (1517). Była mu ona potrzebna na określenie geopolitycznej przestrzeni kontrolowanej przez Jagiellonów. W języku niemieckim, jako *Mitteleuropa*, termin ten pojawił się po raz pierwszy w tytule książki F. Neumanna (Berlin 1915). Dla niego określał on

[13] *Waltharius*, red. K. Strecker, MGH, PL, VI, s. 24.

[14] Por. E. Allardt, *Implication of the Ethnic Revival in Modern Industrialized Society. A Comparative Study of the Linguistic Minorities in Western Europe*, Societas Scientiarum Fennica, Helsinki-Helsingfors 1979.

region uzasadnionych niemieckich interesów. Z kolei we współczesnej angielszczyźnie pole semantyczne nazwy Europa Środkowa określone zostało pod wpływem zdarzeń i klimatu politycznego zimnej wojny. Przez dwie dekady po 1947 roku znaczyło ono praktycznie to samo co dwie inne nazwy złożone: „Europa komunistyczna" oraz „blok radziecki".

Spuścizna lat 1945–1989 w krajach takich jak Polska, Węgry czy była Niemiecka Republika Demokratyczna oraz Czechosłowacja jest wyjątkowo złożona i z całą pewnością niejednorodna. Zanim jednak przejdę do prezentacji modeli komunizmu w krajach Europy Środkowej, pragnę zwrócić uwagę na jeden fenomen, który wydaje się (przynajmniej do pewnego stopnia) mieć analogiczne cechy w całym regionie. Nazywam go „syndromem ograniczonej suwerenności". Choć od początków systemowej transformacji minęło już ponad dwadzieścia lat, jest on nadal obecny w pamięci i postawach milionów, w tym także polityków. Syndrom ograniczonej suwerenności zawiera w sobie (o czym pisałem szerzej przed kilkunastu laty w eseju *Democracy and the Individual Will*, opublikowanym w książce zbiorowej pt. *Democracy: Its Principles and Achievement*, Inter-Parliamentary Union, Geneva 1998, s. 61–62; por. także rozdział *Wartość eksplanacyjna kategorii „charakter narodowy"* w mej książce pt. *U progu ery postwestfalskiej. Szkice z teorii narodu*, Kraków 2007, s. 125–191) następujące elementy:

1) brak wykształconej umiejętności politycznej samoorganizacji społeczeństwa, pragmatycznej umiejętności wyłaniania elit oraz parlamentarnej walki politycznej; umiejętności tego typu samoorganizacji nie należy mylić ze zdolnością do improwizacji, skłonnością do wyłaniania struktur nieformalnych, opozycyjnych wobec państwa, czy uleganiem charyzmatycznym przywódcom i wykorzystywaniem ulicy jako areny walki politycznej;
2) mitologizacja świadomości społecznej, ucieczka w sferę symboli narodowych połączona z gloryfikacją przeszłości („wspaniałej" lub tylko „lepszej"), przy jednoczesnym braku odporności na plotkę i oczekiwaniu na zmiany natychmiastowe;
3) solidaryzm społeczny, budowany na zasadzie negacji zewnętrznej (obcej) dominacji i opozycji wobec własnych struktur państwowych uważanych za obce;
4) polityzacja religii i instytucji religijnych traktowanych jako wyraz ciągłości kultury własnej, tożsamości narodowej oraz infrastruktury opozycji;
5) nowomowa, łatwość zastępowania jednego kodu propagandowego innym, najczęściej równie prymitywnym;
6) niestabilność prawa, naruszanie zasady *lex retro non agit*, motywowane względami „sprawiedliwości historycznej" oraz prawa w ogóle (jako „utrudniającego" szybkie tempo zmian); skłonność do działań poza prawem;
7) tendencja do tłumaczenia własnych (indywidualnych, zbiorowych) niepowodzeń głównie przez niesprzyjające okoliczności zewnętrzne, presję obcych, spiski „przeciw nam", działalność wrogich agentur itp.;
8) łatwe przenikanie do elit politycznych jednostek zorientowanych fundamentalistycznie, ideologów postrzegających świat w kategoriach biegunowych („my" albo „oni"), z perspektywy

barykady, a jednocześnie jednostek słabych, dobrze czujących się w warunkach niewymagających samodzielności czy otwartej merytorycznej konkurencji;

9) nieumiejętność łącznego widzenia procesów żywiołowych i planowanych, celów doraźnych i strategicznych; mylenie działań obliczonych na ograniczanie niepożądanych skutków z działaniami zorientowanymi na usuwanie ich przyczyn;
10) brak pragmatycznych wizji średniego zasięgu oraz akceptowanych społecznie wzorów awansu (w hierarchiach ekonomicznych, prestiżowych, strukturach władzy);
11) skłonność do nieciągłego postrzegania własnego procesu dziejowego, gotowość do zaczynania wszystkiego „od początku" oraz uleganie wzorom myślenia życzeniowego;
12) przekonanie, że się jest (jako zbiorowość) niedocenianym, niezrozumianym i nieproporcjonalnie do zasług nagradzanym przez społeczność międzynarodową; brak recepty na własną samodzielność, umiejętności realistycznego widzenia uzasadnionych interesów innych państw, a jednocześnie gotowość do występowania w roli szczególnie uprzywilejowanego klienta wobec sąsiadów – byle nie bezpośrednich.

Oczywiście, im dalej od daty załamania się tzw. „realnego socjalizmu" w Europie Środkowej, tym przypomniany tu syndrom ograniczonej suwerenności jest mniej, zwłaszcza w okresach względnej *prosperity*, widoczny. Jednak wystarczy załamanie się koniunktury (politycznej lub/i ekonomicznej), aby – podobnie jak wszystkie inne emocjonalne i intelektualne *latent structures* – syndrom gwałtownie ożył i ponownie służył jako gotowy lek na wszystkie zbiorowe niepowodzenia, których jeszcze nie potrafimy racjonalnie wyjaśnić lub gdy takie wyjaśnienie uważamy za niewystarczające.

Wielokrotnie zastanawiałem się, czy podobny – przynajmniej pod pewnymi względami – syndrom nie wytworzył się także w części krajów Ameryki Łacińskiej pod wpływem *Monroe Doctrin* (z 1823 roku, powstrzymującej dalszą kolonizację obu Ameryk przez kraje europejskie) oraz Theodore'a Roosevelta *Corollary* (z 1904 roku, zastrzegające prawo do ingerencji w wewnętrzne sprawy krajów latynoamerykańskich wyłącznie dla USA). Czy, aby tak się nie działo, wystarczyło zastąpienie przez rząd federalny Stanów Zjednoczonych tamtych dokumentów przez *Good Neighbor Policy* (z lat 1930 oraz 1940)? Niestety, moja wiedza o Ameryce Łacińskiej jest zbyt ograniczona, abym mógł na jej podstawie pokusić się choćby tylko o sformułowanie hipotez roboczych. Wracam zatem do problemów Europy Środkowej i swoistych dla niej procesów transformacyjnych po 1989 roku.

Spośród badań prowadzonych w wielu ośrodkach i przez zwolenników różnych szkół teoretycznych, najbardziej przekonujące wydają mi się ustalenia poczynione przez międzynarodowy zespół (ze znaczącym udziałem politologów i socjologów z Europy Środkowej, którzy – poza wiedzą zawodową – wnieśli do niego także ów specyficzny, jak by to powiedział Florian Znaniecki, *human coefficient*) kierowany przez Herberta Kitschelta[15] . Ich podstawą było twierdzenie, wyprowadzone zgodnie z zasadami metody historyczno-porównawczej, iż w Europie Środkowej i Wschodniej istniały obok siebie trzy odmienne pod wieloma względami typy realnego socjalizmu: komunizm patrymonialny, komunizm biurokratyczno-autorytarny i komunizm narodowo-adaptacyjny.

[15] Por. H. Kitschelt et al., *Post-Communist Party Systems. Composition, Representation, and Inter-Party Cooperation*, Cambridge 1999, s. 21–28.

Podstawą zaproponowanej typologii były: 1) cechy swoiste danego kraju (w tym: jego poziom industrializacji, struktura klasowo-warstwowa, racjonalna sprawność biurokracji, tradycje parlamentarnej demokracji, wcześniejsze usytuowanie w społeczności międzynarodowej) w momencie przejęcia władzy przez lewicę akceptowaną przez ZSRR (połączone z unicestwieniem orientacji lewicowych analogicznych np. do zachodnioeuropejskiej socjaldemokracji), 2) stopień biurokratycznego profesjonalizmu elit rządzących, 3) stan partii rządzącej, w tym zakres wpływu opozycji wewnątrzpartyjnej i pozapartyjnej na proces decyzyjny oraz 4) możliwość wyrażania krytycznej opinii o rządzących.

Komunizm patrymonialny był swoisty dla Bułgarii, Serbii, Rumunii i Związku Radzieckiego. Kraje te w momencie przejęcia władzy przez nowe elity charakteryzowały się silnymi tradycjami feudalnymi (w sferze stosunków władzy, filozoficznej koncepcji człowieka oraz w kulturze symbolicznej, w tym w dominujących wzorach religii panującej) i absolutystycznymi, liczebną przewagą chłopstwa w strukturze społecznej, wyjątkową pozycją przywódcy partyjnego (a jednocześnie państwowego), pionowymi zależnościami pomiędzy „wodzem" i aparatami: partyjnym oraz państwowym, a także wyjątkowo silnym klientyzmem oraz protekcjonizmem.

Komunizm biurokratyczno-autorytarny rozwinął się przede wszystkim w Czechosłowacji i NRD. System polityczny tych krajów był najbardziej zbliżony do modelowego „syndromu totalitarnego"[16]. Partię i aparat państwowy można najprościej opisać w tym typie jako: zdyscyplinowana partia, sprawna biurokracja, rozwinięta technokracja. Zanim lewica przejęła władzę, kraje zaliczone do tej kategorii były już uprzemysłowienie oraz dysponowały nowoczesnymi (jak na owe czasy!) technologiami, a ponadto zurbanizowane i, co więcej, posiadały międzywojenne doświadczenia parlamentarnej demokracji.

Komunizm narodowo-adaptacyjny reprezentowały: Polska, Węgry oraz – w pewnym stopniu – Chorwacja, Słowenia i trzy republiki bałtyckie. Cechy typowe tych krajów w momencie częściowej (w przypadku jednych krajów) lub całkowitej (w przypadku pozostałych) utraty suwerenności to: tradycja silnej wewnętrznej opozycji politycznej, wyjątkowa rola kościoła, endogenna (zwłaszcza w Polsce, głównie pod wpływem stu dwudziestu trzech lat rozbiorów i ataku zbrojnego ZSRR 17 IX 1939 roku na Polskę, prowadzącą już od dwu tygodni wojnę obronną przeciwko III Rzeszy Niemieckiej) wrogość wobec Rosji. System partyjny i państwowy tych krajów różniły od państw zaliczonych do dwu pierwszych typów: cykliczne kryzysy i bunty społeczne (w tym tłumione zbrojnie), częste zmiany kierownictwa partii rządzącej i czołówki elit państwowych, kilkakrotnie ponawiane próby reform wewnątrzsystemowych, próba legitymizowania systemu przez nawiązywanie do tradycji, systematyczne (zwłaszcza w Polsce po Październiku 1956) odzyskiwanie międzywojennej pozycji przez kościół.

[16] Por. C.J. Friedrich, Z.K. Brzeziński, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge 1956, s. 3–13.

Przedstawiłem tu tylko skrótowy opis każdego z trzech modeli zbudowanych przez Herberta Kitschelta i jego zespół. Sądzę jednak, że nawet tak daleko posunięta synteza wystarczy, aby udowodnić, iż nie można zbudować jednego paradygmatu wyjścia Europy Środkowej z „realnego socjalizmu". Nie można, bowiem w realnej rzeczywistości nie było, wbrew pozorom, jednego „realnego socjalizmu". O tym, ile zmiennych, również o charakterze historycznym, trzeba brać pod uwagę odrębnie dla każdego z krajów tego regionu, aby dojść do jego specyficznej drogi „ucieczki od socjalizmu"[17] oraz późniejszych systemowych transformacji przekonuje również każda rzetelna próba wyjaśnienia specyficznych podziałów partyjnych oraz zachowań wyborczych współczesnych społeczeństw środkowoeuropejskich.

Na przykład, według przywołanych już wcześniej ustaleń zespołu badawczego Herberta Kitschelta, pełna analiza specyficznych podziałów partyjnych w krajach Europy Środkowej musi uwzględnić ich następujące uwarunkowania:

1) prekomunistyczne dziedzictwo (w tym: a) czas, profile i zakres ekonomicznego rozwoju, b) stan międzywojennej demokracji);
2) wzory komunistycznych rządów (odmienne w przypadku każdego z wyróżnionych trzech modeli);
3) sposób rozpoczęcia transformacji systemowej (np. od implozji starych elit albo negocjacji pomiędzy starymi i nowymi elitami, czy jeszcze inaczej: od zainicjowanych przez elity reform przygotowawczych);
4) przyjęte w punkcie wyjścia rozwiązania konstytucyjne (a zwłaszcza dotyczące a) władzy wykonawczej: prezydenckiej lub parlamentarno-gabinetowej, b) systemu wyborczego: większościowego czy proporcjonalnego).

Kitschelt twierdzi, i nie bez racji, iż tylko po uwzględnieniu tych zmiennych można rozpocząć wyjaśnianie zarówno procesu organizowania się (lub nie!) określonych segmentów społecznych w partie polityczne i cech swoistych systemów partyjnych w każdym z krajów Europy Środkowej, jak i przyczyn powodujących szybkie zmiany rządów, a także krzywej (z reguły meandrycznej, a nie liniowej!) konfliktów społecznych oraz napięć politycznych[18].

Na podstawie wieloczynnikowej analizy można również zbudować (co udowodnił Russell J. Dalton już w końcu lat 80. XX wieku po badaniach opinii publicznej i partii politycznych w USA, Wielkiej Brytanii, Zachodnich Niemczech oraz Francji) użyteczny model porównawczych badań empirycznych nad zachowaniami wyborczymi także w nowych demokracjach Europy Środkowej. Dalton nazwał go the *Funnel of Causality Predicting Vote Choice*. Składa się on z pięciu zmiennych: 1) makrostrukturalnych (obejmujących nie tylko aktualną strukturę gospodarki i stan podziałów społecznych, lecz również dziedzictwo historyczne w każdym z tych zakresów), 2) lojalność grupową i orientację wartości, 3) wpływ przynależności partyjnej, opinii przeważających w kręgu przyjaciół i konsekwencje działań rządowych, 4) syndrom opinii w ważnych kwe-

[17] Por. *Escape from Socialism. The Polish Route*, red. W.D. Connor, P. Płoszajski, Warsaw 1992.
[18] H. Kitschelt at al., *op. cit.,* s. 454.

stiach, wizerunków polityków, kampanii oraz wpływu mediów, a także 5) warunków politycznych i ekonomicznych dominujących w czasie wyborów[19].

Na koniec kilka uwag o języku. Są tu dwa różne kompleksy zagadnień. Jeden dotyczy korupcji dyskursu politycznego w rozumieniu Gary'ego C. Woodwarda, czyli celowego przekraczania dopuszczalnych (prawnie i kulturowo) granic dyskursu przez: *przymus* (werbalną groźbę użycia siły), *oszustwo* (wprowadzanie do obiegu fałszywych informacji), *mistyfikację* (kamuflaż rzeczywistych motywów wypowiedzi) oraz *przesunięcie znaczenia* (tj. chowanie niewygodnych faktów za mgłą niejasnej lub nadużywanej terminologii). Drugi wiąże się z przenoszeniem terminów z jednego języka (zarówno potocznego, jak i języka określonej dyscypliny nauki) do innego bez należytej ostrożności. Dalsze moje uwagi dotyczyć będą wyłącznie tego drugiego kompleksu.

Często zapominamy, iż nazwy (inaczej: terminy) należące do żywych języków mają nie tylko zakresy semantyczne zdefiniowane przez określone szkoły naukowe, lecz także konotacje związane np. z doświadczeniem historycznym danych wspólnot narodowych (lub/i wspólnot regionalnych) oraz ich żywymi kulturami i dopiero z tej łącznej perspektywy – denotacji i konotacji – naprawdę znaczą i utrwalają w świadomości społecznej (w tym w opinii publicznej) nie tylko swój zakres, ale i związane z nim – często przez odbiorców nie do końca uświadamiane – emocje i wartości. Język zbudowany tylko z denotacji nazw staje się pół-językiem – czymś przypominającym nie żywy język, lecz system znaków drogowych – o czym od dawna wiadomo m.in. z badań nad procesami asymilacji imigrantów do obcej im kultury.

Sięgnijmy do znaczących przykładów. Oto nazwa *naród*. Korzeniami swymi sięga ona co najmniej do dwu tradycji: oświeceniowej (zarówno w wersji brytyjskiej, jak i francuskiej) oraz romantycznej (niemieckiej). Według pierwszej z nich (zapisanej np. we francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. oraz w art. 119 Konstytucji jakobińskiej z 1793 r., jak również w preambule do Konstytucji USA ustalonej 21 czerwca 1788 r.), naród to po prostu ogół równoprawnych obywateli, rzeczywisty suweren w ramach utworzonego przez siebie (przypadek amerykański) lub przejętego od monarchy na mocy rewolucji (przypadek francuski) państwa. Według drugiej, czasami nazywanej *the Teutonic school of history*, zapoczątkowanej przez Johanna Goettliba Fichtego[20], naród wyłania się z ducha ludu. Jest więc wspólnotą naturalną, samą z siebie, a nie społecznie wytworzonym, kulturowym i/lub politycznym związkiem jednostek i grup ludzkich. Tak pojęty naród tworzy w dojrzałej fazie swego istnienia państwo narodowe. I tylko ono może „zabezpieczyć własność i pracę" oraz „uregulować życie wewnętrzne i zagwarantować jego równowagę" i – co w tym przypadku jeszcze ważniejsze – „utrwalić niemiecki charakter narodowy".

Widziany z pierwszej perspektywy, naród jest inkluzyjną wspólnotą istot ludzkich (a więc także przyjmującą imigrantów, i to niezależnie od ich etnicznego czy rasowego pochodzenia), powstałą pod wpływem zbiorowego doświadczenia historycznego, zapisanego zarówno w indywidualnych osobowościach, jak i zbiorowej pamięci oraz kulturze symbolicznej. Postrzegany natomiast z dru-

[19] Por. R.J. Dalton, *Citizen Politics in Western Democracies*, Chacham, N.J. 1988, s. 178.
[20] J.G. Fichte, *Reden an die dutsche Natione, Akademie der Wissenschaften*, Berlin 1807/1808.

giej perspektywy, naród to szczególna wspólnota wynikająca z „natury", a więc efekt „dziedzictwa krwi", „rozwoju ducha". I tylko to dziedzictwo przesądza o predyspozycji jednych do tworzenia kultur wyższych, a jednocześnie skazuje innych – tych, którym brak dawanego przez naturę wyposażenia – na podporządkowanie. Pierwszy punkt widzenia jest przekładalny współcześnie na The International Bill of Human Rights, a w Europie dodatkowo na Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej. Drugi rodzi, ciągle od nowa, ksenofobię, rasizm i dyskryminację rasową, a także agresywny nacjonalizm.

Jakie są, w kontekście przedstawionych tradycji, relacje pomiędzy *narodem* oraz *ludem*? Zarówno w tradycji oświeceniowej, jak i romantycznej występuje obok nazwy *naród* również nazwa *lud*. O ile jednak w pierwszym przypadku obie nazwy są synonimiczne, to w drugim odnoszą się do dwu odrębnych ogniw tego samego procesu: naród wyłania się z naturalnego wyposażenia (predyspozycji) ludu. Jeszcze inaczej: w sprzyjających warunkach lud rozwija się w naród. Dodam, iż myślenie analogiczne do romantycznego przeważa w zdecydowanej większości środkowoeuropejskich narodów-państw, m.in. dlatego, że są one (także pod wpływem rozgrywających się w Europie XIX i XX wieku procesów politycznych) w zdecydowanej mierze monoetniczne. Pytanie o to, jak jest w Ameryce Łacińskiej, pozostawiam tu bez odpowiedzi.

Jednak pole semantyczne nazwy *lud* nie wyczerpuje się w relacji *naród – lud.* W języku polityki otrzymuje ono bowiem jeszcze inny desygnat, który może być właściwie zrozumiany wyłącznie w opozycji do *państwa.* Czasami jest nazwą zastępczą wobec całego *społeczeństwa globalnego*, a czasami oznacza tylko najgorzej mającą się część tego społeczeństwa. Ruchy społeczne i polityczne występujące w imieniu *ludu* traktowane są najczęściej jako *ruchy populistyczne.*

W języku politycznym lat 90. XX wieku – nie bez wpływu wcześniejszych wydarzeń w Polsce i zasad organizujących „Solidarność" – termin *lud* określał społeczeństwo, które przez samoorganizację dążyło do wzmocnienia swej pozycji przetargowej wobec państwa.

Jeszcze w innych analizach *lud* pojawia się – obok *narodu* oraz *społeczeństwa obywatelskiego* – jako jedna z trzech możliwych struktur podejmujących (z różnych powodów) mediacje z państwem (jego instytucjami i elitami władzy) w celu przejęcia nad nim kontroli lub wymuszenia korzystnej dla siebie zmiany którejś z jego polityk. Interesujące z ostatniego punktu widzenia są analizy Guillerma O'Donnella przedstawione w jego studium *Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy*[21]. O'Donnell przypomina, że np. w Brazylii *naród* to w miarę jednorodna całość społeczna wygenerowana politycznie przez państwo w celu jego obrony zarówno przed innymi państwami, jak i wewnętrznymi *obcymi* (wrogami zmierzającymi do destabilizacji czy nawet rozpadu państwa). *Lo popular* (lub, w języku argentyńskich peronistów, *lo nacional-popular* – w formie zorganizowanej to związki zawodowe, armia i Kościół rzymskokatolicki) jest również całością wytworzoną pod wpływem instytucji państwa, ale zorientowaną przeciwko zewnętrznym i wewnętrznym oligarchiom. Wreszcie, *społeczeństwo obywatelskie* to suma wspólnot

[21] G. O'Donnell, *Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy*, [w:] *The New Authoritarianism in Latin America*, red. D. Collier, Princeton 1979.

powstających zarówno pod wpływem ruchu komunitariańskiego (w rozumieniu Amitaia Etzioniego) pobudzającego społeczną samoorganizację, jak i – do pewnego stopnia – chrześcijańskiego anarchizmu z bliskimi mu ideami demokracji bezpośredniej[22].

Jednak, jak pisze Cesar Rubem Fernandes, w Brazylii ruchy na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego i istniejące jego przejawy charakteryzują się jeszcze jedną cechą, a mianowicie odwołaniem się do „idei zbiorowej tożsamości społecznej, obejmującej społeczeństwo jako całość". Dlatego też ów byt, który w Brazylii „nazywa się *ludem*, w Polsce określa się mianem *narodu*"[23]. W pewnych środowiskach ta trzecia cecha wywołuje kontrowersje, zbiorowa tożsamość wydaje się bowiem sprzeczna z działaniami w „obronie niezależności jednostki oraz grup jednostek stowarzyszonych na zasadzie dobrowolności"[24].

Podobne trudności językowe jak w przypadku *narodu* oraz *ludu* pojawiają się także wtedy, gdy nazwy złożone typu „kapitalizm racjonalny (zachodni i zorientowany politycznie) czy kapitalizm kolonialny i łupieżczy (mieszczański, monopolistyczny, nowoczesny, polityczny, przemysłowy"; wszystkie przytoczone tu nazwy pochodzą z Weberowskich analiz etyki gospodarczej religii światowych), odnoszące się do konkretnych czasoprzestrzeni pozbawiane są przymiotnika i zastępowane pojęciem *kapitalizmu w ogóle*, a więc swoistym typem idealnym, który w tej formule nigdzie nie występuje. Czy, za pomocą następującej *quasi*-definicji, stwierdzającej, że „the term 'capitalism denote economic system that has been dominant in the western word since the breakup of feudalism"[25], będziemy w stanie wyjaśnić, na czym polegała istota napięć społecznych wywoływanych przez np. kapitalizm latynoamerykański z przełomu XIX i XX wieku? Czy aby dojść do sedna np. kapitalizmu Ronalda Wilsona Reagana, wystarczy przytoczoną wcześniej definicję uzupełnić stwierdzeniami, iż w takim systemie fundamentalne są „the relations between private onership of nonpersonal means of production (...) and free but capitalless workers, who sell their labour services to employers", i dodać np.: „The resulting wages bargains determine the proportion in which the total product of society will be shared between the class of labourers and the class of capitalist entrepreneurs"[26]. Czy w ten sposób można wyjaśnić np. dlaczego polscy robotnicy (zresztą nie tylko oni!) już w trakcie realizacji planu Balcerowicza upomnieli się o interwencjonizm państwowy i politykę sięgającą korzeniami socjalnego liberalizmu Johna Stuarta Milla z połowy XIX wieku, a nie o ortodoksyjny liberalizm Margaret Thatcher z przedostatnich dekad wieku XX?

Dlaczego o tym przypominam? Aby jeszcze raz podkreślić, że zarówno posługiwanie się w badaniach porównawczych wyrwanymi z kontekstu faktami, jak i „ekstrapolowanie wyników empirycznych obserwacji na wszelkie możliwe sytuacje"[27], czy irracjonalna wiara w moc eksplanacyjną praw traktujących – podobno – o *społeczeństwie w ogóle* prowadzi donikąd.

[22] Por. F. Weffort, *Por due Democracias?*, Sao Paulo 1984.
[23] Cyt. za: J. Casanova, *Public Religions in the Modern Word*, Chicago, Ill.1994, wyd. polskie: Kraków 2005, s. 224.
[24] *Ibidem*.
[25] Por. A. Rand, *Capitalism: the Unknown Ideal*, New York 1967, s. 13.
[26] Por. „Encyclopaedia Britannica" 1964, t. 4, s. 839–845.
[27] Por. J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa 2002, s. 267–268.

Społeczeństwo w roli suwerena

Jak wynika z dotychczasowego dyskursu, żadnego ważnego problemu społecznego nie da się poznać bez przywołania społeczeństwa, do którego on należy. A społeczeństwo ludzkie to wielogłowy lewiatan, tyle tylko, że nieprzeznaczony – jak w Księdze Psalmów czy Księdze Izajasza – na ucztę sprawiedliwych po przyjściu Mesjasza, lecz aktor zbiorowy zmuszony, by żyć, do zaspokajania swych potrzeb pierwotnych i wtórnych w realnym czasie teraźniejszym. Te z kolei nigdy nie są wolne od dziedziczonych skutków czasu przeszłego (i tych materialnych i tych zapisanych

w warstwie socjogennej osobowości człowieka oraz w jego pamięci historycznej) oraz działań zmierzających do podporządkowania sobie czasu przyszłego (przynajmniej w zakresie dającym się przewidzieć z pewnym prawdopodobieństwem).

Społeczeństwo polskie przeszło długą drogę, by stać się suwerenem i móc decydować o własnym losie nie tylko przez normatywnie *free election*, lecz również dzięki takiemu stanowi *civic culture* (zarówno elit, jak i innych warstw), który umożliwia dodanie do zachowań wyborczych przymiotnika *fair*. Po raz pierwszy wszyscy pełnoletni Polacy – kobiety i mężczyźni na tych samych prawach – mogli wybierać w sposób wolny dopiero po wyjściu ze studwudziestotrzyletniej niewolniczej zależności od Rosji, Prus (Rzeszy Niemieckiej) i Austrii (Austro-Węgier) w 1918 roku i uchwaleniu przez Sejm RP Konstytucji marcowej w 1921 roku. Jednak już wkrótce, w 1926 roku, miały miejsce przewrót majowy i zmiana konstytucji (kwiecień 1935) znacznie ograniczająca możliwość rzeczywistego wpływu obywateli na ogólnopaństwowy proces decyzyjny.

Po drugiej wojnie światowej wydarzenia przybrały jeszcze bardziej dramatyczny charakter. Deklarowanym konstytucyjnie wolnościom przeczyła praktyka polityczna, gwarantująca realny wpływ na sprawy państwa i gospodarki wyłącznie partii rządzącej legitymizowanej nie przez własne społeczeństwo, lecz skutki dominacji ZSRR nad Europą Środkową. Pomimo pewnych liberalnych korekt wprowadzonych po buncie społecznym w 1956 roku (polski Październik ‘56) i pod wpływem wydarzeń grudniowych w 1970, taki stan istniał aż do zmian zainicjowanych przez historyczny kompromis władz partyjno-państwowych i solidarnościowej opozycji wynegocjowany w trakcie obrad Okrągłego Stołu (6 II–5 IV 1989). Odbyte w czerwcu–wrześniu 1989 roku częściowo wolne wybory do Sejmu i całkowicie wolne do Senatu oraz rozszerzenie zakresu wolności środków masowego przekazu gwałtownie przyśpieszyły proces samoorganizacji różnych środowisk społecznych i, w efekcie, ich naporu na władze państwowe. Całkowicie wolne wybory odbyły się dopiero w 1991 roku na podstawie w pełni demokratycznej ordynacji wyborczej i systemu obliczania głosów korzystnego dla mniejszych ugrupowań (zastosowano wtedy metodę Hare-Niemeyera). Odtąd do dziś, a więc przez prawie dwadzieścia lat, polski system polityczny spełnia wszystkie nowoczesne standardy *Universal Declaration on Democracy*, przyjętej bez głosowania przez The Council of Inter-Parliamentary Union w Kairze, 16 września 1997 roku. Czy te dwadzieścia lat pozwoliły na spełnienie łączonych z nimi oczekiwań? W części tak – w części nie.

Do spełnionych oczekiwań niewątpliwie należy zaliczyć:

1) stworzenie konstytucyjnych podstaw państwa prawa, budowanego na aksjomacie, iż – jak to powiedział w prezydenckim przemówieniu inauguracyjnym Barack Obama – „wszyscy [jesteśmy – przyp. H.K.] wolni, wszyscy równi, wszyscy mamy to samo prawo szukać swego ludzkiego szczęścia";
2) zrealizowanie trzeciej rewolucji oświatowej. O ile pierwsza rewolucja zapoczątkowała w latach II RP (1918–1939) proces likwidacji analfabetyzmu, a druga (bezpośrednio po drugiej wojnie światowej) go zakończyła i jednocześnie zainspirowała działania (PRL w latach 1952–1989) na rzecz awansu społecznego młodzieży robotniczej i chłopskiej, w tym pochodzącej z małych ośrodków, to trzecia rewolucja (1990–2009 w III RP) miała już zdecydowanie inny charakter. Gwałtownie zwiększając liczbę polskich szkół wyższych spełniających standardy klasyfikacyjne ISCED UNESCO (ze 130 do 448) i zatrudnionych w nich osób z tytułami profesorskimi (do około 14 tys.), modernizując programy kształcenia i zwielokrotniając liczebność studentów (z 378 tys. do około 2 mln, w tym około 40% studiujących bezpłatnie) trzecia rewolucja oświatowa w sposób znaczący poprawiła przygotowanie osób wchodzących na rynek pracy do wymogów *gospodarki nadsymbolicznej*[28], albo inaczej: *trzeciej fali* (IT, opartej na wiedzy, jej przetwarzaniu i permanentnym kształceniu, łatwo dostosowującej się do zmiennych potrzeb nabywców, pracującej w sieci, w tym także na globalny rynek, wymuszającej migracje). Wykształcenie staje się – pod wpływem tego typu gospodarki – istotnym czynnikiem pionowej ruchliwości społecznej;
3) wyraźniejsze traktowanie demokracji jako wartości *per se* oraz wzrastającą umiejętność tworzenia instytucji samorządowych i działania w ramach systemu demokratycznego (por. dane polskiej *Diagnozy społecznej* za 2009 rok, opartej na badaniach empirycznych zrealizowanych w marcu i kwietniu tegoż roku na próbie 12 381 gospodarstw rodzinnych);
4) uregulowanie złożonych potrzeb bezpieczeństwa zewnętrznego poprzez przystąpienie do NATO (12 III 1999, wspólnie z Węgrami i ówczesną Czechosłowacją);
5) akces do Unii Europejskiej (1 V 2004, po powszechnym referendum) i przestrzeni Schengen, stymulujący gwałtowny skok cywilizacyjny tak w infrastrukturze kraju, jak i w sferze wartości, kształcenia (*Protokół boloński*), podróżowania i pracy w innych krajach unijnych.

Wśród niespełnionych nadziei oraz nieoczekiwanych przez społeczeństwo skutków procesów transformacyjnych znajdują się:

1) wysokie bezrobocie: a) nierówno rozkładające się na obszarze całego kraju i nadal szczególnie duże w województwach zdominowanych do 1989 roku przez państwowe gospodarstwa rolne, a także tradycyjne przemysły (m.in. stocznie, górnictwo, przemysł tekstylny), b) zwiększenie się liczebności kategorii *unempoyable*: ludzi starszych, o niskim wykształceniu, w tym szczególnie kobiet. Średni wskaźnik bezrobocia (10,7% w 2009 roku) jest jednak obecnie około dwukrotnie mniejszy niż w pierwszym dziesięcioleciu systemowych transformacji. In-

[28] W rozumieniu Alvina Tofflera; por. *idem*, *Zmiana władzy*, Poznań 2003, s. 48–137.

terpretując stosunek do bezrobocia, należy pamiętać, że w warunkach realnego socjalizmu bezrobocie, często pod wpływem polityki tzw. nadzatrudnienia socjalnego, było w Polsce nieznane;

2) narastające (może nawet więcej: gwałtownie zwiększające się) biegunowe rozwarstwienie. Przez tych, którzy uczestniczą w podziale PKB w stopniu minimalnym lub w ogóle, postrzegane jest ono jako widomy przejaw niesprawiedliwości społecznej. Tak myślą zwłaszcza mieszkańcy małych ośrodków, znajdujący się – ze względu na wiek – w „smudze cienia". I trudno się temu dziwić, bo naprawdę własną biedę widać dopiero wśród bogatych. Według danych UE, Polska znajduje się w czołówce nierówności dochodowych. Wartości wskaźnika Giniego (gdy 0 oznacza idealnie równą dystrybucję GDP pomiędzy wszystkie gospodarstwa domowe, a 1 skrajną nierówność) w 2005 roku wynosiła w Polsce 0,31–0,33, a w 2008 – już 0,34. Dla porównania, analogiczna wartość tego wskaźnika w 2005 roku wynosiła w USA 0,41, Niemczech – 0,28, a w Szwecji i Belgii – 0,25. Jeszcze silniej o nierównościach informuje Human Development Index, mierzący nie tylko 1) podział GDP *per capita* (PPP US$), lecz także 2) oczekiwaną – w chwili urodzenia – długością życia (w latach), lecz także 3) łącznym wskaźnikiem uczących się na wszystkich poziomach kształcenia (w %). Wartość wskaźnika zbliżona do 1 poświadcza wyjątkowo korzystne warunki rozwoju, a do 0 – wyjątkowo niekorzystne. Wśród 177 krajów zmierzonych w 2005 roku syntetycznym wskaźnikiem HDI, Polska (wartość wskaźnika 0,869) znalazła się na 37 miejscu, tuż za Węgrami (0,874), a przed Argentyną (0,869). Według oczekiwanej długości życia w chwili urodzenia, Polska ze średnią 75,2 lat jest na 46 miejscu (obok Bahrain z wynikiem 75,2 lata, a przed Panamą 75,1). Według wskaźnika uczących się – na 38 miejscu (wartość wskaźnika 87,2%; po Singapurze (87,3%), a przed Ukrainą (86,5%). Wreszcie, według GDP *per capita* (PPP US$) daje Polsce z 13,847 dolarami na głowę 48 miejsce, co sytuuję ją o jedną pozycję poniżej Argentyny (14,280 $) i bezpośrednio przed Litwą (13,646 $). Średni dochód na osobę w najzamożniejszej ćwiartce społeczeństwa polskiego był w 2000 roku 3,5 razy większy niż w ćwiartce najbiedniejszej. W dziesięć lat później wartość tego wskaźnika wzrosła, niestety, do 4,5. Na daleko posunięte rozwarstwienie wskazują również nierówne szanse startu w wyścigu o dobra stymulujące awans społeczny – w tym przypadku o wiedzę i umiejętności sprzedawalne na rynku pracy. Poziom rzeczywistej nierówności można zilustrować, badając np. zależność pomiędzy wykształceniem rodziców a cechami społecznymi studentów. Dane empiryczne z ostatniego roku dowodzą, że w Polsce szansa na podjęcie studiów jest ponad 9 razy mniejsza dla tych młodych ludzi, których rodzice nie posiadają wykształcenia wyższego, niż dla tych, których rodzice (oboje lub przynajmniej jedno) mają dyplomy ukończenia szkoły wyższej. Gwałtowna polaryzacja biegunów bogactwa i biedy informuje nie tylko o rzeczywistej dystrybucji zasobów, lecz także o środowiskach społecznych, w których albo już istnieją poważne napięcia, albo należy się ich spodziewać w najbliższym czasie. One zaś są zawsze zapowiedzią prawdopodobnych zachowań wyborczych, bo już wykluczeni (angielskie *exclu-*

ded) lub broniący się przed wykluczeniem to, jak wskazuje doświadczenie (i międzywojenne i współczesne) klientela wyborcza skrajnych orientacji politycznych – nacjonalistycznych, konserwatywnych, populistycznych czy anarchistycznych – zarówno prawicowych, jak i lewicowych. Takiemu biegowi wypadków można się przeciwstawić z przyczyn etycznych (jak to czynią np. ruchy wyrastające z katolickiej nauki społecznej; por. Konstytucję duszpasterską o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes*) i wyborów ideowych lub pragmatycznych (jak to było np. w przypadku Ottona von Bismarcka budującego w latach 80. XIX wieku polityczny program *sozialstaat*'u). W jednym i drugim przypadku sprowadza się to w praktyce do polityki przeciwdziałania wykluczeniom;

3) stosunkowo niskie uczestnictwo w życiu publicznym. *European Social Survey* z lipca 2008 roku dowodzi, że Polacy, choć w sytuacjach uznanych przez siebie za krytyczne, organizują się w ruchy społeczne angażujące dziesiątki milionów obywateli (*vide* pierwsza „Solidarność"), to jednak w sytuacjach codziennych wycofują się raczej w sferę prywatności. Choć według danych warszawskiego biura organizacji pozarządowych liczba NGO's przekracza 50 tys., to jednak tylko połowa z nich przejawia liczącą się aktywność. Podobnie jest z partiami politycznymi i związkami zawodowymi. Według wpisów w Wydziale Rejestrowym Warszawskiego Sądu Okręgowego zarejestrowanych partii politycznych jest obecnie ponad 80 (w połowie lat 90. było ich około 300). W Sejmie obecnej kadencji tak naprawdę reprezentowane są z woli wyborców tylko Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, Sojusz Lewicy Demokratycznej i Polskie Stronnictwo Ludowe. Związki zawodowe, przed dwudziestoma laty w dużym stopniu działające jako potężne *quasi*-partie lub nawet ruchy społeczne o wyraźnym obliczu ideowym, obecnie, choć nadal jest ich kilkaset, reprezentują przede wszystkim interesy określonych grup zawodowych. Zorganizowana działalność Polaków nie przedstawia się też najlepiej w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej. I tak, o ile w krajach UE procent obywateli uczestniczących stale w działaniach animowanych przez partie polityczne i różnego rodzaju ruchy obywatelskie przekracza 3,9%, to w Polsce analogiczny wskaźnik wynosi tylko 1,7%. Jeszcze wyraźniej wycofanie się sferę prywatności widoczne jest w przypadku innych organizacji. Podczas gdy w pozostałych krajach UE uczestniczy w nich 13,6% obywateli, to w Polsce tylko 4,5%. Najprawdopodobniej nadal widoczny jest tu ślad syndromu ograniczonej suwerenności, generującego przekonanie, iż nie warto się angażować, bo zaangażowanie nie przynosi widocznych efektów;

4) obecny stan elit politycznych. Choć elity odegrały znaczącą rolę w procesie przesilenia politycznego w 1989 roku, w tym w Sejmie kontraktowym (jak nazywano Sejm wyłoniony w wyborach w roku 1989) i w pierwszym niekomunistycznym rządzie premiera Tadeusza Mazowieckiego, to jednak wkrótce przeważająca ich część wdała się w wewnętrzne walki, a polityka stała się nie wyrazem powołania, lecz źle wykonywanego zawodu: sposobem budowania własnych karier (dla których wielokrotnie zmieniano np. przynależność partyjną) i zarobkowania, a także, niestety, nadużyć i skandali. Uformowanie nowoczesnych elit me-

rytokratycznych i charyzmatycznych liderów opinii publicznej, nie mówiąc już o mężach stanu, okazało się o wiele trudniejsze niż zbudowanie od podstaw racjonalnej gospodarki rynkowej;

5) kierunek ewolucji gospodarki i społecznej wrażliwości państwa. Dostępne dane i decyzje rządu dowodzą, iż – choć wielu środowiskom nadal zdecydowanie bliższy jest szwedzki model państwa łączący wolny rynek z wrażliwością socjalną i racjonalnym interwencjonizmem – Polska zmierza w kierunku republikańskiej wersji amerykańskiego kapitalizmu, a wielu teoretykom i publicystom nadal bliższy jest August Friedrich Hayek i Milton Friedman niż Maynard John Keynes.

PODSUMOWANIE

Współczesna Polska okres transformacji systemowej ma już za sobą. Choć nie jest wolna od napięć społecznych i biedy (według *Diagnozy społecznej* 2003, tylko 1% Polaków uważało się za bogatych, natomiast 78% nie miało żadnych oszczędności, a 40% twierdziło, iż bieżące dochody nie wystarczają im na zaspokojenie potrzeb egzystencjalnych), to jednak (głównie dzięki subwencjom UE wyrównującym poziom rozwoju krajów, które wstąpiły do Unii po 1973 roku) większość Polaków o przyszłości własnej rodziny i kraju myśli optymistycznie (por. dane zawarte w *Diagnozie społecznej* 2009).

Liczba osób przekonanych o tym, że łatwiej im się żyje obecnie niż przed symbolicznym rokiem 1989, wzrosła w ciągu ostatniej dekady z 14,2 do 27,2%. Grupa uważająca odwrotnie („w PRL żyło się lepiej niż w obecnym ustroju") zmalała w tym samym czasie z 61,3 do 41,1%. Jednak mimo to – 41% obywateli idealizujących warunki pracy i podziału PKB w PRL to przecież ciągle jeszcze wcale nie mało – wzrasta zaufanie do demokracji i jako wartości i jako optymalnego systemu politycznego. Proces ten skorelowany jest zapewne, jak napisał Samuel P. Huntington, z modernizacją gospodarki, wzrostem poziomu wykształcenia, rozwojem klasy średniej, a także – wbrew wszelkim przeciwnościom – z jakościową poprawą standardów kultury obywatelskiej[29]. Choć zaufanie do elit politycznych jest nadal niskie, to jednak rośnie szacunek dla osób posiadających kompetencje zawodowe.

Dominujące relacje pomiędzy obywatelem i państwem zapewne nie mają już charakteru klientystycznego (*clientelistic linkage*), ale nie spełniają jeszcze wymogów modelu uczestniczącego (*participatory linkage*). Można je natomiast opisać, stosując terminologię Kay Lawson, jako *policy-responsive*, a więc sprowadzające się w istocie do tego, że wybierani obiecują inkorporowanie do ich programów życzeń obywateli, a obywatele wybierają w nadziei, iż te życzenia zostaną spełnione[30].

Polski system partyjny wyraźnie ewoluuje, choć niełatwo jest jednoznacznie określić jego postać w dającym się przewidzieć czasie. Pewne jest tylko to, że: 1) z roku na rok spada liczba członków

[29] S.P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 78.
[30] Por. K. Lawson, *The Human Polity*, Princeton, N.J. 1993, s. 43.

partii, oraz 2) klasie politycznej brak wielkich idei i wizji, które mogłyby skłonić określone środowiska społeczne do integracji wokół tych wizji. Z dużym prawdopodobieństwem można jednak powiedzieć, iż przez najbliższe lata na scenie politycznej utrzymają się partie:

1) Platforma Obywatelska (opowiadająca się za integracją europejską aż do poziomu federacji, wolnym rynkiem ze skłonnością do rozwiązań skrajnie liberalnych, promowaniem edukacji oraz raczej konserwatywnymi rozwiązaniami obyczajowymi i światopoglądowymi);
2) Prawo i Sprawiedliwość (preferujące „Europę ojczyzn" i spowolnienie procesów integracji, wolny rynek, ale z dużymi ingerencjami państwa na rzecz „społeczeństwa solidarnego", konserwatyzm obyczajowy i silny związek z tradycyjnym Kościołem ludu oraz populizm łączony z resentymentami nacjonalistycznymi, często nazywanymi mianem „polityki historycznej");
3) Sojusz Lewicy Demokratycznej (choć, być może, pod inną nazwą; partia programowo deklarująca się za: federalizacją państw tworzących UE, wolnym rynkiem, ale w stylu szwedzkim, europejskim modelem socjalnym przedstawionym w Karcie Praw Podstawowych UE i European Social Charter Rady Europy, depolityzacją wszystkich religii oraz liberalizacją obyczajów);
4) Polskie Stronnictwo Ludowe (ewoluujące od partii tożsamej z interesami polskich chłopów do partii uwolnionej od bezpośrednich związków ze strukturą społeczną, uznającej zasady wolnego rynku, ale nie w wersji skrajnie liberalnej; ugrupowanie konserwatywne, zarówno pod względem światopoglądowym, jak i obyczajowym).

Wreszcie, *the last, but not the least*, samodzielną siłą jest w Polsce nadal Kościół rzymsko-katolicki, choć nie wytworzył niczego, co można by porównać do latynoamerykańskiej teologii wyzwolenia Gustavo Gutiereza[31] i służby na rzecz *los pobres*, czy brazylijskiego Kościoła Ludu (*Igrejo do Povo*) w latach 60. XX wieku i Kościelnych Wspólnot Podstawowych (CEB). Kościół polski (zarówno hierarchowie, jak i księża parafialni) nie uczestniczy bezpośrednio w życiu politycznym, ani formalnie nie wspiera żadnej partii. Partii porównywalnych do współczesnych zachodnioeuropejskich chadecji w Polsce praktycznie nie ma. Jednak realny wpływ (w tym na zachowania wyborcze, zwłaszcza na wsi i w małych miastach oraz wśród wyborców o wykształceniu podstawowym i w wieku poprodukcyjnym, zwłaszcza kobiet) Kościoła jest niewątpliwy. Rzeczywista siła Kościoła katolickiego w warunkach polskich wyrasta z: 1) sytuacji w okresie rozbiorowym, gdy Kościół instytucjonalny przez sto dwadzieścia trzy lata spełniał funkcję zastępczą wobec nieistniejącego państwa, a być katolikiem oznaczało tyle samo co być Polakiem, 2) roli rzeczywistego głosu „naszego" narodu, wspólnoty alternatywnej wobec „ich" państwa, podtrzymującego w okresie PRL żywotność tradycyjnej polskiej kultury symbolicznej i pamięć historyczną Polaków oraz 3) charyzmatycznej osobowości Jana Pawła II i jego międzynarodowego autorytetu.

Kościół jednak także ulega istotnym przeobrażeniom. Choć liczba ochrzczonych praktycznie nie ulega zmianie i oscyluje wokół 95% (w 2007 roku wskaźnik ten wynosił nawet 95,8%), to jednak już na początku procesu transformacji systemowej tylko około 60% spośród nich można było

[31] Por. *Power of the Poore in History*, Maryknoll, N.Y. 1983.

zaliczyć do tzw. „katolików niedzielnych" (uczestniczących systematycznie lub niesystematycznie w mszach niedzielnych), 30% do „katolików sezonowych" (biorących udział w niedzielnych lub świątecznych mszach kilka razy do roku lub przynajmniej „raz przy Wielkiej Nocy") i 10% do w ogóle niepraktykujących[32]. Na odwrót od Kościoła instytucjonalnego wskazuje także liczba pielgrzymujących na Jasną Górę, która w ciągu ostatnich dziewięciu lat zmniejszyła się o 30%. Przypomnieć w tym miejscu warto, że Kościół polski dysponuje nadal około 2,5 razy większą liczbą księży niż cały Kościół brazylijski. O ile w Polsce 1 duchowny przypada na 1132 wiernych, o tyle w Brazylii ta proporcja wynosi 1 na 6500; parafia w Polsce liczy średnio 3343 osoby (w Brazylii – 17 000).

I jeszcze inne wskaźniki zmian. 1) choć nadal co czwarty kleryk w Europie (stan w lipcu 2009 r.) jest Polakiem, a od kilku dekad księża i zakonnice wyjeżdżają z Polski do około 50 krajów świata, w tym do 13 krajów Ameryki Łacińskiej, to jednak w ostatnich latach odnotowano spadek liczby kandydatów zgłaszających się do seminariów duchownych.

Fakty te warto przypomnieć nie tylko w celach porównawczych, ale także dlatego, że wielu wciąż sądzi, iż „po papieżu z północy nadchodzi czas na papieża z południa" – może z Brazylii?[33]

[32] Por. J. Mariański, *Kondycja religijna i moralna młodych Polaków*, Kraków 1991, s. 58.

[33] Por. A. Krzemiński, *Gotyk czy barok?*, „Polityka" z 22 sierpnia 2009, nr 34, s. 80.

Rett R. Ludwikowski

Kilka refleksji dotyczących ochrony praw człowieka w państwach o systemie prezydenckim i semiprezydenckim[1]

WPROWADZENIE

Głównym celem autora było skoncentrowanie się na kwestii, do jakiego stopnia rozmaite modele rządów mogą promować lub utrudniać ochronę praw człowieka. Zawarte tu obserwacje są ukierunkowane na porównanie skuteczności ochrony praw w krajach o systemie prezydenckim i parlamentarno-prezydenckim, przy założeniu, że w wypadku znacznego nasycenia tego ostatniego modelu cechami klasycznego prezydencjalizmu, klasyfikuje się go często jako system semiprezydencki.

O selekcji problemów zadecydował tu zarówno ograniczony rozmiar tej pracy, jak i chęć weryfikacji często stawianej tezy, że systemy prezydenckie w mniejszym stopniu niż parlamentarne modele rządów sprzyjają ochronie praw człowieka. Artykuł analizuje wskazany wyżej problem na przykładzie dwóch regionów: Ameryki Łacińskiej i obszaru byłej dominacji Związku Radzieckiego, w których systemy hybrydalne są szczególnie rozpowszechnione.

Wybór problematyki wymaga kilku dodatkowych wyjaśnień dotyczących klasyfikacji modeli rządów. Bez wnikania w szczegóły[2] można przyjąć, że współczesny konstytucjonalizm charakteryzuje dostrzegalna tendencja do tworzenia systemów mieszanych odbiegających od klasycznych wzorców prezydenckich, parlamentarnych czy parlamentarno-gabinetowych[3]. Poza klasycznym

[1] Większość badań zaprezentowanych w tym artykule została przeprowadzona w trakcie prac nad szerszą rozprawą autora pt. *Constitutionalization of Human Rights in Post-Soviet States and Latin America: A Comparative Analysis*, „Georgia Journal of International and Comparative Law" 2004, t. 33, nr 1, s. 1–113.

[2] Dla szerszego wyjaśnienia przyjętej przez autora klasyfikacji konstytucyjnych modeli rządów por. R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 216–265.

[3] Por. R.R. Ludwikowski, *Mixed Constitutions-Product of an East-Central European Constitutional Melting Po*, „Boston University International Law Journal" 1998, t. 16, nr 1; *Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot*, „B.U. Int'l L.J." 2003, t. 21, nr 29.

modelem prezydenckim w Stanach Zjednoczonych, który dzięki trwałości konstytucji tego kraju nie uległ zasadniczej transformacji, większość systemów rządów w krajach, które przejmowały wzorce z USA, wykazuje cechy hybrydalne. Z tego też względu klarowne odróżnienie rządów prezydenckich i prezydencko-parlamentarnych, nie jest sprawą prostą. Upraszczając znowu nieco kwestie klasyfikacyjne, można przyjąć, że istnieją dwie zasadnicze cechy wyróżniające system prezydencki od systemów mieszanych.

Jest to, po pierwsze, koncentracja władzy wykonawczej w ręku prezydenta, pełniącego zarówno funkcję głowy państwa, jak i szefa rządu. Cechą drugą jest względna separacja władz, która, poza impeachmentem, nie pozwala legislatywie na odwołanie prezydenta i nie pozwala szefowi egzekutywy na rozwiązanie parlamentu. Wszystkie inne, często wymieniane kryteria klasyfikacyjne, takie jak, przykładowo, bezpośrednie czy pośrednie wybory prezydenta, podwójne mandaty (parlamentarne i rządowe) członków gabinetu czy kwestia reelekcji prezydenta, nie pozwalają na precyzyjne odróżnienie obu systemów. Gdy nie są spełnione dwa wymienione wyżej podstawowe warunki decydujące o istnieniu specyficznego dla systemu prezydenckiego układu równoważników konstytucyjnych, systemy semiprezydenckie muszą stworzyć dodatkowe instrumenty stabilizujące relacje między poszczególnymi władzami.

OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA W KRAJACH O SYSTEMIE SEMIPREZYDENCKIM W AMERYCE ŁACIŃSKIEJ I BYŁYCH REPUBLIKACH ZWIĄZKU RADZIECKIEGO

Proces transformacji konstytucjonalizmu latynoamerykańskiego trwa nieprzerwanie od kilkudziesięciu lat[4], trwa również, rozpoczęty w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, proces przekształceń konstytucyjnych w krajach byłego bloku komunistycznego[5]. W obu tych regionach rekord ochrony praw człowieka nie jest imponujący[6].

W odniesieniu do krajów pokomunistycznych wskazuje się często, że mimo generalnych prób atomizacji społeczeństw socjalistycznych i kilku wypadków relokacji grup narodowościowych w Związku Radzieckim, większość narodowości byłego Związku Radzieckiego nadal zamieszkuje pierwotnie zajmowane przez nich tereny[7]. W zamian za lojalność w stosunku do partyjnych priorytetów Moskwa zdawała się akceptować pewne ambicje autonomiczne krajów i regionów federacji. Rozpad Związku Radzieckiego w wielu wypadkach otworzył puszkę Pandory z rozmaitymi narodowościowymi antagonizmami i konfliktami.

[4] Por. ogólnie C.S. Nino, *Transition to Democracy, Corporatism, and Presidentialism with Special Reference to Latin America*, [w:] *Constitutionalism and Democracy. Transition in the Contemporary World*, red. D. Greenberg et al. 1993; *Council's for the Consolidation of Democracy Report on "Constitutional Reform in Argentina"*, [w:] *Parliamentary Versus Presidential Government*, red. A. Lijphart, 1992; P.E. Sigmund, *Latin America Change or Continuity?*, [w:] *America and the World*, „Foreign Affairs" 1981, t. 60, nr 3.

[5] *Comparative Human Rights and Fundamental Freedoms*, red. G. Flanz, R.R. Ludwikowski (Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Belarus, Moldova, Russia, Ukraine), t. 1 Oceana, Dobbs Ferry, N.Y. 2002; R.R. Ludwikowski, *Constitution-Making in the Region of Former Soviet Dominance*, Durham 1996.

[6] Por. ogólnie E.L. Cleary, *The Struggle for Human Rights in Latin America*, 1997, R.R. Ludwikowski, *Fundamental Constitutional Rights in the New Constitutions of Eastern and Central Europe*, „Cardozo Journal of International and Comparative Law" 1995, t. 3, nr 1, s. 73.

[7] Por. D.D. Barry, C. Barner-Barry, *Contemporary Soviet Politics. An Introduction* 1982, s. 262.

Choć ochrona praw człowieka w Ameryce Łacińskiej również odbiega od standardów międzynarodowych, jest to rezultat odmiennych niż w krajach bloku komunistycznego uwarunkowań historycznych. Proces demokratyzacji autorytarnych systemów Ameryki Łacińskiej sprzyjał z jednej strony próbom zaangażowania autochtonicznych mniejszości w proces politycznych decyzji; z drugiej strony, projekty tworzenia autonomicznych terytoriów uznających prawa lokalnej ludności do samorządu były realizowane chaotycznie i bez entuzjazmu przez elity pochodzenia hiszpańsko-portugalskiego[8].

Kolonizacja Ameryki Łacińskiej, inaczej niż w Ameryce Północnej, doprowadziła do wytworzenia się grup społecznych będących skrzyżowaniem ras, kultur, religii, zwyczajów i tradycji. W odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych, gdzie proces asymilacji Indian z białymi kolonistami nigdy nie został zaawansowany, przemieszane grupy ludności lokalnej w takich krajach jak Gwatemala czy Boliwia stanowią nadal około sześćdziesiąt procent populacji. Sytuacja ta nie sprzyjała wykształceniu się poczucia etnicznej tożsamości autochtonicznych grup zdominowanych przez elity pochodzenia europejskiego. W okresach rozmaitych ustrojowych transformacji w krajach Ameryki Łacińskiej, niezbyt skuteczne próby integracyjne zdawały się, podobnie jak w regionie dominacji Związku Radzieckiego, wskazywać, że proces demokratyzacji systemu politycznego nie gwarantuje sam z siebie lepszego przestrzegania międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka.

PREZYDENCJALIZM W WYDANIU LATYNOAMERYKAŃSKIM

Powyższa refleksja prowadziła nierzadko do konkluzji, że problemy z ochroną praw człowieka tkwią immanentnie w systemie prezydenckim, który jest w istocie „mniej demokratyczny" niż system parlamentarny. Jak dowodził Juan J. Linz: „Staranne porównanie istotnych cech parlamentaryzmu, z istotnymi cechami prezydencjalizmu prowadzi do konkluzji, że w ostatecznym rozrachunku, pierwszy system sprzyja bardziej stabilnej demokracji niż system drugi"[9].

Konstytucjonaliści z Ameryki Łacińskiej przestrzegali, że bez inkorporacji elementów modelu parlamentarnego, zarówno proces demokratyzacji, jak i budowa zabezpieczeń dla praw i wolności człowieka mogą być wolne i nieskuteczne[10]. Uogólniający charakter tej obserwacji budzi szereg wątpliwości. Jest oczywiste, że państwa Ameryki Łacińskiej przejmowały wiele elementów systemu prezydenckiego od Stanów Zjednoczonych, była to jednak recepcja niepełna i w specyficznych geopolitycznych warunkach regionu nie przynosiła oczekiwanych rezultatów.

[8] Jako przykład Donna Van Cott wskazuje na próby Nikaragui tworzenia autonomicznych regionów dla Indian Miskitu, które zakończyły się całkowitym niepowodzeniem. Podobne inicjatywy, zmierzające do tworzenia terytoriów autonomicznych terytoriów, można odnotować również w Kolumbii, Gwatemali i w Meksyku, [w:] *Constitutional Reform and Ethnic Rights in Latin America, Parliamentary Affairs*, „A Journal of Comparative Government" 2000, nr 41, s. 48 i 54 (przypis 5).

[9] J.J. Linz, *The Periuls of Presidentialism*, [w:] *Parliamentary v. Presidential Government*, 158, red. A. Lijphart, 1981, s. 119. Por. także C.S. Nino, *Transition to Democracy, Corporatism, and Presidentialism with Special Reference to Latin America*, supra note 4, s. 46–64.

[10] *Council for the Consolidation of Democracy's Report on Constitutional Reform in Argentina*, [w:] *Parliamentary versus Presidential Government*, red. A. Lijphart, 1992, s. 158–161.

Analizę porównawczą rozpoczyna się zazwyczaj od konfrontacji tekstów konstytucji Stanów Zjednoczonych i wielu krajów latynoamerykańskich. Zdaje się ona potwierdzać proces recepcji, niemniej jest to często obserwacja powierzchowna, pomijająca istotne różnice między oboma Amerykami[11]. Model prezydencki niewątpliwie inspirował elity społeczne krajów Ameryki Południowej; prowadziło to do przejmowania pewnych elementów prezydencjalizmu, ale nie do duplikacji tego systemu.

Z jednej strony kraje latynoamerykańskie szukały w Stanach Zjednoczonych wzorców politycznych; z drugiej jednak strony, przejmowały z Europy cywilnoprawną strukturę systemu prawa. Jak pisał Robert Barker: „Tak więc, gdy Latynoamerykanie podpisywali się pod niektórymi francuskimi pryncypiami ochrony praw, byli oni znacznie mniej entuzjastyczni w stosunku do francuskiego modelu rządów. Jak dowodził hiszpański historyk, Salvador de Madariaga, porównujący demokratyczne rewolucje wieku osiemnastego, rewolucja w Stanach Zjednoczonych była bardziej produktywna [niż rewolucja francuska] gdyż u Latynoamerykanów budziła mniej obaw"[12].

Ameryka Łacińska zaczęła stosunkowo wcześnie eksperymentować z hybrydalnymi systemami polityczno-prawnymi. Gdy koloniści w Ameryce Północnej odrzucali monarchiczne pierwowzory Imperium Brytyjskiego, ale przejmowali wzorce angielskiego systemu *common law*, koloniści w Ameryce Łacińskiej zmagali się z dylematem, jak pogodzić europejski system cywilnoprawny ze strukturami modelu prezydenckiego, którego kształtowanie się obserwowali w rosnącej w siłę federacji stanów Północnej Ameryki.

Problemy kolonistów z Ameryki Łacińskiej były ogromne. Z jednej strony uważali oni, że system prezydencki reprezentuje koncepcje silnej władzy wykonawczej, potrzebnej dla utrzymania kontroli nad etnicznie mieszanymi grupami społecznymi. Z drugiej strony recepcja systemu Stanów Zjednoczonych, bez kluczowych dla niego równoważników mogła i faktycznie prowadziła do przekształcenia się prezydencjalizmu w system autorytarny.

Jacques Lambert, analizujący proces recepcji systemu prezydenckiego w Ameryce Łacińskiej, słusznie dowodził, że deformacja prezydencjalizmu nie wynikała z klarownych intencji rządzących elit; była skutkiem faktycznego braku integracji grup społecznych i nieudolności przywódców, nieprzygotowanych do reformy archaicznych struktur. Z jednej strony liderzy państw latynoamerykańskich zdawali sobie sprawę z możliwości przerodzenia się systemu prezydenckiego w dyktaturę polityczną; z drugiej strony, nie dojrzeli do poświęceń, których wymagał proces demokratyzacji etnicznie zróżnicowanych społeczeństw[13].

Odpowiedzią na dylematy związane z recepcją prezydencjalizmu była zazwyczaj tendencja do inkorporacji do przejętych ze Stanów Zjednoczonych struktur politycznych elementów typowych dla europejskiego parlamentaryzmu. Oznaczało to, przykładowo, redukcję możliwych reelekcji

[11] Tom Farer podaje co najmniej osiem przykładów instytucji odróżniających modele rządowe w Ameryce Łacińskiej od modelu Stanów Zjednoczonych i krajów zachodniej Europy, *Consolidating Democracy in Latin America; Law, Legal Institutions and Constitutional Structure*, 10 „Am. U.J. Int'l L& Pol'y" 1995, s. 1295 oraz 1300–1310.

[12] R.S. Barker, *Constitutionalization in the Americas: A Bicentennial Perspective*, 49 „U. Pitt. L. Rev. 1988", s. 899–900 (cytujący S. de Madariaga, Cuadro Historico de Las Indias, 823, 1945).

[13] J. Lambert, *Latin America: Social Structures and Political Institutions*, 1967 [cyt. za:] J.H. Marryman, D.S. Clark, *Comparative Law: Western European and Latin American Legal Systems*, 1978, s. 334–335.

prezydenta[14] lub wprowadzenie do konstytucji tego regionu obowiązku kontrasygnaty ministerialnej aktów prezydenckich[15]. Szereg krajów zdecydowało się również wyeliminować wskazane wyżej podstawowe komponenty klasycznego prezydencjalizmu, takie jak koncentracja władzy wykonawczej w rękach prezydenta i niemożliwość rozwiązania przez niego parlamentu. Przykładowo Argentyna uważana często za kraj, który najwierniej przejął model rządu ze Stanów Zjednoczonych, ustanowiła pozycję szefa gabinetu ministrów, odpowiedzialnego przed Kongresem. Formalnie prezydent jest zarówno głową państwa, jak i rządu i nadzoruje prace szefa gabinetu ministrów; niemniej ten ostatni jest odwoływalny zarówno przez prezydenta, jak i przez legislatywę. Również, w wypadku wakatu na stanowiskach prezydenta lub wiceprezydenta, Kongres wyznacza, kto będzie sprawował władze do następnych wyborów[16]. Podobnie, konstytucja Peru z 1993 roku ustanawia pozycję szefa gabinetu Rady Ministrów, powoływanego i odwoływalnego przez prezydenta i wprowadza obowiązek kontrasygnaty[17]; pozwala ona prezydentowi na rozwiązanie Kongresu w wypadku złożenia dwukrotnie wotum nieufności w stosunku do gabinetu[18].

Lista przykładów wskazujących na istotne modyfikacje klasycznego prezydencjalizmu jest długa i wymaga osobnej analizy. W tym miejscu warto jest wszakże przytoczyć jeszcze jeden przykład ilustrujący problemy, przed którymi stanęli liderzy pokolonialnych państw Ameryki Łacińskiej.

Początek ery konstytucyjnej w Europie i w Ameryce rodził potrzebę stworzenia sądownictwa konstytucyjnego, które mogłoby weryfikować konstytucjonalność aktów legislacyjnych. Europa wieku dziewiętnastego takich wzorców jeszcze nie posiadała; Stany Zjednoczone budowały swój, unikalny wtedy, model *judicial review* wkomponowany w struktury systemu *common law.* Konkretny i zdecentralizowany model kontroli konstytucyjności prawa w Stanach dawał wszystkim sądom możliwość analizowania konstytucjonalności aktów uchwalonych przez ciała ustawodawcze. Funkcjonowanie tego systemu wymagało jednak instytucji precedensu prawnego (*stare decisis principle).* Bez tego, typowego dla struktur *common law* komponentu powstawał zamęt prawny, wynikający z braku wiążącego charakteru decyzji sądów w sprawach, w których należałoby zastosować to samo *ratio decidendi*, czyli tę samą podstawę prawną decyzji. Wprowadzenie podstawowych instrumentów prawnych funkcjonujących w Stanach Zjednoczonych w cywilnoprawne struktury krajów latynoamerykańskich musiało doprowadzić do chaosu, z którym Latynoamerykanie nie potrafili sobie poradzić.

[14] Reformy zmierzające do ograniczenia ponownych elekcji głowy państwa nie były jednak konsekwentne. Przykładem jest wprowadzenie poprawki konstytucyjnej w Argentynie w 1994 r. umożliwiającej reelekcję prezydenta Carlosa Menem. Por. http://www.servat.unibe.ch/icl/ar__indx.html (Sekcja 90 Konstytucji).

[15] Por. Konstytucja Argentyny z 1853 r., art. 87. Klauzula powyższa przetrwała w nowszych wersjach zreformowanej Konstytucji; por. art. 100 Konstytucji z 1994 r., http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_ingles.pdf.

[16] Art. 88 oraz 99–101 Konstytucji Argentyny.

[17] Art. 120 i 122, Konstytucji Peru. Por. strona internetowa: http://www.congreso.gob.pe/_ingles/CONSTITUTION_29_08_08.pdf.

[18] Art. 134 Konstytucji Peru, *ibidem*.

RECEPCJA KOMPONENTÓW SYSTEMU PREZYDENCKIEGO W REJONIE BYŁEJ DOMINACJI ZWIĄZKU RADZIECKIEGO

Dezintegracja bloku komunistycznego, obserwowana przez zachodnich komentatorów, zdawała się uzasadniać prognozy wskazujące na przeważającą skłonność do recepcji w tym regionie parlamentarnego modelu rządów. Wydawało się, że zmęczone monopartyjnością i faktyczną dyktaturą komunistycznych przywódców społeczeństwa będą skłonne do adaptacji systemów przesuwających znaczną część władzy na organy legislacyjne.

W istocie przewidywania te sprawdziły się tylko częściowo. W krajach satelitarnych bloku komunistycznego i w republikach bałkańskich przeważyła istotnie tendencja do szukania wzorców w modelu parlamentarno-gabinetowym. Modelowanie ustroju nowych demokracji Europy Środkowo-Wschodniej nie było nadal jednolite i konstytucjonaliści tego regionu studiowali uważnie również modele prezydencko-parlamentarne, z francuskim modelem rządów na czele[19]. Przykładowo w Rumunii, tradycyjnie znajdującej się w rejonie wpływów francuskiej kultury politycznej, można było odnotować skłonność do adaptacji elementów prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa[20], jak również francuskiej koncepcji struktury prawa[21]. Wiele albańskich projektów konstytucyjnych wykazywało również, w ślad za modelem francuskim, tendencje do oddzielenia mandatów poselskich od pozycji rządowych[22].

Mimo generalnej skłonności do przyjęcia modelu parlamentarno-gabinetowego, można w krajach Europy Środkowo-Wschodniej odnotować pewną skłonność do wzmocnienia władzy prezydenckiej. Konstytucje takich krajów, jak Bułgaria, Litwa, Polska, Rumunia czy Słowacja wprowadziły bezpośrednie wybory prezydenckie. Znaczne prerogatywy polskiej głowy państwa, utrzymane przez Małą Konstytucję z 1992 roku i ograniczone dopiero przez Konstytucję z 1997 roku, wydawały się potwierdzać, że skłonność do rozważenia recepcji hybrydalnego modelu w tym regionie była wyraźna[23].

Z wyjątkiem państw bałtyckich, takich jak Estonia, Litwa lub Łotwa, tendencja do ugruntowania centralnej pozycji prezydenta w byłych republikach Związku Radzieckiego była i jest widoczna. Sygnalizowana, w okresie przygotowania projektów nowych konstytucji, gotowość do przejęcia amerykańskiego lub francuskiego systemu równoważników okazała się pozorna, co zadecydowało o dewiacji modelu semiprezydenckiego w kierunku autorytaryzmu.

---

[19] Na temat zmian prawnoustrojowych w Europie Środkowej por. szerzej W. Sokół, [w:] *Konstytucjonalizm we współczesnym świecie*, red. K. Motyka, 1998, s. 117 i n. Por. także R.R. Ludwikowski, *Constitution Making in the Countries of Former Soviet Dominance: Current Developments*, „Georgia Journal of Int'l and Comp. Law" 1993, nr 23/2, s. 155–267; R.R. Ludwikowski, *Searching for a New Coonstitutional Model for East-Central Europe*, „Syracuse Journal of Int'l and Commerce" 1991, nr 17/1, s. 91–170.

[20] Szerzej na temat koncepcji prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa por. A.M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie przekształceń demokratycznych; studium porównawcze*, Toruń 1997, s. 17–18.

[21] R.R. Ludwikowski, *Constitution Making.., op. cit.*, s. 127–133.

[22] Por. *Compilation of Albanian Draft Constitutions*, January 1993, November 1994, February 1995 – materiały przygotowane w Tiranie w lipcu 1997 r. na konferencję dotyczącą projektu konstytucji Albanii zorganizowaną przez Central and East European Law Initioative of American Bar Association, w Waszyngtonie w styczniu 1998 r.

[23] Jak słusznie dowodziła Ewa Gdulewicz, eksponowanie analogii z systemem francuskim było w Polsce często wyolbrzymiane. W istocie obecność elementów modelu niemieckiego, przy silniejszej niż w Niemczech władzy prezydenckiej, nadaje polskiemu systemowi raczej semikanclerski charakter, *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, 1997, s. 110. Por. także R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, *op. cit*., s. 251–253.

Porównanie semiprezydencjalizmów Ameryki Łacińskiej i regionu byłej dominacji Związku Radzieckiego wskazuje na pewne różnice. Próby reform pierwszego z nich miały charakter spazmatyczny i prowadziły wymiennie do chaotycznych prób ograniczenia władzy głowy państwa, przemieszanych z okresami dyktatorskich rządów. W byłych republikach Związku Radzieckiego, poza krótkim okresem nadziei wiązanych z „kwiatowymi rewolucjami", ewolucja ustrojowa przynosiła stale pogłębiającą się deformację prezydencjalizmu. Eliminacja ograniczeń kadencyjnych prezydentów jest powszechna, podobnie jak minimalizacja samodzielności gabinetu i prerogatyw kontrolnych parlamentu. Możliwość postawienia głowy państwa w stan oskarżenia jest czysto teoretyczna, tak jak i teoretyczną prerogatywą staje się parlamentarne wotum nieufności wobec kontrolowanego przez prezydenta rządu. Możliwość rozwiązania parlamentu oddala system tego regionu od pierwowzoru amerykańskiego[24].

Gwarancją demokratycznego charakteru systemu politycznego Stanów Zjednoczonych miało być wspólne sprawowanie, czyli „dzielenie władzy"[25]. Nacisk został tu położony na efekt równowagi uzyskany przez instytucjonalne, a nie funkcjonalne, oddzielenie władz oraz przez konkurowanie o władzę dające możliwość „przeszkadzania", ale nie „blokowania" wzajemnych inicjatyw[26]. Argumentacja, że semiprezydencjalizm prezentuje wersję „nowej demokracji" oraz „nowej koncepcji podziału władz" nie jest w stanie ukryć faktycznej ewolucji hybrydalnych systemów w kierunku autorytaryzmu[27].

FUNDAMENTALNE PRAWA I WOLNOŚCI Z PERSPEKTYWY PORÓWNAWCZEJ

Ze względu na ograniczone ramy artykułu można wskazać kilka wybranych problemów newralgicznych dla państw Ameryki Łacińskiej i obszaru byłej dominacji Związku Radzieckiego.

Po pierwsze, odnotować należy, że porównanie filozoficznego tła i terminologii konstytucyjnych katalogów praw i wolności w obu analizowanych regionach wskazuje na istotne podobieństwa. Konstytucjonalizacja praw w Ameryce Łacińskiej następowała w okresie, gdy europejska filozofia prawa starała się stopniowo zastąpić naturalistyczną koncepcję „praw wrodzonych" przez pozytywistyczną ideę „praw nadanych"[28]. Długotrwałość konstytucji Stanów Zjednoczonych w znacznym stopniu utrwaliła Jeffersonowski, naturalistyczny język pierwszych dziesięciu poprawek do konstytucji. Europejskie konstytucje, zmieniające się niemal z każdą rotacją władz, stwarzały natomiast ich twórcom więcej możliwości na zmodyfikowanie języka konstytucyjnego. Badanie

[24] *Ibidem*, s. 253–256.

[25] Por. Ch.O. Jones, *The Seperated Presidency*, [w:] *The New American Political System*, red. A. King, 1990, s. 3.

[26] Por. R.E. Neustadt, *Presidential Power*, 1960, s. 33, oraz komentarz G. Sartori, *Comperative Constitutional Engineering*, 1997, s. 86.

[27] Dla szerszego komentarza na temat „nowatorskiej" retoryki pokrywającej różnice między kulturą polityczną Zachodu i posocjalistycznym legatem nowych „demokracji" por. R.R. Ludwikowski, *The drafters. „New-way" Approach to Constitution-making and Its Consequences*, [w:] *Constitutional Cultures*, red. M. Wyrzykowski, 2000, s. 60–63.

[28] Dla szerszego udokumentowania tej tezy, por. R.R. Ludwikowski, *Constitutionalization of Human Rights*, *op. cit.*, s. 20–26.

tekstów wczesnych konstytucji latynoamerykańskich potwierdza, że w tym zakresie ich twórcy przejmowali wzorce europejskie i starali się oprzeć ideę ochrony praw na koncepcji „praw nadanych" i gwarantowanych przez konstytucję[29].

W tym zakresie socjalistyczna teoria prawa zostawiła nowym demokracjom podobny legat. Zgodnie z jej założeniami należało odróżnić filozoficzną koncepcję praw człowieka od praw nadanych konstytucyjnie i traktowanych jako wartość polityczna[30]. Jak przytaczał John F. Cooper, analizujący te koncepcje na przykładzie doktryny chińskiej: „Dla Mao, wszystkie prawa obywatelskie, polityczne, ekonomiczne i społeczne były nadane zgodnie z potrzebami partii, a potrzeby partii ulegały zmianom"[31].

Było sprawą oczywistą, że konstytucjonalizm posocjalistyczny nie przyjmie skrajnej wersji „praw nadanych". Czas zmieniał zresztą główne motywy dyskusji nad prawami człowieka. W jej centrum, zamiast kwestii, czy prawa są „wrodzone" czy „nadane", znajdowało się coraz częściej pytanie, jakie prawa powinny być skonstytucjonalizowane; czy przykładowo, konstytucje powinny, lub do jakiego stopnia powinny, gwarantować prawa socjalne i ekonomiczne? Przybierała na sile dyskusja między zwolennikami „uniwersalistycznej" teorii praw, zakładającymi, że prawa fundamentalne są „niepozbywalne" i wspólne dla wszystkich, i „relatywistami" podkreślającymi, że nadal nie ma powszechnej zgody co do wyczerpującego katalogu i treści praw fundamentalnych, których ochrona może przybierać różne formy w zależności od lokalnych tradycji kulturowych.

Podsumowując, porównanie języka i tła filozoficznego ochrony praw w obu regionach wskazuje na pewne podobieństwa. Choć wynikają one z różnych uwarunkowań historycznych, są jednak dostrzegalne, tak jak i podobne są, wskazane wyżej, wątki dialogu między rozmaitymi nurtami we współczesnym ruchu ochrony praw i wolności.

Po drugie, szukając istotniejszych różnic między konstytucjonalizmem latynoamerykańskim i posocjalistycznym, należy odnotować, że konstytucje większości krajów Ameryki Łacińskiej wraz z katalogami praw są długie, nadmiernie szczegółowe i pełne chaotycznie zorganizowanych i nakładających się na siebie norm i nienormatywnych stwierdzeń.

Autorzy tekstów konstytucyjnych z krajów pokomunistycznych zdawali sobie lepiej sprawę, że, chociaż większość konstytucji składa się z norm i programowych założeń, te ostatnie jako trudne do formalnoprawnej oceny powinny być ograniczone do minimum. Z jednej strony stanowisko to czyniło konstytucje pokomunistyczne krótsze i bardziej zwarte; z drugiej strony, w wielu wypadkach, założenia te zmuszały autorów do niekończących się odwołań do szczegółowych aktów prawnych.

[29] Tezę tę można zilustrować na przykładach kilku konstytucji. Por. konstytucję Argentyny z 1853 r. (art. 14), także konstytucję Meksyku z 1915 r. (art. 2); konstytucję Chile z 1925 r. (art. 10). Podobną koncepcję „praw nadanych" można odnotować na przykładach wczesnych ustaw zasadniczych Boliwii, Nikaragui, Wenezueli i wielu innych.

[30] Dla szerszego komentarza, por. Ch. Osakwe, *Common Law of Constitutions o the Communist Party States*, „Rev. Socialist Law" 1977, t. 3, s. 155, 194–195.

[31] Yuan-li Wu, F. Michael, J.F. Copper, Ta-ling Lee, M. Hsia Chang, A. James Gregor, *Human Rights in the People's Republic of China*, 1988, at 12.

Po trzecie, poszukując najważniejszych sukcesów i problemów w zakresie ochrony praw człowieka charakteryzujących Amerykę Łacińską i kraje pokomunistyczne, warto zauważyć, że znalezienie odpowiedniego balansu między prawami jednostkowymi i grupowymi było wyzwaniem dla obu regionów. Zwolennicy priorytetów indywidualnych odwoływali się do zachodnich doktryn liberalnych stawiających jednostkę w centrum zainteresowań państwa. Podkreślali oni, że zabezpieczenie praw jednostki w sumie przynosi lepsze rezultaty również dla grup mniejszościowych. Zwolennicy „kolektywistycznych" koncepcji dowodzili, że znaczna dywersyfikacja społeczna w obu tych regionach prowadzi do problemów kulturowych, etnicznych i religijnych, które opóźniają proces integracji społecznej. Zdaniem zwolenników tego stanowiska, wytworzenie tożsamości grupowej powinno poprzedzać dalsze próby aktywizacji całego społeczeństwa.

Metody, którymi próbuje się rozwiązać problemy mniejszościowe, takie jak: regionalizacja grup etnicznych, dzielenie władzy poprzez proporcjonalną reprezentację interesów mniejszości w organach ustawodawczych i wykonawczych, aktywizację międzynarodowych organizacji ochrony praw człowieka, są znane i były wielokrotnie testowane w obu regionach. Rozważając ich skuteczność, należy tu wskazać jednak na pewne regionalne różnice. Problemy krajów Ameryki Łacińskiej z dyktatorskimi rządami, z licznymi wypadkami naruszenia praw człowieka poprzez rządowe i opozycyjne formacje paramilitarne, z terroryzmem związanym z przemytem narkotyków, wzmocniły trend do konstytucjonalizacji pewnych środków zapobiegawczych. Do wielu konstytucji wprowadzono klauzule zobowiązujące rządy do realizacji programów (*affirmative actions*) kompensujących straty społeczne spowodowane przez dyskryminację i nieadekwatną reprezentację interesów mniejszości. Inicjatywy te skutecznie poprawiły sytuację mniejszości na rynku pracy, wzmocniły reprezentatywność kobiet w życiu społecznym[32], uaktywniły lokalne organizacje wspierające wartości ważne dla wielokulturowych społeczeństw (*multiculturalism*)[33].

Postęp w zakresie ochrony praw mniejszości w krajach byłego Związku Radzieckiego jest mniej satysfakcjonujący. Z jednej strony, jak już wskazywaliśmy powyżej, poza praktykami relokacyjnymi, rządy komunistyczne wspierały politykę kulturowego regionalizmu, która do pewnego stopnia satysfakcjonowała społeczeństwa wielonarodowościowej federacji. Rozpad Związku obnażył zadawnione antagonizmy między grupami etnicznymi i narodowymi szczególnie w Centralnej Azji i na Kaukazie. Konflikty, wywoływane lub wspierane przez samych przywódców politycznych, stały się trwałą cechą charakteryzującą ten region. Odziedziczone z czasów komunistycznych braki „społeczeństwa obywatelskiego" wraz z pasywnością polityczną i lukami w komunikacji pomiędzy władzą a społeczeństwem nie sprzyjają aktywizacji międzynarodowych programów ochrony praw.

W porównaniu z krajami latynoamerykańskimi, obserwatorzy zachodni wskazują tu również na słabą aktywność ruchów ochrony praw kobiet. Ideologia komunistyczna reprezentowała koncepcje równości kobiet i mężczyzn w życiu społecznym i politycznym. Rozpad Związku Ra-

[32] Por. szerzej R.R. Ludwikowski, *Constitutionalization of Human Rights, op. cit.*, s. 51–56.

[33] Por. ogólnie D. Lee Van Cott, *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America* (2000); dla mniej optymistycznych ocen por. także K. Matoy Carlson, *Premature Predictions of Multiculturalism?*, „Mich. L. Rev." 2002, t. 1470, nr 100.

dzieckiego w znacznym stopniu wzmocnił tradycyjne komunalne zależności kobiet szczególnie w krajach Azji Centralnej; organizacje monitorujące ochronę praw kobiet odnotowały nasilające się zjawisko handlu kobietami[34] oraz ich zmniejszoną obecność w organach reprezentacyjnych[35].

Po czwarte, oba regiony, choć z odmiennych powodów, mają problemy z sądową egzekwowalnością konstytucyjnie gwarantowanej ochrony praw. Jak już wspomniano, w krajach latynoamerykańskich wynika to głównie z prób wkomponowania klasycznego modelu wypracowanego przez Stany Zjednoczone w struktury systemu cywilnoprawnego. Próby usprawnienia sądownictwa konstytucyjnego w tym regionie poprzez zastąpienie formalnie nieistniejącej instytucji precedensu przez jego surogaty, takie jak jurysprudencja oraz procedura amparo, okazały się niewystarczające.

Pierwsza z nich, stosowana głównie w Kolumbii i Meksyku, pozwalała na apelację w wypadku, gdy sądy niższe w procesie decyzyjnym nie uwzględniły interpretacji prawa zawartej w kilku (trzech w Kolumbii i pięciu w Meksyku) jednoznacznych decyzjach Sądu Najwyższego. Instytucja jurysprudencji nie zdała egzaminu głównie z powodu słabej raportowalności decyzji wyższych sądów w tym regionie[36].

Procedura amparo została wprowadzona do konstytucji Meksyku w 1917 roku i przejęta przez kilka krajów latynoamerykańskich. Daje ona ochronę sądową osobom, których prawa konstytucyjne zostały pogwałcone przez decyzje sądu lub organu administracyjnego. Od decyzji sądów pierwszej instancji przysługuje apelacja do Sądu Najwyższego; w wypadku połączenia skargi indywidualnej z petycją o zbadanie konstytucyjności prawa, sądy niższe, w większości krajów, w których procedura ta funkcjonuje, mogą jedynie stwierdzić istnienie uchybienia konstytucyjnego, niemniej decyzja o anulowaniu niekonstytucyjnego aktu została zarezerwowana dla Sądu Najwyższego. Kombinacja doktryny jurysprudencji i procedury amparo pozwoliła krajom tego regionu tylko na częściowe uniknięcie problemów wynikających z braku istnienia precedensu prawnego; sam proces sprawdzania konstytucyjności prawa jest jednak zbyt długi, a współpraca sądowniczych instancji jest słabo koordynowana przez sądy najwyższe.

Skłonność do wprowadzenia kontroli konstytucyjności prawa w regionie byłej dominacji Związku Radzieckiego była powszechna. Niezbędność istnienia sądów konstytucyjnych została potwierdzona przez nowe konstytucje krajów pokomunistycznych. Nowe demokracje Centralno-Wschodniej Europy, tak i państwa o ustrojach hybrydalnych, odmiennie niż kraje Ameryki Łacińskiej, szukały jednak wzorów głównie w niemieckim i francuskim modelu kontroli konstytucyjności. Wiedza twórców nowych konstytucji o adaptowalności klasycznych i mieszanych wzorców sądownictwa konstytucyjnego do potrzeb społeczeństw tego regionu była znaczna i prowadziła do generalnego odrzucenia zdecentralizowanego amerykańskiego systemu *judicial review*.

[34] Por. przykładowo dane dotyczące Mołdawii, *Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (Moldova)*, http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/614/35/PDF/N0461435.pdf?OpenElement.

[35] Por. dane B. Einhorn, *Concepts of Women's Rights* [w:] *Privatization and Democratization in Central and Eastern Europe and the Soviet Union: The Gender Dimension*, red. V.M. Mpoghadam,1992, s. 63; także K. Tomasevski, *Women's Rights, Human Rights: Concept and Standards*, red. J. Symonides, 2000, s. 233. Por. także dane (dotyczące Turkmenistanu) zaprezentowane przez „2001 Country Reports on Human Rights Practices. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor", U.S. Department of State, March 4, 2002, http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/eur/8359.htm.

[36] Por. szerzej R.R. Ludwikowski, *Constitutionalization of Human Rights*, *op. cit*., s. 96–106; także R.S. Baker, *Constitutionalism in the Americas: A Bicentennial Perspective*, „Un. of Pittsburg Law Rev." 1988, 49, s. 905–907; A.R. Brewer-Carias, „Judicial review in Comparative Law" 1989, s. 167.

Posocjalistyczne państwa uniknęły niektórych pułapek, które opóźniały i nadal opóźniają reformę prawa w Ameryce Łacińskiej. Problemy z rozwojem sądownictwa konstytucyjnego w regionie byłej dominacji Związku Radzieckiego nie wynikały z przyjęcia niespójnych koncepcji i wzorców. Proces adaptacyjny nie był jednak pełnym sukcesem; problemy wynikały wszakże z braków pełnego dostępu jednostek do sądów konstytucyjnych lub niemożliwości podejmowania przez sądy finalnych decyzji o konstytucyjności prawa. Efektywność sądownictwa konstytucyjnego jest również zagrożona w niektórych krajach przez nadmierną politycyzację sądownictwa kontrolowanego przez autorytarne struktury rządowe, w innych przez nadmierną aktywizację samych sądów konstytucyjnych ingerujących nieustannie w proces legislacyjny. Politycyzacja sądownictwa, jak i judykalizacja procesu podejmowania politycznych decyzji stały się problemem dla regionu posocjalistycznego. Obie tendencje są zagrożeniem dla prawidłowego funkcjonowania systemu demokratycznych równoważników.

PODSUMOWANIE

Kraje Ameryki Łacińskiej i byłego Związku Radzieckiego, których system rządów opiera się na modelu semiprezydenckim, wykazują szereg podobieństw. Dotyczą one nie tylko skłonności do autorytarnych dewiacji ustrojowych, ale również niesatysfakcjonującej ochrony praw człowieka.

Obserwacja ta prowadziła nieuchronnie do pytania, w jakim związku pozostają ze sobą ustrój państwa i stworzony w jego ramach system ochrony praw człowieka? Czy słaby rekord przestrzegania fundamentalnych praw i wolności w obu regionach jest wynikiem recepcji istotnych komponentów systemu prezydenckiego?

Uwagi zaprezentowane w artykule prowadzą do wniosku, że potwierdzenie koniunkcji między systemem rządów a ochroną praw i wolności wymaga wielu zastrzeżeń. Ochrona praw człowieka jest zadaniem wielowymiarowym. Skuteczność ochrony zależy od wielu czynników: kultury politycznej i prawnej społeczeństwa, istniejących struktur społecznych, rozwoju systemu komunikacji i informacji, intensywności dialogu społecznego i wielu innych. W sposób oczywisty wszystkie te czynniki składają się na istnienie społeczeństwa obywatelskiego świadomego swoich aspiracji i celów. Bez jego funkcjonowania i istnienia mechanizmów egzekwujących formalnoprawne standardy ochrony praw człowieka, faktyczna opieka państwa nad obywatelami staje się mało skuteczna. Z tego też względu można zauważyć, że jest ona zazwyczaj mniej efektywna w państwach o ustroju totalitarnym, dyktatorskim lub autorytarnym.

Obserwacja, że prezydencki system rządów jest *per se* mniej demokratyczny niż system parlamentarny i z tego względu daje mniejsze gwarancje ochrony praw człowieka, jest uogólnieniem, którego słuszność musi budzić poważne wątpliwości. W istocie, prezydencjalizm nie jest mniej demokratyczny niż parlamentarne modele rządów; jego niepełna recepcja, a w szczególności brak

rozwiniętego systemu równoważników politycznych, może jednak prowadzić do autorytarnych dewiacji i osłabić znacznie system ochrony praw człowieka.

Bez gloryfikacji prezydenckiego systemu rządów w Stanach Zjednoczonych[37] należy jednak uznać, że wybór Baracka Obamy na prezydenta tego kraju dyskwalifikuje tezę o integralnej słabości demokratycznych mechanizmów modelu prezydenckiego. Jak pisał Eugene Robinson, jeden z redaktorów „The Washington Post": „Walczyliśmy, maszerowaliśmy, urządzaliśmy *sit-in'sy*, ścieraliśmy się i ostatecznie uczyniliśmy ogromny postęp w kierunku równości. Ostatnim krokiem, oczywiście był wybór Obamy, coś, co trudno sobie wyobrazić w Brazylii lub, z podobnego powodu, w każdym innym kraju posiadającym wielką i historycznie uciskaną grupę mniejszościową"[38].

Wprowadzenie hybrydalnego semiprzydenckiego lub parlamentarno-prezydenckiego systemu rządów nie jest panaceum rozwiązującym problemy krajów starających się zdemokratyzować ich system władzy. W państwach byłego Związku Radzieckiego demokratyzacja systemu rządów była pozorna i w połączeniu z komunistycznym legatem społeczeństw tego regionu przynosiła jedynie rosnący wzrost prerogatyw władzy wykonawczej, kryjący się za pseudodemokratycznymi sloganami. W krajach latynoamerykańskich, semiprezydenzjalizm prowadził do autorytarnych ekscesów egzekutyw albo do nieefektywnych okresów wzmocnionej władzy parlamentów, które nie były w stanie kontrolować rosnącego niezadowolenia rozwarstwionych społeczeństw tego regionu.

W istocie, efektywność hybrydalnych systemów rządów jest ograniczona. Zależy ona od wielu czynników: przygotowania społeczeństw do adaptacji mechanizmów demokratycznych, ich kultury politycznej i prawnej, stopnia rozwarstwienia społeczeństwa, zrozumienia ważności dialogu między grupami społecznymi, prawidłowej oceny znaczenia równoważących się współczynników władzy. Brak wspomnianych komponentów skutecznie funkcjonującego modelu rządów zadecydował, że semiprezydenckie systemy stały się synonimem słabo funkcjonującego aparatu ochrony praw człowieka i autorytaryzmu odbiegającego od podstawowych standardów demokratycznych.

[37] Dla szerszego komentarza dotyczącego pewnych słabości systemu prezydenckiego Stanów Zjednoczonych por. R. Ludwikowski, A. Ludwikowska, *Wybory prezydenckie w USA na tle porównawczym*, Warszawa 2009, s. 160–183.

[38] E. Robinson, *One drop of truth*, „Washington Post" z 12 stycznia 2010, s. A17.

Andrzej Mania

Departament Stanu i Foreign Service w latach drugiej wojny światowej

Niniejszy tekst jest studium dotyczącym służby zagranicznej USA, czyli dyplomatów i konsulów czasu wojny. Jakie szanse powodzenia mają ich działania wobec tragicznych wydarzeń na frontach? Gdy 1 września 1939 roku wybuchła wojna w Europie, służba zagraniczna była już uformowania, przynajmniej pod względem wdrażania w życie ustaleń Ustawy Rogersa z 1924 roku dokonującej unifikacji odrębnych służb konsularnej i dyplomatycznej w Foreign Service of the United States.

Przypomnijmy, że od początku istnienia USA służby konsularna i dyplomatyczna działały odrębnie[1]. Ulegały przemianom z właściwą dla swoich tradycji dynamiką. Na przełomie XIX i XX wieku udało się je wyrwać spod wpływów systemu podziału łupów, wytworzyć nieuwikłany politycznie system awansów przynajmniej dla niższych stanowisk, rozpocząć tworzenie systemu kształcenia, zatrudnienia i awansowania opartego na kwalifikacjach. Służba stawała się profesjonalna i wyspecjalizowana. Najważniejszym krokiem w drodze ku profesjonalizacji była tzw. Ustawa Rogersa, nazwana od nazwiska inicjatora i formalnego wnioskodawcy kongresmana Johna Jacoba Rogersa z Massachussets. To *Foreign Service Act of 1924* (Public No. 135–68th Congress H.R. 6357, *An Act For the reorganization and improvement of the Foreign Service of the United States, and for other purposes*), który zaczął obowiązywać od 24 maja 1924 roku[2]. Ustawa ta została w dużej mierze napisana w Departamencie Stanu. Wielki wpływ na jej kształt mieli, obok wyjątkowo zasłużonego szefa służby konsularnej Wilbura J. Carra, także dyplomaci: m.in. Joseph Grew i Hugh Gibson. Obie grupy chciały się przyczynić do poprawy opinii tych służb, niezbyt cenionej w oczach Amerykanów[3].

---

[1] Szerzej o Departamencie Stanu i jego służbach zagranicznych zob. A. Mania, *Department of State 1789–1939. Pierwsze 150 lat udziału w polityce zagranicznej USA*, Kraków 2010 (Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, w druku).

[2] Tekst zob.: T*he Statutes at Large of the United States of America from December*, 1923, to March 1925, Vol. XLIII, book 1, part 1: Public Act and Resolutions, Washington GPO 1925, s. 140 i n.; także 43 Stat. 140; oraz: T.H. Lay, *The Foreign Service of the United States*, New York 1925, s. 407–416; *The Rogers Bill*, „American Consular Bulletin" (dalej: ACB) July 1924, Vol. 6, No 7, tam pełne omówienie ustawy.

[3] R.D. Schulzinger, The Making of the Diplomatic Mind: The Training, Outlook, and Style of United States Foreign Service Officers, 1908–1931, Middletown, Conn. 1975, s. 115.

Ustawa dokonała połączenia obu służb: konsularnej i dyplomatycznej w jedną, tj. Foreign Service of the United States (FS)[4]. Ustanowiono instytucję Foreign Service Officer (FSO). W 1924 roku w służbie dyplomatycznej pracowało 629 osób, zatrudnionych na stanowiskach ambasadorów, posłów itd. USA utrzymywały stosunki dyplomatyczne z 51 krajami. Całość personelu konsularnego to 2818 osób w randze konsulów generalnych, konsulów, wicekonsulów, urzędników pracujących w 410 jednostkach konsularnych w 57 krajach[5]. FSO to profesjonalni pracownicy ulokowani poniżej rangi posła. Ta reforma potwierdziła zasadę, teraz jednakową dla całej służby, że nominację otrzymuje się na określoną klasę, a nie określone miejsce, jak było od początku USA do 1915 roku. Stworzono nowy system płac, uzależniając wysokość pensji od klasy, jaką posiadał dany FSO. Zapewniono objęcie członków służby zagranicznej systemem emerytalnym. Zapewniono także możliwość korzystania z dodatków reprezentacyjnych w niektórych placówkach. Wytworzono mechanizm, na którego podstawie prezydent mógł mianować członków Foreign Service po egzaminie i okresie próbnym (odbywanym w DoS przez pięć lat pod opieką wyznaczonych patronów). Nie dotyczyło to najważniejszych stanowisk ambasadorów lub posłów[6]. Umożliwiono jednak awansowanie *career officers* do rangi posła. Integracja obu służb na poziomie stosunków międzyludzkich trwała w praktyce lata. Wywodzący się z Ivy League dyplomaci z poczuciem wyższości odnosili się do mających pośledniejsze pochodzenie konsulów. Teraz w sensie formalnym stali się jedną służbą w efekcie procesu łączenia (*amalgamation*).

Ustawa została dobrze przyjęta przez opinię publiczną. Chwalono wiele rozwiązań, w tym szczególnie utworzenie jednolitej służby zagranicznej. Tylko nieliczni dyplomaci ją kontestowali. Świat akademicki, biorąc pod uwagę swoje wcześniejsze zainteresowania, też dobrze to przyjął i uniwersytety realizujące programy dla Foreign Service podjęły w swej aktywności to, co było następstwem Ustawy Rogersa.

Wobec zadań nowej epoki i potrzeb promowania handlu amerykańskiego nowoczesna ujednolicona służba zagraniczna z kompetencjami w sprawach ekonomicznych była racjonalnym rozwiązaniem. Według sekretarza stanu Charlesa E. Hughesa wzmocnienie służb powinno lepiej przygotować USA do rywalizacji i komunikacji międzynarodowej. Dla niego, a także dla wielu izolacjonistów USA, odrzucając włączenie się do Ligi Narodów, stały się krajem wolnym od międzynarodowych uwikłań, ale takim, który musiał mieć silną służbę zagraniczną. Nawet superizolacjonista William E. Borah akceptował reformę w dużej mierze z obawy przed wojną, do której USA bez silnej FS nie będą przygotowane.

Krótko po uchwaleniu ustawy doszło do wydania rozporządzeń wykonawczych. Najpierw prezydent Calvin Coolidge wydał *executive order* w dniu 7 czerwca 1924 roku, który rozpoczął wpro-

[4] R. Hilton, *Worldwide Mission...*, *op. cit.*, s. 202–203; W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, „Foreign Service Journal" (dalej: FSJ) Sep. 1952, Vol. 29, No. 9, s. 62.

[5] *The Machinery of the Conduct of Our Foreign Relations – address III* asystenta sekretarza J. Butlera Wrighta, ACB June 1924, Vol. 6, No. 6, s. 196.

[6] D.R. Whitnah (ed.), *Government Agencies*, Westport, Conn. 1983, s. 147.

wadzanie tej ustawy w życie[7]. Utworzono Board of Foreign Service Examiners, której zadaniem było organizowanie egzaminów dla kandydatów do służby.

W kolejnych latach działano w kierunku unifikacji dawnych oddzielonych służb. Znalazło to odzwierciedlenie w kolejnej ustawie (będącej korektą *Rogers Act*[8]), tj. *Reorganization Act of February 23, 1931*[9], która wraz z rozporządzeniami wykonawczymi (*executive order* June 8, i *departamental order* Nr 520 z 19 czerwca 1931 roku) weszła w życie 1 lipca 1931 roku i znana jest jako tzw. *Moses-Linthicum Act* (nazwa wzięta od kongresmana J. Charlesa Linthicuma z Maryland i senatora George'a H. Mosesa z New Hampshire), który uregulował kwestie równego traktowania członków FS bez względu na poprzednią służbę[10]. Te regulacje wspierał prezydent Herbert Hoover i jego sekretarz stanu Henry L. Stimson. Ustawa wprowadziła nowe rangi dla urzędników w Foreign Service, rekompensatę dla urzędników za pracę w szczególnych warunkach, zakazała zatrudniania obcych obywateli na stanowiskach urzędników w służbie zagranicznej. Uregulowano system płac, co otworzyło służbę dla przedstawicieli innych poza wyższymi grup społecznych[11]. Dokonały się wówczas bardzo wyraźne zmiany w społecznym profilu członków służby zagranicznej. Bardzo symptomatyczne są dane, które mówią, że w 1924 roku 32,4% dyplomatów i 5,4% konsulów było absolwentami Harvardu, zaś w 1936 roku tylko 5,5% aplikujących do FS było z Harvardu, a wyraźnie wzrastała liczba kandydatów z Georgetown University, George Washington University, Stanford University czy City College of New York[12].

Wówczas dokonano także zmian w kształcie Personel Board w działającej w ramach Board of Foreign Service Personel i utworzono Division of Foreign Service Personel, co ułatwiło przekształcanie służby. Już od 1928 roku ustabilizowało się unowocześnione *curriculum* dla przechodzących kształcenie kandydatów do służby, gdzie znalazły się m.in. następujące przedmioty: Organization of the Departament and Foreign Service; Administrative Maters (Estimates and Allotments. Leaves, Transits Periods and Leases); International Law; Foreign Commerce; Estates and Notarials; Documentation of Merchandise; Passport and Citizenship, Inventories, Shipping and Seamen; Codes; Political Reporting; Immigration Law and Practice; Accounts[13].

Demokratyzowanie się systemu nie dotyczyło jednak dwóch grup, tj. kobiet i Murzynów. Kobiety pracowały w Departamencie Stanu tylko jako urzędniczki najniżej w hierarchii, okazjonalnie

---

[7] Tekst *Regulations Governing the Reorganized Foreign Service* z 7 czerwca 1924, zob. T.H. Lay, *The Foreign Service...*, *op. cit.*, s. 417–422; Administrative Regulations Provided For by the President's Order, ACB July 1924, Vol. 6, No. 7; The Honorable J.B. Steward, *Foreign Service Milestones*, „The American Foreign Service Journal" (dalej: AFSJ) January 1947, Vol. 24, No. 1.

[8] W. McG. Harlow, *Evolution of American Diplomacy*, FSJ Sep. 1952, Vol. 29, No. 9, s. 62.

[9] 46 Stat. 1207; The Honorable J.B. Steward, *Foreign Service Milestones*, AFSJ January 1947, Vol. 24, No. 1. Artykuł ten przypomina, że kolejne znaczące ustawy reformujące Foreign Service miały miejsce w Act of My 3 1945, a szczególnie *The Act of August 13, 1946*, tj. *Foreign Service Act of 1946.*

[10] T.S. Estes, E.A. Lightner, Jr., *The Department of State*, New York 1976, s. 35; J. Steward, *Foreign Service Milestones*, AFSJ Jan. 1947, Vol. 24, No. 1, s. 17; Press release DoS June 10, 1931, *Importance of New Foreign Service Act Publicly Recognized as Executive Orders Are Issued*, AFSJ July 1931, Vol. 8, No. 7; o praktycznym odłożeniu wdrożeniu zasad tej ustawy z powodu kryzysu aż do 1935 roku, zob.: W.W. Blancke, *The Foreign Service of the United States* [by] W. Wendell Blancke, foreword by Loy W. Henderson, New York Praeger 1969, s. 20.

[11] W.F. Ilchman, *Professional Diplomacy...*, *op. cit.*, s. 207.

[12] R.D. Schulzinger, *The Making...*, *op. cit.*, s. 108.

[13] Consul General J.B. Steward, „Foreign Service Training School Department of State" June 1933, Vol. 10, No. 6.

powierzano im funkcje kierownicze na niższych szczeblach. Tu przypomnieć należy takie osoby jak np. Margaret M. Hanna, która została Chief of the Correspondence Bureau w 1918[14]. Jeszcze w 1909 roku asystent sekretarza Frederick Van Dyne ostrzegał przed przyjmowaniem kobiet do służby zagranicznej, gdyż „the greatest obstacle to the employment of women as diplomatic agents is their well known inability to keep a secret"[15]. Ten typ myślenia o kobietach przetrwał także po wejściu w życie Ustawy Rogersa, choć nie mówiono o tym publicznie. W lipcu 1924 roku Joseph C. Grew został przewodniczącym The Foreign Service Personel Board i działał na rzecz wykluczenia kobiet ze służby bez łamania zasady awansu opartego na kwalifikacjach. Zakładał, że kobiety zburzą atmosferę i będą domagały się specjalnego traktowania. Nie będą się też nadawały do służby w Ameryce Południowej z powodu tamtejszych zwyczajów seksualnych.

Od 1923 roku do 1940 tylko sześć kobiet zostało mianowanych FSO. Lucille Atcherson[16] z Ohio jako pierwsza została mianowana w 1922 roku dyplomatą po zdaniu dwóch wymaganych egzaminów i podjęła pracę w wydziale ds. Ameryki Łacińskiej, potem w Bernie od roku 1925 jako III sekretarz (posłem był wtedy Hugh Gibson, przeciwnik pracy kobiet w DoS) i Panamie, też jako III sekretarz. Constance Ray Harvey z Nowego Jorku jako szósta kobieta została mianowana w 1930 roku do służby zagranicznej i służyła w Ottawie i Bazylei. Była pierwszą kobietą, która została konsulem generalnym.

Każdego roku przeciętnie 17 kobiet przystępowało do egzaminów na FSO, ale w latach 1931––1939 żadna ich nie zdała. *The Reorganization Act of 1939* przywrócił kobietom szansę pracy jako FSO, ale i tak do 1941, tj. do przystąpienia USA do działań wojennych żadna z kobiet nie weszła do służby. Zdarzały się też inne drogi wchodzenia kobiet do służby zagranicznej. Po 42 latach pracy w DoS Margaret M. Hanna jako siódma kobieta została mianowana w drodze awansu 9 lipca 1937 roku FSO 5 klasy. Wreszcie w 1933 roku Ruth Bryan Owen została posłem w Danii[17]. Dodajmy, że w Waszyngtonie w roku 1939 akredytowana była jedna kobieta Alicia Viera, ale tylko na stanowisku sekretarza ambasady chilijskiej.

W podobny sposób wykorzystywano egzaminy ustne dla powstrzymywania ludności kolorowej. Robiono to, starając się nie zaszkodzić opinii poprawnego funkcjonowania systemu awansu opartego na zasługach. Niewiele osób z tych dyskryminowanych mogło przejść egzaminy[18]. Jednak wiemy, że w okresie 1914–1930 siedmiu Murzynów zostało mianowanych na stanowiska

[14] H.L Calkin, *Women in Department of State: their role in American Foreign Affairs, Office of the Deputy Under Secretary for Management*, Dep. Of State, US Gov. Print. Office 1978, s. 25, na s. 33 podaje, że liczba kobiet pracujących w DoS wzrosła z 5 w 1874 do 552 w 1940 r.; na s. 48 podaje, że pierwszym urzędnikiem konsularnym był Cecylia Jordan służąca w latach 1882–1884 w Algierze.

[15] F. Van Dyne, *Our Foreign Service, The ABC of American Diplomacy*, Rochester 1909, s. 77, za: R.D. Schulzinger, *The Making..., op. cit.*, s. 108.

[16] Pierwsza zdała egzamin z wynikiem 86,60 na 100, zob.: B.J. Good, *Woman In the Foreign Service: A Quiet Revolution, FSJ January 1981*; A.M. Morin, *Her Excellency: an Oral History of American Women Ambassadors*, New York 1995, rozdział 1; zob. też H. Parafianowicz, *Pierwsze kobiety w dyplomacji amerykańskiej. Przyczynek do dyskusji na temat gender*, [w:] *Wyjaśnić i rozumieć. Księga dedykowana Prof. Zbigniewowi Kuderowiczowi*, red. M. Kowalska, Białystok 2006, s. 61.

[17] A.M. Morin, *Do Women Make Better Ambassadors? Study of 50 Years of Female Envoys Shows Gender Can be an Advantage*, FSJ December 1994.

[18] Więcej o aktywności czarnoskórych obywateli w służbie zagranicznej zob. M.L. Krenn, *Black Diplomacy: African Americans in the State Department, 1945–1969*, Armonk, NY 1999; zob. też A.O. Hero, Jr., *America Negros and US Foreign Policy 1937–1967*, „Journal of Conflict Resolution" 1969, Vol. 13 (2); oraz L.W. Werner, *Negroes in the Foreign Service*, AFSJ July 1942, Vol. 19, No. 7.

w FS. W 1935 tylko dwóch Murzynów służyło w FS. Czarni obywatele najczęściej byli delegowani do Liberii, bo tam byli tolerowani. Inne miejsca, w których nie obawiali się despektu, to Azory i Francja.

Olbrzymi wpływ na procesy przemian w służbie zagranicznej miał fakt silnych powiązań koleżeńskich opartych na przynależności do tych samych kręgów społecznych i faktu ukończenia tych samych szkół przez doświadczonych, wysoko ulokowanych w strukturze departamentu ludzi. Symbolem tego była Family, którą tworzyli m.in.: Grew, Fletcher, Philips, Basil Miles, a także Eland Harrisom, James Sterling. Mieli siedzibę na 1718 JH Street i zawsze tam się spotykali, gdy tylko nie rezydowali za granicą. Fletach i Harrisom nie byli żonaci i służba była ich całym życiem. Grew, Harrisom, Miles i Wadsworth studiowali na Harvardzie w latach 1900–1905, a Fletcher, chociaż nie był nawet w *college*'u, to też czuł się harwardczykiem. Zaczynali kariery za T. Roosevelta. Tworzyli pierwszą generację profesjonalnych dyplomatów. Byli jakby drugim wewnętrznym DoS. Wysyłali swoich na misje. Pod ich wpływem kształcili się tacy jak: Franklin Mott Gunther, Norman Armour, Jay Pierrepont Moffat czy George Summerlin. Family jednak stopniowo traciła swe wpływy wobec profesjonalizacji awansu i przydziałów na stanowiska wprowadzonych wspomnianymi ustawami. Warto wspomnieć, że brak też było w służbie katolików, gdyż wobec nich Carr, a szczególnie Fletcher mieli wiele rezerwy[19].

Ważną zmianą dotyczącą warunków funkcjonowania FS był ustawa *Act of June 5, 1930*[20], tworząca Foreign Agricultural Service of the United States działającą w ramach Department of Agriculture. Ta obok Foreign Commerce Service of the United States działającej w ramach Department of Commerce stworzyło nowy niezależny, choć mający współdziałać z FS korpus działający za granicą. Przestaną one istnieć jako niezależne służby i zostaną inkorporowane do FS w wyniku wdrożenia w życie *Reorganization Plan No. II* w 1939 roku, który dokonał unifikacji wszystkich służb, włączając je pod władanie Departamentu Stanu.

Ostatnie lata okresu międzywojennego to cała seria działań na rzecz doskonalenia centrali i samej służby zagranicznej. W 1937 roku złączono Division of Latin American Affairs i Divison of Mexican Affairs w Division of the American Republics, oddając jego kierownictwo w ręce Laurence'a Duggana. Przekształcono także wydziały spraw europejskich i bliskowschodnich, a nowym szefem Divison of European Affairs został James C Dunn. 6 lipca 1937 roku utworzono Office of Fiscal and Budget Affairs. Podzielono także Divison of Protocol and Conferences. Wiele reform w latach 30 wiązać należy z aktywnością George'a Messersmitha, który w 1937 roku zastąpił wieloletniego administratora DoS Wilbura J. Carra[21]. Utworzono (*Departamental Order 768*) od 28 lipca 1938 roku – Division of Cultural Relations[22]. Do tego czasu USA nie miały

[19] R.D. Schulzinger, *The Making...*, *op. cit.*, s. 115.

[20] 46 Stat. 497.

[21] Stanowisko Messersmitha w sprawach finansów DoS zob. *The Budgetary Requierements of the Foreign Service, An interview with Assistant Secretary of State of George S. Messersmith*, AFSJ April 1938, Vol. 15, No. 4.

[22] U.S. Dep. of State, *The Department of State, 1930–1955*, Dep. of State Publication 5852 Washington, D.C. US Gov. Print Off. 1955, s. 3; Ch.B. Hossmer, G.H. Butler, *The Legislation of the Interest to the Service*, AFSJ September 1938, Vol. 15, No. 9.

w placówkach ani kulturalnych, ani prasowych attaché. 19 sierpnia 1938 roku powstał też nowy Division of International Communications[23] (*Departemental Order 770*). Miał koncentrować się na sprawach lotnictwa, okrętownictwa, telekomunikacji. Szefem został Thomas Burke. Messersmith podjął działania na rzecz poddania attachatów handlowych kontroli DoS.

Kolejny krok przekształcania Departamentu Stanu dokonał się dzięki *The Reorganization Act of 1939* z 3 kwietnia, który dał prezydentowi prawo do tworzenia nowych jednostek. Z kolei *Reorganization Plan No. 2* z 9 maja 1939 roku zapowiedział przekazanie części spraw dotyczących spraw zagranicznych prowadzonych przez Departament of Commerce i Departament of Agriculture do Departamentu Stanu. Wprowadzono to w życie 1 lipca 1939 roku, gdy prezydent wydał odpowiednie zarządzenie wykonawcze. Dokonała się konsolidacja służby zagranicznej. W efekcie 105 FO z Departament of Commerce zostało włączonych do DoS; podobnie uczyniono z 9 FO związanymi z Departament of Agriculture. Umożliwiło to Messersmithowi dokonanie konsolidacji Foreign Service przez włączenie do niej także pracowników departamentów: Commerce i Agriculture działających w DoS z zachowaniem pewnej ich odrębności funkcjonalnej[24]. Zachowano nadal pewną odrębność attachatów wojskowych, ale z obowiązkiem ścisłego współdziałania z szefem placówki.

Był to w polityce czas narastania zagrożeń międzynarodowymi akcjami agresywnymi. USA zareagowało ustawami o neutralności z 1935, 1936 i 1937 roku blokującymi handel bronią, starającymi się trzymać USA z dala od konfliktów światowych. Prezydent, obserwując sytuację rosnącego zagrożenia w Europie występował z wieloma apelami (apel z 1938 roku ogłoszony został przy negatywnym stanowisku Hulla), wysyłał swoich przedstawicieli z misjami, a DoS uczestniczył w przygotowywaniu stanowiska prezydenta i jego deklaracji[25].

1 września 1939 roku ambasador Bullitt zadzwonił z Paryża do FDR, zawiadamiając go o ataku Niemiec na Polskę, który z kolei zadzwonił do Hulla, zaczynającego od 3.30 rano urzędować w DoS. Instytucja ta była w pewnym stopniu przygotowana do czasu wojny, podejmując od połowy 1938 roku kwestie ewentualnej pomocy dla obywateli na wypadek wojny. Już 1 września 1939 roku utworzono Special Division na czele z Breckinridge Long. Stanął on przed zadaniami repatriacji obywateli amerykańskich i sprawami narodów zawojowanych. W „The American Foreign Service Journal" z listopada 1939 roku zamieszczono historyczny artykuł poświęcony Polsce pt. *Poland and Partition*[26]. Potem wzmiankowano o Polsce w artykule w roku 1940, gdzie relacjonowano działania konsulatu USA w Warszawie po agresji Niemiec na Polskę[27].

---

[23] *Division of International Communication*, AFSJ October 1938, Vol. 15, No. 10.

[24] R. Hilton, *Worldwide Mission...*, *op. cit*., s. 211; W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service of the United States; origins, development, and functions*, Historical Office, Bureau of Public Affairs Dep. of State 1961, s. 222 podaje, że własne służby zagraniczne ustanowiły także Dep. Of Interior dla Bureau of Mines od 1935, ale tych włączono do DoS dopiero w 1943 r.

[25] Szerzej o polityce międzynarodowej zob. H. Batowski, *Między dwiema wojnami 1919–1939. Zarys historii dyplomatycznej*, Kraków 2001; J. Kiwerska, *Między izolacjonizmem a zaangażowaniem: Europa w polityce Stanów Zjednoczonych od Wilsona do Roosevelta*, Poznań 1995.

[26] AFSJ November 1939, Vol. 16, No. 11. Są tam zdjęcia personelu ambasady w Warszawie oraz zniszczeń budynku ambasady.

[27] Consul General J.K. Davis (President of the American Foreign Service Association), *Ordeal in Poland*, AFSJ June 1940, Vol. 17, No. 6.

Wojna postawiła służbę w nowej sytuacji. 1 października 1939 roku w Departamencie Stanu pracowało około 4000 pracowników, w tym 833 FSO[28]. FSO zostali włączeni do działań wynikających z toczącej się wojny, do negocjowania układów *lend lease*, negocjowania zakupów wojennych, działań na rzecz nieużywania przez wrogów amerykańskich środków handlowych i finansowych dla celów sprzecznych z amerykańskimi, do rozprzestrzeniania informacji o przeciwstawieniu się propagandzie państw Osi, do rozwijania współpracy z państwami w ramach polityki dobrego sąsiedztwa, walki o potrzebne surowce, do tworzenia analiz dotyczących przyszłego biegu wydarzeń i przygotowania dalekosiężnych celów opartych na zasadach Karty Atlantyckiej (działania w ramach celu Planning for the Peace to Come). Inne pole aktywności FSO, także związane z wojną, to analizowanie i raportowanie o statusie firm i ludzi mających kontakty biznesowe z USA (Trade Intelligence and Proclaimed List Activities), szczególnie w krajach Ameryki Łacińskiej. Kolejna dziedzina to działania na rzecz rozwijania stosunków handlowych z państwami bliskimi politycznie. Godne uwagi jest także i to, że za ważną sferę działania uznano realizację programu The Cultural Relations Programs. Zakładał on potrzebę utrzymywania kontaktów z ludnością innych krajów dla lepszego zrozumienia się i ewentualnej akceptacji amerykańskiej oferty kulturalnej. Do realizacji tego celu tworzono programy radiowe, filmy, tłumaczono periodyki, tworzono jednostki dla promowania kultury itd.

Służba miała także działać w wielu dziedzinach typowych dla dyplomacji czasu pokoju, choć – poza pomocą obywatelom USA – traciły one na znaczeniu.

Nowe zadania stojące przed FS były uświadamiane tej grupie i poruszane w publikacjach w ówczesnym głównym profesjonalnym czasopiśmie „The American Foreign Service Journal". Jak pisano, istnieje potrzeba ściślejszego podporządkowania się nowym wymogom *Prima donnas are being eliminated*. Kongresman Foster Waterman Stearns z New Hampshire w przemówieniu 22 czerwca 1942 wskazał z uznaniem na ważne pola aktywności FS: negocjacje, promocja handlu i wiele typowych funkcji[29]. Wojna dodała funkcjonariuszom nowe obowiązki związane z ochroną obywateli USA i innych narodów. Dyplomaci i konsulowie sprawdzili się np. Warszawie, chroniąc tam obywateli USA i innych państw. Bardzo wzrosło znaczenie aktywności na rzecz zbierania i analizy danych o państwach, ludziach, gospodarce itd. Wielu z doświadczeniem dyplomatycznym włączyło się do aktywności w Research and Analysis Branach of the Office of Strategic Services, o czym mówił szeroko William L. Langer, profesor Harvardu i zarazem szef R&A[30].

Ten zakres zadań uświadomił bardzo szybko decydentom, że liczba pracowników służb jest niewystarczająca. Uzasadnieniem dla powołania nowych funkcjonariuszy było także to, że prezydent Franklin D. Roosevelt nie w pełni ufał służbie zagranicznej, uważając jej członków za konserwatystów i tradycjonalistów niesympatyzujących z celami amerykańskiej administracji[31]. W efekcie

[28] W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service..., op. cit.*, s. 242.

[29] *Our Foreign Service in Time of War, from the Congressional Record of 22 June 1942*, AFSJ August 1942, Vol. 19, No. 8.

[30] *Before the Joint Survey Group*, AFSJ October 1944, Vol. 21, No. 10.

[31] O OSS zob. m.in. A. Mania, *Związek Radziecki w studiach Office of Strategic Services w latach II wojny światowej*, [w:] *idem*, *Studia z dziejów stosunków amerykań-*

w lipcu 1941 roku utworzono pierwszą grupę Foreign Service Auxiliary[32]. Byli to ludzie powołani na czas wojny. Wśród nich byli zarówno specjaliści w konkretnych dziedzinach, jak i młodsi pracownicy mający wspomagać profesjonalistów.

Utworzenie Foreign Service Auxiliary umożliwiło szybki przyrost kadry. Było to ważne i z tego powodu, że niektóre zadania związane z wojną przekazano nowym agendom federalnym, które potrzebowały ludzi o kwalifikacjach FSO. Były to agendy: Economic Defense Board (potem Board of Economic Warfare), The Lend Lease Administration, The Coordinator of Inter-American Affairs, The Office of War Information, Office of Strategic Services. W efekcie 90% nowo przyjętych pracowników do służby zagranicznej pracowało poza FS. Sama FS sprofesjonalizowała się i po wojnie była przygotowana do przejęcia zadań od likwidowanych agend czasu wojny oraz czynności wynikających z nowej mocarstwowej pozycji USA.

Druga wojna światowa była pierwszym zbiorowym doświadczeniem Amerykanów, który zwiększył ich wiedzę o świecie zewnętrznym i ukazał przydatność służb zagranicznych dla Amerykanów i dla biznesu amerykańskiego. Zwycięstwo w wojnie światowej, z imponującym wzrostem potęgi ekonomicznej i politycznej USA stworzyło atmosferę na rzecz przebudowywania DoS i FS w kierunku umożliwiającym sprostanie zadaniom powojennego świata.

W majowym numerze z 1942 roku „The American Foreign Service Journal" napisano nieco prowokacyjnie, że fakt znajdowania się USA w stanie wojny czyni niemożliwą konstruktywną dyplomację, a tradycyjne działania służby konsularnej muszą zmienić się wobec potrzeb czasu wojny. Z tymi stwierdzeniami dyskutuje Christian M. Ravndal z DoS w artykule z lipca 1942[33]. On i inni autorzy zdecydowanie podkreślają zdolność działania FS na nowych obszarach.

Sposób wykorzystania służby zagranicznej był pochodną sposobu prowadzenia polityki w warunkach wojny. Całość władzy znajdowała się w rękach Franklina D. Roosevelta (prezydentura od marca 1933 do 12 kwietnia 1945 roku), a potem Harry'ego Trumana. Sekretarzem stanu w okresie od marca 1933 do 30 listopada 1944 był Cordell Hull, a od 30 listopada 1944 do 27 lipca 1945 roku Edward Stettinius Jr.[34] Po nim sekretarzem został James Byrnes. Na nich przypadło wprowadzanie nowych regulacji i dokonywanie reform w FS, które miały czynić ją przydatną w nowej epoce.

Hull został wybrany na stanowisko i zaakceptował swoją pozycję nadzorcy codziennych spraw dyplomatycznych, a nie kreatora polityki. Prezydent Roosevelt zadeklarował wolę samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej[35]. Hull nie miał rozbudowanej koncepcji wykorzystania Departamentu Stanu do nadzorowania bieżącej aktywności USA w zakresie spraw międzynarodowych[36]. Pozycję Hulla definiowało także i to, że prezydent ufał bardziej Harry'emu Hopkinsowi, wicepre-

sko-radzieckich w okresie II wojny światowej, Kraków 1989; A.L. Steigman, *The Foreign Service of the United States: first line of defense*, Boulder, Colo 1985, s. 23; W.W. Blancke, *The Foreign Service of the United States*, New York 1969, s. 22.

[32] W. Barnes, J. H. Morgan, *The Foreign Service...*, *op. cit.*, s. 254.

[33] Ch.M. Ravndal, *The New Duties of Our Foreign Service*, AFSJ July 1942, Vol. 19, No. 7.

[34] E. Plischke, *U.S. Department of State; A Reference History*, Westport, Conn 1997, s. 274, tabela 6.1: *Department of State Principal Officers, 1913–1945.*

[35] *Memoirs of Cordell Hull*, New York 1948; H.B. Hinton, *Cordell Hul*l, New York 1942.

[36] M. Weil, *A Pretty Good Club: The Founding Fathers Of The U.S. Foreign Service*, New York 1978, s. 75.

zydentowi Wallace'owi, sekretarzowi skarbu Henry'emu Morgenthau'owi oraz podsekretarzowi stanu Sumnerowi Wellesowi. Wojna dała także okazję do wzrostu znaczenia konferencji. Hull od czerwca 1933 do listopada 1943 roku odbył 29 wizyt. To typowy przykład tzw. *ministerial diplomacy*.

Najważniejszymi współpracownikami sekretarzy było czterech podsekretarzy: William Phillips (1933–1936), Sumner Welles (1937–1943), Edward Stettinius Jr. (1943–1944), Joseph Grew (1944–1945). Funkcję asystentów sekretarza sprawowali także m.in. Sumner Welles, Dean G. Acheson, Jefferson Caffery, George S. Messersmith, G. Howland Shaw, Hugh R. Wilson, Adolf A. Berle, Jr., Willbur J. Carr, Henry F. Grady, Breckinridge Long i Francis Sayre[37]. Ci wybitni politycy byli także odpowiedzialni za kolejne przekształcenia DoS i FS.

W roku 1937 ostatnim *chief clerk* (głównym administratorem DoS istniejącym w strukturze od 1789 roku) został Edward Yardley (do 1939). Potem stanowisko to zanikło i odtworzono je w sierpniu 1942 pod nazwą *Chief Clerk and Administrative Assistant*, którym został Millard L. Kenestrick.

W latach 1939–1941 dokonano dalszej zmiany struktury DoS. Po wybuchu wojny Hull utworzył Special Division dla zajmowania się obywatelami USA w Europie. Utworzono także wiele nowych jednostek. Był to m.in. Liaison Office ulokowany w biurze podsekretarzy dla koordynowania kwestii dotyczących spraw politycznych i wojskowych[38]. Powstał Committee on Political Planning składający się z politycznych i ekonomicznych doradców i kierowany przez Jamesa C. Dunna w celu doradzania sekretarzowi i jego zastępcy w kwestiach działań DoS. Z kolei w lipcu 1941 roku utworzono Division of Commercial Treaties and Agreements z Harrym C. Hawkinsem jako szefem. Od października przemianowano ten wydział na Division of Commercial Policy and Agreements. W listopadzie 1940 roku powstała jednostka gromadząca dane wywiadowcze, tj. Division of Foreign Activity Correlation. Te i inne kroki dostosowywały departament i służby do nowych zadań.

Zmiany w otoczeniu Departamentu, głównie powstanie nowych agend i pól aktywności państwa, wywołały potrzebę przystosowania struktury. Uświadamianie znaczenia spraw ekonomicznych spowodowało utworzenie w DoS wspomnianego Division of Commercial Policy and Agreement. Wzbogacało to departament, dając mu możliwość rozszerzenia pól aktywności[39]. Inspiracja na rzecz zmian to także pokłosie wzrastającej współpracy departamentów Stanu, Wojny i Marynarki[40]. Dla sprostania nowym zadaniom umożliwiającym współdziałanie z innymi oraz zajmowanie się sprawami ekonomicznymi, od października 1942 roku w DoS prowadzono szkolenia. To pierwsze dotyczyło spraw ekonomicznych okresu wojny oraz następstw wojny dla gospodar-

[37] E. Plischke, *U.S. Department of State...*, *op. cit.*, s. 294.

[38] Zob. *Organization of the Department of State, Nov. 1941*, AFSJ March 1942, Vol. 19, No. 3.

[39] Zob. *The following Clarification and Interpretation of Executive Order No. 9128 of April 13, 1942, in Respect of Certain Functions of the Department of State and the Board of Economic warfare, was Issued by the White House on May 20, 1942*, AFSJ July 1942, Vol. 19, No. 7.

[40] O procesie tworzenia OSS i współdziałaniu wywiadów i departamentów zob. m.in. A. Mania, *Związek Radziecki...*, *op. cit.*; S. Chapins, H. Notter, *Cooperation Between the State, War and Navy Departments*, AFSJ April 1940.

ki światowej[41]. Wykłady prowadzone były przez przedstawicieli Departamentów Stanu, Skarbu, Wojny, Board of Economic Warfare i War Production Board. Podejmowano szczegółowe kwestie polityki eksportowej, zakupów materiałów wojennych, spraw osób i instytucji oraz firm, których działalność była ważna ze względów bezpieczeństwa (prowadził to Division of World Trade Intelligence on Proclaimed List). Z kolei Departament Skarbu podejmował kwestie finansowe, w tym dotyczące kontroli finansów państw biorących udział w wojnie. W nieco innej tematyce przeszkolono Passport and Visa Divisions, przydając mu równocześnie nowe uprawnienia dotyczące ruchów obywateli i cudzoziemców przybywających do USA.

Z ważniejszych zmian wskazać należy utworzenie w listopadzie 1942 roku Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operations pod kierunkiem Herberta H. Lehmana dla administrowania i pomocy obszarów wyzwolonych i znajdujących się pod okupacją aliancką. Inne tworzone działy zajmowały przestrzeń już istniejących jednostek na ogół ze zwiększonym zakresem zadań. Tak było z powstałym w 1943 roku Office of Foreign Economic Coordination zastępującym dwa inne wydziały.

Wreszcie po rozproszonych korektach strukturalnych przyszedł czas na całościową reformę. Już w styczniu 1944 roku podsekretarz stanu Edward Stettinius podjął działania na rzecz reformy. Początkiem były drobne zmiany wprowadzone w listopadzie 1943 roku ustanawiające nowe zasady podległości wydziałów. Duża reforma nastąpiła już 15 stycznia 1944 roku[42]. Sekretarz Hull wydał zarządzenie (*departamental order* 1218) ją wprowadzające. Kolejny etap tej reformy miał miejsce w grudniu tego samego roku. Zakres zadań i olbrzymi wzrost liczebności DoS uzasadniał wprowadzenie nowego ładu. W roku 1937 DoS liczył 800 FSO, w końcu 1943 roku liczba ta wzrosła do aż 3000. Pierwsze zdanie zarządzenia głosiło, że jego celem jest dokonanie zmian ułatwiających prowadzenie polityki zagranicznej USA w czasie wojny i pokoju. Zmiany, co ciekawe, wyjaśniono opinii publicznej w styczniu w czterech programach radiowych (*State Department Speaks*), po których 8000 osób napisało do DoS[43].

Przekształcono strukturę, a jej podstawowym elementem stały się *offices*, których początkowo było 12. One zastąpiły ponad 60 samodzielnych *divisiones* raportujących bezpośrednio do *undersecretary of state*, co uczyniło ten model niefunkcjonalnym i wywołało potrzebę reformy. Nowe biura podzielone były na *divisiones*. Były tam cztery biura geograficzne, tj.: American Republic Affairs, European Affairs, Near Eastern and African Affairs oraz Far Eastern Affairs, które objęły większe obszary działania i zakres rzeczowy spraw. Zarówno te biura, jak i Office of Special Political Affairs podlegały Undersecretary of State. Sprawy ekonomiczne znalazły się w dwóch biurach, tj. Economic Affairs oraz Wartime Economic Affairs. Zlikwidowano Office of Chief Clerk and Administration oraz stanowiska ekonomicznych i politycznych doradców. Ostatecznie ze struktur DoS wypadło pojęcie Bureau (istniejące od reformy z roku 1830!).

---

[41] A.M. Doyle, *The Department's Foreign Service School in Wartime Economic Work*, AFSJ December 1942, Vol. 10, No. 12.

[42] E. Plischke, *U.S. Department of State..., op. cit.*, s. 274, tabela 6.1: *Department of State Principal Officers, 1913–1945*, s. 301; zob. też: J.L. McCamy, *The Administration of American foreign affairs*, New York 1950, s. 51–57; J.C. Ross, *The Reorganized Department of State*, AFSJ March 1944, Vol. 21, No. 3.

[43] S. Foster, *Public Reaction to the Department's Radio Broadcats*, AFSJ March 1944, Vol. 21, No. 3.

Przekształceniu uległy także jednostki odpowiedzialne za planowanie powojenne, jak Committee on Postwar Programs. Powstał Department of State Policy Committee (stanowili go przewodniczący – sekretarz stanu, podsekretarz stanu jako wiceprzewodniczący, asystenci sekretarza, specjalni asystenci sekretarza, doradca prawny, Leo Pasvolsky, McDermott oraz dyrektorzy wszystkich biur).

Powstał Office of Public Information dla akcji informacyjnej w świecie. Dawny Division of Cultural Affairs został zamieniony w dwa wydziały wchodzące w skład Office of Public Information, tj. Motion Picture and Radio oraz Science Education and Art[44].

Reforma z 15 stycznia 1944 roku utworzyła Office of Foreign Service Administration, od czerwca nazwa tego biura zmieniona została na Office of the Foreign Service. Miało to służyć wzmocnieniu systemu prowadzenia spraw kadrowych FS. W kwietniu 1945 roku dokonano dalszych ważnych korekt. W ramach tego *office* powstały: The Division of Foreign Service Planning, Division of Training Services, Division of Foreign Reporting Services. Kolejne przekształcenia w zasadach funkcjonowania FS wprowadził *Act of May 3, 1945*, który dokonał korekty regulacji z *Moses-Lithicum Act of 1931*[45].

W grudniu 1944 roku przeprowadzono reorganizację DoS i sekretarz stanu zaczął powoływać funkcjonalnych asystentów sekretarza. 20 grudnia 1944 powołano Williama L. Claytona (Assistant Secretary for Economic Affairs); jego następcy to: Archibald MacLeish – Assistant Secretary for Public and Cultural Affairs oraz Nelson A. Rockefeller – Assistant Secretary for American Republic Affairs; Julius C. Holmes – Assistant Secretary for Administration, wreszcie Dean G. Acheson – Assistant Secretary for Congressional Relations and International Conferences. USA głęboko wchodziły w politykę światową, a to ułatwiało kompetentne nadzorowanie tych obszarów aktywności.

Uległy zmianie nazwy i zakresy odpowiedzialności i podległości biura. Podobnie rzecz się miała z innymi jednostkami i jeżeli brać pod uwagę zakres tych zmian, to reforma ta może być porównana z tymi, których dokonali sekretarz Fish w 1870 roku czy sekretarze P. Knox i F. Kellogg. Ta reforma to dzieło Hulla i Stettiniusa, choć Jamesowi Byrnesowi wypadnie ją wdrażać już za prezydentury Harry'ego Trumana. Struktura departamentu nie była stabilna, rzeczywistość wymuszała dalsze zmiany. Pod koniec wojny było 22 *offices* i 50 *divisiones* oddających swoim zakresem działań wzrost zaangażowania USA w sprawy całego świata[46]. Sprawy Polski znajdowały się w Office of Europe nadzorowanym przez Jamesa C. Dunna, konkretnie w Division of Eastern Europe.

Jednym z najciekawszych pól aktywności przygotowujących DoS do działania w zmieniającym się świecie po wojnie było planowanie przyszłości. Już na początku wojny zainicjowano studia nad

[44] J.C. Ross, *The Reorganized Department of State*, AFSJ March 1944, Vol. 21, No. 3.

[45] W. Barnes, J.H. Morgan, *The Foreign Service..., op. cit.*, s. 253.

[46] Struktura DoS w 1945 r. zob.: E. Plischke, *U.S. Department of State..., op. cit.*, s. 274, tabela 6.1: *Department of State Principal Officers, 1913 –1945*, tabela 6.2, s. 305.

kwestiami dotyczącymi przyszłości do pewnego stopnia przypominające „The Inquiry" z czasów Wilsona[47]. Powstał zespół wewnątrz DoS, a Leo Pasvolsky, gubernator Nowego Jorku, został mianowany *special assistant*. Jego zastępcą był dr Harley Notter. Formalnie obaj kierowali od lutego 1941 roku Division of Special Research. Tam Notter odpowiedzialny był za sprawy bezpieczeństwa, kwestie terytorialne i dotyczące zbrojeń, a np. Henry J. Wadleigh za sprawy ekonomiczne. Zespół rósł szybko, przekształcał się i wytworzył kompetentne studia na temat powojennej organizacji świata, w tym przyszłej organizacji międzynarodowej oraz spraw ekonomicznych czy terytorialnych.

W zakresie tej problematyki bardzo ważne było powołanie jednostki odpowiedzialnej za długoplanowe i średnioterminowe plany, tj. The Advisory Committee on Problems of Foreign Relations, kierowanego przez podsekretarza stanu Wellesa, z wiceprzewodniczącym Hugh Wilsonem oraz 13 osobami (m.in. R. Walton Moore, George Rublee i Leo Pasvolsky)[48]. Podobne zadania realizował Advisory Committee on Postwar Foreign Policy powstały z inicjatywy Hulla, a utworzony przez prezydenta. Bieżącymi sprawami kierował Hull, a aktywni byli podsekretarz stanu S. Welles, asystenci sekretarza Dean Acheson oraz Adolf A. Berle, doradca ekonomiczny Herbert Feis, doradca prawny Hackworth i szefowie kilku wydziałów, a także przedstawiciele innych departamentów[49].

Czas wojny nie tylko przyniósł nowe pola aktywności i struktury, ale dokonał także zmian w samej służbie zagranicznej i jej profilu.

Po pierwsze, wojna przyczyniła się do osłabienia wpływów systemu podziału łupów w zakresie mianowań i awansów, które w coraz większym stopniu wspierały się na jakości pracy i kwalifikacjach. Tylko najwyższe stanowiska były oferowane osobom ze względów politycznych. Dotyczy to sekretarza stanu, podsekretarza stanu i kilku asystentów sekretarza. Ci polityczni nominaci to np. John E. Osborne, Dudley Field Malone, Raymond C. Moley, Robert Walton Moore, Harry F. Payer, Francis B. Sayre. Grupa dawniej politycznych nominatów, którzy stali się profesjonalistami, broniła DoS przed wprowadzeniem na najwyższe stanowiska niekompetentnych nominatów. Dean Acheson, Willbur J. Carr, William R. Castle Jr., Joseph C. Grew, S.M. Breckinridge Long, William Phillips, Sumner Welles i Francis White stali się przez lata pracy kompetentnymi dyplomatami i urzędnikami, choć zaczynali jako polityczni nominaci. Oni sprawowali przez wiele lat najważniejsze stanowiska. Podobnie wielu ludzi z niższych stanowisk okazało się profesjonalistami, m.in.: Green H. Hackworth, Stanley K. Hornbeck, John Basset Moore, Leo Pasvolsky, Sydney Y. Smith. Są też pracownicy DoS, którzy zostali mianowani FSO i służyli dobrze departamentowi. Ci oraz liczna grupa zawodowych FS stworzyli kompetentny zespół pracujący na chwałę DoS.

---

[47] O tym szerzej zob. A. Mania, *Europa Środkowa w celach polityki USA w latach I wojny światowej. 14 punktów Wilsona*, [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 2003.

[48] Szerzej zob. Department of State, *Postwar Foreign Policy Preparation 1939–1945*; zob. też: A. Mania, *Cele wojenne i pokojowe Związku Radzieckiego w studiach Departamentu Stanu w latach 1941–1944*, [w:] *idem*, *Studia z dziejów stosunków amerykańsko-radzieckich…*, *op. cit.*, Kraków 1989.

[49] G.H. Stuart, *The Department of State. A History of Its Organization, Procedure, and Personnel*, New York 1949, s. 378–381, oraz *Department of State, Postwar Foreign Policy Preparation 1939–1945*, s. 58–59, 63–65.

Zmieniła się struktura zatrudnienia. Do lat 30. służący za granicą przewyższali kilkakrotnie liczbę pracujących w DoS. Sytuacja zmieniła się w czasie drugiej wojny światowej, gdy zatrudnieni w DoS prześcignęli liczbę pracujących za granicą[50].

Jeżeli wziąć pod uwagę profil społeczny, zawodowy i doświadczenie, to grupa FSO była bardzo różnorodna. Niektórzy dyplomaci mieli za sobą służbę wojskową, np. ambasador William D. Leahy i płk William J. Donovan, adm. Alan G. Kirk. Była wreszcie grupa akademików, która dołączyła do służby, m.in. William E. Dodd, Herbert Feis i inni[51], a także poeci i pisarze, np. Claude G. Bowers, ambasador w Chile, milionerzy, np. A. Harriman, Joseph P. Kennedy, William C. Bullitt, Dwight W. Morrow, Edward Stettinius Jr. itd. Ta różnorodność przebudowywała profil FSO.

Po drugie, w czasie wojny zmienił się czasowo zakres terytorialny i rzeczowy funkcjonowania amerykańskiej służby. USA przed wojną miała swoje placówki w 68 krajach, w czasie wojny w 51[52]. Wzrastała liczba mianowanych szefów placówek w randze ambasadora, najszybciej w czasie drugiej wojny światowej – 41 ambasadorów. W dniu śmierci Franklina D. Roosevelta USA miało placówki w 50 krajach, z czego 36 kierowali ambasadorzy, 13 –ministrowie pełnomocni i jedną – *charge* (służący w państwie kościelnym). Niektórzy akredytowani byli przy rządach na wygnaniu. Stosowano też zasadę mianowań na kilka równoległych placówek.

Wojna spowodowała, że w wielu krajach USA reprezentowane było przez Szwajcarię. Od 1939 roku dokonano unifikacji służb zagranicznych, włączając do nich attaché handlowych i rolniczych. Tylko attaché handlowi działali w pewnej odrębności, gdyż nad niektórymi sprawami pracowali dla Departament of Treasury. W 1943 roku dokonano inkorporacji do FS pracujących dotąd osobno przedstawicieli Bureau of Mines. Nowy zakres obowiązków misji odtworzył listę swych wyspecjalizowanych funkcjonalnych attachés jak oczywiście wojskowi, morscy i lotniczy, finansowi, prasowi i zajmujących się sprawami telekomunikacji.

Po trzecie, wojna wytworzyła zjawiska działania nowych instytucji na arenie międzynarodowej oraz pojawiła się instytucja specjalnych wysłanników prezydenta i dyplomacja konferencyjna z udziałem prezydenta i szefów DoS. W gronie tych pierwszych wskazać należy takich jak FSO Robert D. Murphy, wyznaczony do negocjowania porozumienia z Weygandem, czy płk William J. Donovan wysłany do Jugosławii w 1941 roku dla zbadania postawy tego kraju. Także wiceprezydent Henry A. Wallace został wysłany w 1944 roku na specjalną misję. Specjalnymi przedstawicielami prezydenta w ważnych sprawach byli Harry Hopkins czy Averell Harriman.

Jedną z cech dyplomacji wojennej była dyplomacja konferencyjna. Wielkie konferencje międzynarodowe angażowały DoS i inne agendy zarówno w jej przygotowanie, jak i zmuszały do udziału w roli uczestników czy ekspertów. Dobrym przykładem jest konferencja moskiewska ministrów spraw zagranicznych z października 1943, tj. ostatnia wielka konferencja z udziałem

[50] D.F. Trisk, *A short history of the U.S. Department of State, 1781–1981*, Washington, D.C. 1981, s. 29, 42.

[51] E. Plischke, *U.S. Department of State..., op. cit.*, s. 339.

[52] *Ibidem*, s. 316.

Hulla. Pojechał tam wsparty dużym zespołem około 15 dyplomatów, jak James C. Dunn, Green H. Hackworth, Charles E. Bohlen[53]. W DoS powstawały też projekty najważniejszych deklaracji politycznych od *Atlantic Charter* do deklaracji na konferencji Wielkiej Trójki[54]. Tam także powstały teksty kilkuset traktatów i porozumień o różnorodnym charakterze. USA włączało się do coraz większej liczby organizacji.

Po czwarte, uległ przekształceniu profil społeczny służby. Warto dodać, że nawet w tym okresie pojawiały się bardzo krytyczne oceny amerykańskiej dyplomacji bazujące na dawnych uprzedzeniach. Dla wielu krytyków dyplomaci to grupa snobów z Groton i Harvardu, którzy nie rozumieli Ameryki i żyli w atmosferze odziedziczonego bogactwa. Autor artykułu z 1943 roku podał, przeciwstawiając się tezie, że na przyjętych wówczas do służby (FSO) 104 osób tylko 27 wywodziło się z Yale, Princeton lub Harvardu, zaś pozostali z innych czasem niemających wysokiego prestiżu *college*'ów stanowych[55]. Tak też było w poprzednich latach 1939, 1940, 1941. Tylko jeden przedstawiciel w tych latach był synem dyplomaty, co obala oskarżenia o nepotyzm. Drugie główne oskarżenie kierowane wobec dyplomacji przedstawiało ją jako grupę żyjącą w idyllicznym świecie pełnym splendoru. Temu przeciwstawiano się, podając informacje o zabitych w służbie i bardzo trudnych warunkach pracy w narażeniu na niedogodności klimatu, obcych kultur i epidemii. Były też oskarżenia, że to arystokracja skłonna akceptować pewne postawy profaszystowskie, czego miał dowodzić czas współpracy z reżimem Vichy.

Dla zdobycia argumentów do dyskusji na temat FS przeprowadzono na przełomie lat 1944/1945 badanie dotyczące zawodowego doświadczenia i wykształcenie FSO[56]. W wyniku badania stwierdzono, że ukończyli oni 316 różnych szkół. Dominacja wielkich prywatnych szkół jest widoczna, dotyczy głównie uniwersytetów wschodniego wybrzeża, jak Harvard, Georgetown, Yale, Princeton, George Washington i Columbia. Poza tym była grupa uniwersytetów z zachodniego wybrzeża, jak: University of California i prywatny Stanford. W dalszej kolejności są: University of Virginia, University of Michigan, University of Texas, University of Illinois, University of Wisconsin, Ohio State, University of Pennsylvania, University of Minnesota, University of Chicago, Cornell (na miejscu 13) i Dartmouth College (na 15 miejscu). Z kolei dwie uczelnie wojskowe, tj. US Naval Academy oraz US Military Academy, znalazły się w pierwszej dwudziestce. Trzy uniwersytety waszyngtońskie (tj. Georgetown University, George Washington University i American University) wymienione są wśród pierwszych dwudziestu pięciu. Badanie wykazało też, że FSO kształcili się ponadto na 84 zagranicznych uniwersytetach. Patrząc na ich zainteresowania, dostrzeżono, że 49% przyszłych FSO odbyło kursy społeczne i humanistyczne, 8% skończyło prawo, tylko 6% wybrało kursy z biznesu. Był to, mówiąc w pewnych uproszczeniu, model wykształcenia typowy dla elit intelektualnych.

---

[53] G.V. Allen, *The Foreign Service at Moscow Conference*, AFSJ February 1944, Vol. 21, No. 2.

[54] E. Plischke, *U.S. Department of State…*, *op. cit.*, s. 274, tabela 6.5: *International Policy Declaration and Other Pronouncements 1913–1945*, s. 344–346.

[55] *In Defense of Our Diplomats*, AFSJ June 1943, Vol. 20, No. 6.

[56] *From a Recent Study of the Foreign Service*, AFSJ Feb. 1945, Vol. 22, No. 2.

Uzupełniając powyższe dane, omówiony przez Daniela Gaudina w AFSJ z października 1945 tego roku[57] „Statistical Survey of the Foreign Service" (stan z lata 1945 roku) podaje, że spośród około 800 FSO – 71 osób skończyło Harvard, 57 – Yale, 48 – Princeton, 28 – Georgetown, 26 – California, 22 – Stanford, George Washington – 15, Columbia – 13, Dartmouth – 12, Michigan – 11, Virginia – 11, Wisconsin – 11, Minnesota – 10, Illinoin – 9, Cornell – 8, Pennsylvania – 8, US Military Academy – 8. To rozproszenie jest wyraźne i jeżeli porównamy je z danymi w początku wieku, gdy Harvard dawał blisko połowę dyplomatów i ponad 30% konsulów, nastąpił wyraźny proces demokratyzacji FSO.

AFSJ cytował często wypowiedzi najwyższych rangą szefów DoS i polityków podnoszące wartość dyplomacji. W październiku 1943 roku Sumner Welles wskazał na ogrom zadań wykonywanych przez relatywnie małą grupę, tj. 45 ambasadorów i posłów, 850 FSO i in. – razem około 5000 ludzi zgromadzonych w 237 ambasadach, poselstwach i konsulatach[58]. On także odniósł się do niesprawiedliwych ocen, że służba ta jest dla bogatych, gdyż przypominał, że system wynagrodzeń pozwalał ludziom niezamożnym tam pracować[59].

Po piąte, już w czasie wojny podjęto zarówno w DoS, jak i w American Foreign Service Association debatę na temat tego, w jakim kierunku powinien iść rozwój FS po wojnie. W wielu wypowiedziach jego członkowie proponowali różne koncepcje zmian dotyczących FS. Podnosili kwestie systemu egzaminacyjnego, modelu drogi awansowej, kształcenia o specjalistycznym charakterze[60]. Wielu podnosiło kwestie wykorzystania korpusu służby zagranicznej z czasów wojny w okresie powojennym. Podnoszona była kwestia granic wieku dla przyjmowanych do służby, wobec preferowanych w obecnej praktyce 21–35 lat. Sprawa przyszłości FS stała się przedmiotem wielu wypowiedzi, które zamieszczano w AFSJ. Ogłoszono swego rodzaju konkurs na teksty dotyczące pożądanych zmian w funkcjonowaniu FS. To bardzo ciekawe propozycje, w których wskazywano na różnorodne kwalifikacje i potrzebę posiadania przez FSO umiejętności w wielu dziedzinach[61]. Liczne głosy koncentrowały się na potrzebie zmiany systemu kształcenia, egzaminów, kwalifikacji dla pełnienia tej służby, warunkach płacy, sposobu mianowania na stanowisko szefa misji, systemu urlopów, kwalifikacji i kształcenia językowego, warunków emerytalnych[62].

---

[57] D. Gaudin, *Statistical Survey of the Foreign Service*, AFSJ October 1945, Vol. 22, No. 10.

[58] S. Welles, *Diplomacy as a Career*, AFSJ October 1943, Vol. 20, No. 10; zob. też *idem*, *Government Abroad – US Foreign Service*, AFSJ November 1944, Vol. 21, No. 11.

[59] Szerzej: R.B. Rommel, E. MacDaniels, *Foreign Service Salaries in Washington*, AFSJ November 1944, Vol. 21, No. 11.

[60] G.H. Shaw, *Post-war Problems of the Foreign Service*, AFSJ February 1944, Vol. 21, No. 2.

[61] J.O. Denby, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to Meet its War and Postwar Responsibilities*, AFSJ Feb. 1945, Vol. 22, No. 2; ten tekst korespondował z wypowiedzią sekretarza stanu Stettiniusa w dniu 21 grudnia 1944 w Constitution Hall, w: *Remarks of the Secretary of State to the Staff and Personnel of the Department of State*, AFSJ Feb. 1945, Vol. 22, No. 2; zob.: E.A. Gullion, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ March 1945, Vol. 22, No. 3; zob. też Ch.A. *Bay, Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ October 1945, Vol. 22, No. 10, także W. Perry George, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ November 1945, Vol. 22, No. 11.

[62] E.G. Trueblood, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ April 1945, Vol. 22, No. 4; zob. też: S. Chapin, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ June 1945, Vol. 22, No. 6, W. Adams, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ July 1945, Vol. 22, No. 7, J.W. Gantenbein, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ August 1945, Vol. 22, No. 8, R. Mills McClintock, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ September 1945, Vol. 22,

Lektura tych tekstów doskonale potwierdza stan świadomości korpusu służby zagranicznej, który był przekonany o swych możliwościach, wartości, jak i potrzebie zmian w celu doskonalenia swoich możliwości działania. Wojna odegrała tu szczególną rolę. Piszący o nieprzydatności służby zagranicznej w czasie wojny nie mieli racji. Nie wzięli pod uwagę tego, jak zmieniała się ta służba podczas wojny. Jej tradycyjne funkcje i sposób działania wyglądały w praktyce inaczej niż znano to z okresu wcześniejszego. Ta zdolność dostosowania się do nowych okoliczności i zadań pozwoliła służbie zagranicznej wyjść z wojny wzbogaconą, a więc przygotowaną do zadań służby mocarstwa. Część z tych sugestii wskazywanych przez uczestników konkursu realizowano, m.in. wydając *Departamental Order nr 1314* z 1 kwietnia 1945 roku[63]. Przekształcił on Office of Foreign Service, tworząc nowe wydziały, rozszerzając zakres działań, kształcenia i planowania rozwoju kadry, a także w zakresie przygotowania do tworzenia analiz, szczególnie w sprawach ekonomicznych, których znaczenie wybijało się nad inne pola obserwacji. FSO mieli być przygotowywani do nowych zadań, a świadomość tego obecna była w kierownictwie DoS i wśród samych FSO.

No. 9, J.G. McCargar, *Suggestions for Improving the Foreign Service and its Administration to meet its War and Post-War Responsibilities*, AFSJ December 1945, Vol. 22, No. 12.

[63] M.B. Davis, *Reorganization of the Office of the Foreign Service*, AFSJ May 1945, Vol. 22; dalsze porządkujące regulacje ujęte w: PL 48, *Text of the Foreign Service Legislation*, AFSJ June 1945, Vol. 22, No. 6; drobne zmiany wprowadził *The Federal Employment Pay Act of 1945*, zob. M.L. Leap, *The federal Employees Pay of 1945 and the Foreign Service*, AFSJ August 1945, Vol. 22, No. 8; *Act of May 1945* był ważną modyfikacją *Moses-Lithicum Act of 1931* i dotyczył m.in. służby pomocniczej i możliwości włączenia jej członków do FS, tworzenia nowych kategorii pracowników administracyjnych w ramach FS – o tym zob. J.F. Harrington, *Revamping the Foreign Service*, AFSJ September 1945, Vol. 22, No. 9 oraz E. Atwater, *A Review of Recent Legislation Affecting the American Foreign Service*.

Władysław Masiarz

Układy o repatriacji między Polską a Rosją w latach 1921–1957

WPROWADZENIE

W dziejach stosunków polsko-sowieckich zawarto trzy układy o masowej repatriacji: pierwszy – Układ o repatriacji podpisany w Rydze 24 lutego 1921 roku[1], drugi – Umowa o prawie zmiany obywatelstwa oraz ewakuacji grup ludności zamieszkałych na terytorium obydwu państw z 6 lipca 1945 roku[2] i trzeci – Umowa między Rządem PRL a Rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej z 25 III 1957 roku[3].

Chociaż upłynęło już 89 lat od podpisania pierwszego Układu, a 53 od podpisania drugiego, problem repatriacji Polaków z terenu b. ZSRR w dalszym ciągu jest aktualny. Warto zatem przybliżyć treść tych aktów, znaleźć podobieństwa lub różnice między nimi oraz przypomnieć ich historyczne znaczenie.

I
PIERWSZA REPATRIACJA 1921–1924

Układ o repatriacji opracowany i wynegocjowany przez pełnomocników rządu RP oraz rządów Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Rad i Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad został podpisany 24 X 1921 roku, niemal miesiąc wcześniej niż traktat pokojowy z 12 X 1921. Był on wykonaniem art. VIII Umowy o preliminariach pokojowych i rozejmie z dnia 12 X 1920 roku[4].

---

[1] „Monitor Polski" z 14 III 1921, nr 59; K.W. Kumaniecki, *Odbudowa państwa polskiego. Najważniejsze dokumenty 1912–1924*, Warszawa 1924, s. 489–499; *idem*, *Repatriacja Polaków po wojnie polsko-bolszewickiej w latach 1921–1924*, „Przegląd Wschodni" 1991, t. 1, z. 1, s. 133–145.

[2] *Stosunki polsko-radzieckie w latach 1945–1972. Dokumenty i materiały*, oprac. E. Basiński, T. Walichnowski, Warszawa 1974, s. 7–11; P. Żaroń, *Ludność polska w Związku Radzieckim w czasie II wojny światowej*, Warszawa 1990, s. 384–386.

[3] *Polska Ludowa – Związek Radziecki 1944–1974. Dokumenty i materiały*, Warszawa 1974, s. 212–216.

[4] *Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich*, t. 3, Warszawa 1964, s. 465–475.

Tekst Układu składał się z 38 artykułów rozłożonych w czterech działach. *Dział I* mieścił przepisy ogólne zawarte w 9 artykułach. Najważniejszy wydaje się art. I, który zawierał zobowiązanie stron do natychmiastowej „repatriacji wszystkich znajdujących się na ich terytorium – zakładników, jeńców cywilnych, osób internowanych, jeńców wojennych, wygnańców, uchodźców i emigrantów". W praktyce strona sowiecka mnożyła trudności w wyjazdach, szczególnie robotników. Z tych 7 kategorii osób zdefiniowano w art. II 6, oprócz *zakładników*, których najczęściej bolszewicy brali przy byle okazji, a co do których zapewne nie udało się wypracować logicznej definicji.

Interesujące jest też zdefiniowanie 3 kategorii osób tj.: *wygnańców*, *uchodźców i emigrantów*. Przez *wygnańców i uchodźców* rozumiano osoby, które przed 1 VIII 1914 roku mieszkały na terytorium jednej ze stron, a które w ciągu wojny 1914–1918, wojny polsko-rosyjsko-ukraińskiej lub wojny domowej opuściły zajęte przez nieprzyjaciela miejscowości lub zostały wysiedlone na mocy rozporządzeń władz wojskowych lub cywilnych. Do tych kategorii zaliczono także b. jeńców wojennych, którzy przed 1 VIII 1914 roku mieszkali na terytorium jednej strony, a znajdowali się na terytorium drugiej strony, i b. wojskowych rosyjsko-ukraińskich, którzy znajdowali się na terytorium RP. Natomiast za *emigrantów* uważano tych, którzy przed 1 VIII 1914 roku wyemigrowali na terytorium drugiej strony wskutek prześladowań politycznych, narodowościowych lub religijnych. Trzeba przyznać, że takie rozumienie tych 3 kategorii osób było prawidłowe i takie obowiązuje do dziś.

Oczywiście powrót do kraju był dobrowolny i wolny od wszelkiego przymusu (art. III). Osoby przeznaczone do repatriacji miały otrzymać miesięczne wypowiedzenie z pracy i zostać zwolnione tydzień przed wyjazdem z uregulowaną wypłatą zarobku (art. IV). Obie strony zobowiązały się do „dostatecznego utrzymania" lub umożliwienia zarobku jeńcom, internowanym i zakładnikom, tj. tym kategoriom, które były pozbawione wolności (art. V), oraz do zwrotu kosztów ich utrzymania, jeżeli wydatki te nie były pokryte pracą jeńców (art. VI).

Art. VII był najbardziej obszerny, ponieważ wyszczególniał w 16 punktach, co wolno, a czego nie wolno było wywozić repatriantom oprócz bagażu podręcznego. Ustalono, że waga bagażu dla głowy rodziny lub osoby pojedynczej nie powinna przekraczać 8 pudów, tj. 131 kg (1 pud = 16,38 kg). Na każdego członka rodziny wyznaczono po 5 pudów, tj. 81 kg, i dla dzieci poniżej 10 lat 2 pudy, tj. ok. 33 kg. Z odzieży tylko 2 sztuki, obuwia 2 pary, 1 futro i 6 zmian bielizny na osobę oraz przedmioty niezbędne w dalekiej podróży, jak poduszki, prześcieradła, kołdry, ręczniki, czajniki itp. Produktów żywnościowych tylko do 20 funtów, tj. 8 kg na osobę, w tym mąki lub pieczywa nie więcej niż 8 funtów, tj. 3,5 kg, produktów mlecznych 3 funty, tj. 1,2 kg i 4 funty, tj. 1,6 kg innych produktów, w tej liczbie tylko 1 funt tj. 0,4 kg cukru i 1/4 funta, tj. ok. 10 dkg herbaty. Wolno było wywieźć nie więcej niż 500 sztuk papierosów lub 0,5 funta, tj. 20 dkg tytoniu na osobę dorosłą powyżej 18 roku życia. Mydła wolno było zabrać 1 funt, tj. pół kg zwyczajnego i więcej niż 1 kawałek toaletowego. Wszystkie te ograniczenia w prawie wywozu dowodzą wielkich trudności obu państw, głównie w aprowizacji ubioru i żywności.

Robotnikom, rzemieślnikom, rolnikom, lekarzom, artystom i uczonym pozwolono na wywóz przedmiotów niezbędnych do wykonywania ich zawodów ponad przepisaną normę, ale po specjalnym zgłoszeniu. Wolno było wywieźć także 1 maszynę do szycia na rodzinę. Tym uchodźcom i wygnańcom, którzy nie wracali koleją, zezwolono na wywożenie pojazdów, wozów i sani oraz dozwolono wywozić ich własne bydło, konie, nierogaciznę i drób oraz część ich gospodarczego inwentarza.

Nie wolno było wywozić wszelkich druków, dokumentów, fotografii i „wszelkiego rodzaju papierów" nieposiadających znaku o przejrzeniu przez właściwe urzędy. Ten zakaz należał do najstarszych tak w carskiej, jak i w sowieckiej Rosji i stosowany jest do dziś. Wielokrotnie przyszło mi pracować w archiwach St. Petersburga, Moskwy czy Irkucka, gdzie na kserokopiach dokumentów, głównie dotyczących Polaków w Rosji, musiałem mieć do wywozu pieczęci urzędowe archiwum. Ta dbałość do przesady o archiwalia w Rosji jest godna podziwu, choć z drugiej strony stanowi ogromną trudność w dostępie do archiwaliów głównie obcokrajowcom. Nie wolno było wywozić broni, lornetek polowych i rynsztunku wojskowego. Wyroby manufaktury, kuśnierskie, skórzane, galanteryjne itp. wolno było wywozić tylko do użytku osobistego. Nie wolno było wywozić samochodów, motocykli, rowerów i innych pojazdów oraz maszyn, części składowych maszyn, przyrządów fizycznych, instrumentów chirurgicznych i muzycznych.

Największe ograniczenia zastosowano do wywozu kruszców i kamieni szlachetnych, monet złotych i srebrnych, przedmiotów ze złota i platyny oraz wyrobów ze złota i platyny. Wolno było wywieźć ich tylko do wagi 16 zołotników (1 zołotnik = 4,2 gr) i wyrobów ze srebra do 1 funta, tj. do 40 dkg na osobę. Wolno było wywozić poza normę wagową po 1 sztuce na osobę dorosłą złote i srebrne zegarki, obrączki ślubne, srebrne papierośnice i srebrne damskie woreczki. Podobnie można było wywieźć biżuterię z diamentów, brylantów, szafirów, szmaragdów, rubinów i pereł, ale tylko do wagi 1 karata, tj. 0,2 gr.

Pieniędzy papierowych jedna osoba mogła wywieźć z Rosji i Ukrainy do 20 tys. rubli oraz do 40 tys. marek polskich z Polski. Wywóz większych kwot był możliwy tylko za specjalnym pozwoleniem. Nie wolno było wywozić bez specjalnego pozwolenia walut zagranicznych, papierów wartościowych, dywidendowych, obligacyjnych, weksli, kwitów transportowych i warrantów[5]. Podobnie bez specjalnego pozwolenia nie wolno było wywozić antyków i przedmiotów posiadających wartość artystyczną.

Repatrianci wraz z bagażami zostali zwolnieni z wszelkich podatków i opłat związanych z wyjazdem.

Dział II Układu był zatytułowany „Komisje mieszane". W 11 artykułach (X–XX) zawarto prawa, zadania i kompetencje dwóch komisji mieszanych, jednej w Warszawie dla Polski i drugiej w Moskwie dla Rosji i Ukrainy. Każda z nich składała się z dwu delegacji – polskiej i rosyjskiej wyznaczonej przez odnośne rządy, zaś delegacja była złożona z 3 członków i 2 zastępców oraz niezbędnego personelu (30 osób). Komisje mieszane miały się zorganizować w ciągu miesiąca (art. X).

[5] *Warrant* (ang.) – kwit, dowód stwierdzający złożenie towaru w domu składowym.

Komisje miały prawo delegowania części swego składu i personelu pomocniczego dla pracy w innych miejscowościach. W taki sposób dla Syberii zorganizowano komisję w Nowosybirsku (art. XI). Komisje miały bardzo szerokie kompetencje ujęte w 16 punktach (art. XII). To one planowały, organizowały i przeprowadzały w praktyce repatriację. Wydawały urzędowe zawiadomienia w sprawach repatriacji, ogłaszały je w prasie i przesyłały do miejsc pobytu osób podlegających repatriacji.

Do najważniejszych kompetencji komisji mieszanych należał nadzór i kontrola nad prawidłowym wykonaniem Układu o repatriacji oraz „ustalenie liczby, miejsca pobytu i pochodzenia" osób podlegających repatriacji, a także „ustalenie dokładnych i zupełnych spisów zmarłych spośród osób", które miały być repatriowane.

Wśród zadań komisji mieszanych była też „opieka i niesienie, w miarę konieczności wszelkiego rodzaju pomocy materialnej" oraz „obrona interesów" osób repatriowanych. Komisje miały także obowiązek zwiedzania obozów, więzień, szpitali i innych miejsc, w których znajdowały się osoby zakwalifikowane do repatriacji. Oprócz wielu innych spraw komisje mieszane ustalały rzeczywiste wydatki na utrzymanie jeńców oraz wysokość ich płacy zarobkowej za pracę w okresie niewoli.

Państwa-strony były zobowiązane dostarczyć dla komisji mieszanych „wszelkich materiałów i niezbędnych środków" do wykonania zadań oraz na wstęp do obozów, więzień, szpitali i innych miejsc pobytu osób podlegających repatriacji (art. XIII).

Art. XIV był jednym z najważniejszych, ponieważ zobowiązywał państwa-strony do dostarczenia dla komisji mieszanych z „możliwie największym pośpiechem dokładnych danych o wszystkich znajdujących się na ich terytorium jeńcach wojennych, cywilnych, osobach internowanych" i zakładnikach.

Artykuły XV do XIX dotyczą uprawnień i kompetencji dla 4 delegacji, z których składały się komisje mieszane, po 2 w każdej komisji. Art. XV gwarantował członkom delegacji prawo nietykalności dyplomatycznej, a personelowi pomocniczemu bezpieczeństwo osobiste i bezpieczeństwo mienia urzędowego i prywatnego. Art. XVI przyznawał delegacjom prawo stałego komunikowania się bez przeszkód ze swoimi rządami za pomocą aparatu Hughesa, radia, kurierów dyplomatycznych oraz telegraficznie i listownie. Miały też prawo korzystać z szyfru i pieczęci urzędowej, a listy i przesyłki nie podlegały otwarciu ani cenzurze. Art. XVII określał kompetencje komisji, wśród których najważniejsze było prawo wizowania spisów osób repatriowanych oraz zapewnienie im opieki, niesienie im pomocy materialnej i obrona ich interesów. Art. XIX i XX dotyczyły zabezpieczenia warunków pracy delegacjom przez rządy państw-stron, które były zobowiązane zapewnić po cenach stałych pomieszczenia dla kancelarii i mieszkań oraz opału i oświetlenia. Natomiast ostatni art. XX stanowił, że podania, pisma, dokumenty do i od komisji lub delegacji były wolne od opłat stemplowych i innych.

Dział III Układu składał się z największej liczby 12 artykułów, bo dotyczył „Organizacji powrotu do kraju". W art. XXI ustanowiono, że rządy państw wysyłających dokonują rejestracji i sporządzają spisy transportowanych osób. Art. XXII ustalał wzory spisów dla każdej kategorii osób

repatriowanych. Art. XXIII stanowił, że spisy takie w dwu egzemplarzach przedkładały urzędy państw do komisji Mieszanej, która przekazywała je delegacjom, które z kolei dokonywały weryfikacji i ostatecznie przyjmowały skład list. Delegacjom przysługiwało prawo skreślenia i odmowy repatriacji osób, które nie należały do ustalonych kategorii. Osoby, którym odmówiono powrotu, mogły być włączone powtórnie do spisu osób wyjeżdżających na wniosek delegacji.

W art. XXIV zagwarantowano prawo powrotu osobie wraz z rodziną, a w art. XXV ustalono pierwszeństwo wysyłania osób niezdolnych do pracy, wymagających pomocy, chorych, inwalidów, starców, samotnych kobiet i dzieci, osób korzystających z dobroczynności publicznej i osób mających rodzinę na terytorium drugiej strony. Ustalono też, że repatriacja zacznie się od okręgów najbardziej niedogodnych pod względem żywnościowym, mieszkaniowym i innych warunków bytu, zapewne też odległości.

W art. XXVI ustalono, że w pierwszych transportach powinni być odesłani jeńcy cywilni, internowani i zakładnicy. Artykuły XXVII–XXVIII dotyczyły jeńców wojennych. Wymianie podlegali wszyscy jeńcy wojenni, tak żołnierze, jak i oficerowie, dowódcy i komisarze, w myśl zasady: wszyscy za wszystkich. W pierwszej kolejności byli wysyłani jeńcy wojenni chorzy i inwalidzi oraz ci, którzy znajdowali się w niewoli w najgorszych warunkach utrzymania (art. XXXVIII). Wysyłanie transportów z jeńcami wojennymi zaczęto jeszcze przed zorganizowaniem komisji mieszanych w 10 dni po podpisaniu Układu (art. XXVII). Liczbę wysyłanych tygodniowo jeńców wojennych ustalono na nie mniej niż 1500, a wszystkich kategorii ustalono na 4 tys. tygodniowo. Transporty z pozostałymi kategoriami osób rozpoczęły się w 2 tygodnie po zorganizowaniu komisji mieszanych.

Punkty odbiorcze repatriantów ustalono w art. XXIX. Były to stacje kolejowe Stołbce-Kojdanów na linii Baranowicze-Mińsk oraz stacja Zdołbunowo na linii Równe-Szepietówka. Z obu stron punktów odbiorczych były urządzone na koszt rządów baraki i stacje sanitarno-żywnościowe.

Art. XXX dotyczył pewnych szczegółów technicznych co do podstawianych eszelonów. Ustalono, że przewóz ludzi i bagażu w granicach swego terytorium, każda ze stron przyjmuje na swój rachunek i zapewnia należytą pomoc sanitarną i dostateczne wyżywienie w drodze. Art. XXXI ustalał, że przewóz w okresie chłodów miał się odbywać w wagonach ogrzewanych, natomiast chorych i słabych w pociągach sanitarnych. Tylko chorzy na choroby zakaźne mogli być repatriowani po wyzdrowieniu. Przy przekazywaniu transportów strona przekazująca (art. XXXII) doręczała za pokwitowaniem przedstawicielowi państwa odbierającego spis osób znajdujących się w transporcie. Spis musiał być zaświadczony przez delegację państwa odbierającego.

Dział IV – ostatni – był zatytułowany „Postanowienia końcowe" i składał się z 6 artykułów. W art. XXXIII z uznaniem stwierdzono, że przedstawiciele Towarzystw Czerwonego Krzyża zajmują się niesieniem pomocy i opieki repatriantom oraz potwierdzono pełnomocnictwa do ich pomocy w prowadzeniu repatriacji do chwili utworzenia komisji mieszanych.

Zawartość wszystkich artykułów w Układzie była bardzo ważna dla repatriantów, głównie Polaków, których sytuacja w sowieckiej Rosji uległa dramatycznemu pogorszeniu w porównaniu sprzed

rewolucji w 1917 roku. Do 1921 władze sowieckie zlikwidowały wszystkie polskie organizacje, szkoły i rozpoczęły prześladowania księży katolickich, ograniczając dostęp wiernych do kościołów. Wielu Polaków, w tym księży, zostało aresztowanych i przebywało w aresztach i więzieniach[6]. Dlatego szczególne znaczenie miał art. XXXIV, w którym zobowiązano się „niezwłocznie po podpisaniu Układu (...) wydać odpowiednie rozporządzenia o zawieszeniu postępowania sądowego, administracyjnego, dyscyplinarnego oraz wszelkiego innego, wszczętego w stosunku do jeńców cywilnych, osób internowanych, zakładników, wygnańców, emigrantów, jeńców wojennych, jak również o natychmiastowym wstrzymaniu wykonania kar, wymierzonych przeciwko tym osobom na jakiejkolwiek drodze". Wprawdzie wstrzymanie wykonania kar nie mogło powodować wypuszczenia na wolność, ale dodano, że „osoby te winny być natychmiast wydane władzom ich państwa wraz ze wszystkimi aktami". W ten sposób uratowało się wielu uwięzionych Polaków, w tym księży. Na koniec tego artykułu dopisano, zapewne na życzenie delegacji sowieckiej: „Jeżeli jednak dana osoba oświadczy, iż nie życzy sobie powrotu do ojczyzny lub władze ojczyste nie zgodzą się na jej przyjęcie, osoba ta może być ponownie pozbawienia wolności".

Ostatnie 4 artykuły *Działu IV* i tym samym całego Układu mają charakter ogólny, typowy niemal dla wszystkich układów międzypaństwowych. Art. XXXV jest deklaracją, że wszystkie sprawy związane z repatriacją będą załatwiane zgodnie z zasadami Układu, który w terminie dwutygodniowym od daty podpisania był podany przez obie strony do wiadomości publicznej (art. XXXVI). Układ został sporządzony w języku polskim, rosyjskim i ukraińskim (art. XXXVII). Wreszcie w ostatnim art. XXXVIII oświadczono, że Układ „nie podlega ratyfikacji i otrzymuje moc obowiązującą z chwilą podpisania" – tj. 24 II 1921 roku w Rydze.

Do Układu o repatriacji dołączono jako jego część składową *Protokół dodatkowy* złożony z 4 paragrafów. Ponieważ Układ dotyczył masowej repatriacji w paragrafie 1 *Protokołu dodatkowego* uznano także repatriację indywidualną, którą organizowały komisje mieszane według list na podstawie każdorazowego porozumienia się stron. Paragraf 2 nie uznawał za wygnańców i uchodźców b. carskich wojskowych, urzędników cywilnych i wojskowych, którzy mieszkali na terytorium Polski.

Bardzo ważny dla całego Układu o repatriacji był paragraf 3, w którym zwolniono repatriantów z prawa opcji, tj. uzależnienia powrotu osób od wyboru obywatelstwa.

Układ o repatriacji podpisało ze strony Polski 5 pełnomocnych przedstawicieli:

1. Jan Dąbski (1880–1931), przewodniczący polskiej delegacji, ówczesny wiceminister spraw zagranicznych (1920–1921), polityk, ludowiec, napisał *Pokój ryski. Wspomnienia, pertraktacje, tajne układy z Joffem, listy*, Warszawa 1931.

2. Stanisław Kauzik (1891–1959), prawnik, polityk, sekretarz generalny Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów.

3. Edward Lechowicz.

[6] В. Масярж, *Поляки в Восточной Сибири 1905–1945*, Варшава – Иркутск 1995, s. 96–99; *idem*, *Mała Polska Ojczyzna na Syberii Wschodniej. Polska wieś Wierszyna 1910–1990*, „Krakowskie Studia Małopolskie" 1998, nr 1; *Polonia w Rosji: historia i dzień dzisiejszy*, Moskwa 2000, s. 50–51.

4. Henryk Leon Strasburger (1887–1951), prawnik, polityk, wiceminister przemysłu i handlu.

5. Leon Wasilewski (1870–1936), historyk, polityk, bliski współpracownik Józefa Piłsudskiego, główny architekt polskiej polityki wschodniej w początkach II RP, poseł RP w Estonii (1920–1921). Po podpisaniu i ratyfikacji traktatu ryskiego przewodniczył polskiej Komisji ds. delimitacji wschodniej granicy Polski z tj. wytyczenia jej w terenie. Ojciec Wandy (1905–1964), współtwórczyni ZPP, Wojska Polskiego w ZSRR i wiceprzewodniczącej PKWN.

Ze strony rosyjsko-ukraińskiej Układ podpisało 4 pełnomocnych przedstawicieli:

1. Adolf Joffe (1883–1927), przewodniczący Delegacji RFSRR i USRR, polityk i dyplomata sowiecki, pochodził z rodziny krymskich kupców żydowskich, zesłaniec syberyjski, zwolennik Lwa Trockiego, złamany nagonką popełnił samobójstwo.

2. Jakub Hanecki (1879–1937), wł. Jakub Furstenberg, pochodził ze spolonizowanej rodziny niemieckiej, ur. w Warszawie, komunista, bliski współpracownik W. Lenina, oskarżony o szpiegostwo na rzecz Polski został rozstrzelany w 1937, rehabilitowany w roku 1956.

3. Edmund Kwiring.

4. Leonid Oboleński (1883–1927), komunista, dyplomata, charge d'affaires ZSRR w Warszawie (1922–1923), ambasador w Warszawie (1923).

II

Powroty Polaków z Rosji ogarniętej rewolucją zaczęły się już w 1917 roku. Zajmował się tym Wydział Reemigracyjny Rady Regencyjnej. Jeszcze wtedy używano na przemian terminów reemigracja i repatriacja. Faktyczna repatriacja zaczęła się po pokoju brzeskim, tj. od marca 1918 roku. Do listopada 1918 roku wróciło z Rosji wg różnych szacunków od 118 do 130 tys. ludzi[7].

Do sierpnia 1918 roku władze sowieckie stwarzały ogromne trudności w reewakuacji ludności polskiej do kraju, chcąc głównie zatrzymać Polaków jako dobrą siłę roboczą. Podobne stanowisko zajęła SDKPiL[8].

Wojna polsko-bolszewicka 1919–1920 przerwała reewakuację Polaków ze wschodu. Dopiero po podpisaniu rozejmu ruszyła repatriacja. W pierwszej kolejności nastąpiła wymiana jeńców wojennych. Od 16 III do 12 X 1921 z Rosji przybyło 26 440 polskich jeńców w tym 418 oficerów, zaś do Rosji wysłano z Polski 64 971 jeńców sowieckich[9].

W komunikacie z 21 V 1924 roku Komisja Repatriacyjna podała, że w okresie od kwietnia 1921 do kwietnia 1924 roku z ZSRR do Polski powróciło 1 mln 100 tys. repatriantów, w tym 15–25% stanowili Polacy, 65% Ukraińcy i Białorusini, głównie chłopi. Liczba optantów wyniosła 25%[10].

[7] *Emigracja z ziem polskich w czasach nowożytnych i najnowszych (XVIII–XX w.)*, red. A. Pilch, Warszawa 1984, s. 248–251.

[8] *Ibidem*, s. 250; *Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich*, t. 1, Warszawa 1952, s. 455–456.

[9] *Zwycięzcy za drutami. Jeńcy polscy w niewoli (1919–1922). Dokumenty i materiały*, oprac. S. Alexandrowicz, Z. Karpus, W. Rezmer, Toruń 1995, s. IX.

[10] *Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich*, t. 4, Warszawa 1965, s. 218.

Zakończenie repatriacji nastąpiło 24 VI 1924 roku. W dniu 25 VI 1924 roku w Moskwie opublikowano Rezolucję Polsko-Rosyjsko-Ukraińskiej Mieszanej Komisji Repatriacyjnej w sprawie zakończenia masowej repatriacji z ZSRR. Czytamy w niej, że wszystkie sprawy z zakresu kompetencji komisji mieszanej, które nie zostały rozstrzygnięte, jak wyjazd pozostałych repatriantów, nadal miały być decydowane na podstawie Układu o repatriacji w drodze dyplomatycznej. Tryb wyjazdu i formalności z dokumentami wyjazdowymi miał określić okólnik władz administracyjnych ZSRR. W związku z tym komisja mieszana ustaliła, że zasadniczy cel został osiągnięty i może ona zakończyć swą działalność.

Po zakończeniu repatriacji w ZSRR pozostało ok. 1,2–1,5 mln Polaków, z czego ogromna większość, około 950 tys., mieszkała na Ukrainie i Białorusi jako autochtoni (w 80% chłopi). W samej Federacji Rosyjskiej, na Syberii i Zakaukaziu mieszkało głównie we wszystkich większych miastach ok. 200 tys. Polaków[11].

Byli to potomkowie Polaków osiadłych w czasach Rosji carskiej, wojskowych, urzędników, kolejarzy, robotników, chłopów, którzy od końca XIX wieku, a głównie po roku 1907 jako dobrowolni osadnicy wyjechali na Syberię i wreszcie potomkowie zesłańców, którzy zamieszkiwali większe miasta syberyjskie, tworząc tam swoiste polskie kolonie skupione wokół kościołów i parafii rzymskokatolickich[12].

III
DRUGA REPATRIACJA 1945–1947

Umowa z 6 lipca 1945 roku o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej mieszkających w ZSRR i ich ewakuacji do Polski i o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, mieszkających na terytorium Polski i o ich ewakuacji do ZSRR[13].

Taki długi tytuł nosił drugi w dziejach stosunków polsko-sowieckich akt o masowej repatriacji Polaków podpisany w Moskwie przez wiceministrów spraw zagranicznych Polski Zygmunta Modzelewskiego i ZSRR Andrieja Wyszyńskiego. Dlatego powszechnie w skrócie zwana była Umową Modzelewski-Wyszyński. Uznajemy ją jako akt o repatriacji, chociaż w całym tekście brak tego słowa. Była to raczej umowa o wzajemnym przyznaniu prawa do zmiany obywatelstwa i przesiedlania ludzi. Słowa „przesiedlenie" użyto w art. 3, 4, 5, 13. W kilku art. użyto terminu „wyjazd" 8, 9, 10. Tylko w tytule użyto pojęcia „ewakuacja", który w ZSRR często używano do wszelkich deportacji i wysiedleń.

[11] A. Paczkowski, *Sowieckie represje wobec Polaków*, „Rzeczpospolita", dodatek „Plus-Minus" z 22–23 XI 1997, nr 272.

[12] W. Masiarz, *Polskie kolonie na Syberii Wschodniej na przełomie XIX i XX wieku*, [w:] *Przeszłość, teraźniejszość i przyszłość Polaków na Wschodzie*, red. M. Szczerbiński, T. Wolszy, Gorzów Wielkopolski 2001, s. 277–287.

[13] *Stosunki polsko-radzieckie w latach 1945–1972*..., s. 7–11; P. Żaroń, *Ludność polska*..., s. 384–386; G. Kubicka, *Repatriacja Polaków z ZSRR*, „Życie Warszawy", dodatek z 19 II 1988, nr 4, s. 1–2.

Tekst Umowy w porównaniu z Układem o repatriacji z 1921 roku był krótki, bo składał się z 15 artykułów niemal jedno- i dwuzdaniowych. Z jednozdaniowej preambuły wynikało, że raczej była to zgoda obu stron (a w zasadzie ZSRR) na wymianę ludzi.

Potwierdzono to w art. 1, gdzie najpierw rząd ZSRR „zgodził się przyznać osobom narodowości polskiej i żydowskiej, które posiadały dnia 17 IX 1939 r. obywatelstwo polskie", a które mieszkały w ZSRR – prawo zmiany obywatelstwa ZSRR i zezwolił na przesiedlenie się do Polski. W drugim zdaniu tego artykułu przypomniano, że to prawo zmiany obywatelstwa zostało przyznane już ukazami Prezydium Rady Najwyższej ZSRR 22 VI i 14 VII 1944 roku. W art. 2 takie samo prawo zmiany obywatelstwa zgodził się przyznać Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej osobom narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej. Oczywiście prawo zmiany obywatelstwa przyznawano osobom, które wyraziły na to zgodę. Zapis był chytry, gdyż zawsze można było oświadczyć drugiej stronie, że dana osoba nie wyraża chęci wyjazdu, głównie z ZSRR.

W art. 3 strony zobowiązują się przystąpić do przesiedlenia osób. Wydawałoby się, że jest to mało znaczący zapis, ale jeśli się zważy ówczesne uwarunkowania i meandry polityki sowieckiej w stosunku do Polaków, to było to bardzo ważne zobowiązanie. Art. 4 przyznawał osobom zakwalifikowanym do przesiedlenia prawo zabrania ze sobą rodzin i krewnych pod warunkiem wyrażenia życzenia na przesiedlenie się. Dla podkreślenia: art. 5 stanowi, że „przesiedlenie dokonuje się na podstawie dobrowolnego wyrażenia swej woli przez każdą z wyżej wskazanych osób".

Najdłuższy w całej Umowie jest art. 6, choć zawiera tylko dwa, ale bardzo ważne zdania, stanowiący, że „osoby mające prawo do zmiany obywatelstwa" mieszkające w ZSRR, mogą do 1 XI 1945 roku złożyć podanie przez miejscowe organy władzy o zmianę obywatelstwa do Komisji Prezydium Rady Najwyższej ZSRR. Takie samo prawo miały osoby zamieszkałe w Polsce lub w innych państwach i też w tym samym terminie mogły złożyć podanie o zmianę obywatelstwa ZSRR przez ambasady i konsulaty ZSRR do Komisji Prezydium Rady Najwyższej ZSRR. Podobne czynności musiały wykonać osoby chcące zmienić obywatelstwo polskie (art. 7).

Artykułem 8 powołano Radziecko-Polską Komisję Mieszaną z siedzibą w Moskwie, analogicznie jak w 1921 roku. W jej skład wchodziło sześciu członków, po trzech wyznaczonych przez oba rządy. Komisja wybierała dwóch przewodniczących, którzy prowadzili obrady na przemian. Przedstawicieli do komisji mieszanej miały wyznaczyć rządy ZSRR i Polski w ciągu 14 dni od podpisanej Umowy (art. 12). Zadaniem komisji mieszanej było „sporządzenie list osób wyjeżdżających" z ZSRR do Polski lub z Polski do ZSRR i całej organizacji wymiany. Komisja działała na podstawie instrukcji (art. 9), wyznaczała swych pełnomocników, którzy działali w miejscach skupiania osób wyjeżdżających. Komisja mieszana ustalała terminy i tryb wyjazdów z ZSRR do Polski i z Polski do ZSRR oraz przez swoich Pełnomocników zawiadamiała osoby zakwalifikowane do wyjazdu (art. 10).

Komisja Mieszana ustalała budżet swój i swych pełnomocników (art. 11). W art. 13 zobowiązano się „zakończyć przesiedlenie osób" do 31 XII 1945 roku. Oznaczało to, że wyznaczono bardzo

krótki czas, zaledwie pół roku na przesiedlenie od podpisania Umowy, tj. 6 lipca do końca 1945 roku. W praktyce przedłużono termin do początku 1947 roku.

W art. 14 informowano, że do Umowy zostanie dołączony protokół, który ustalał szczegóły techniczne realizacji tej Umowy. W ostatnim art. 15 zawarto decyzję, że Umowa została sporządzona 6 VII 1945 roku w Moskwie w dwóch egzemplarzach w języku polskim i rosyjskim, mających jednakową moc oraz wchodziła w życie z dniem podpisania. Na dowód tego podpisali ją osobiście i zaopatrzyli swymi pieczęciami Z. Modzelewski i A. Wyszyński.

Tekst Umowy jest napisany prostym, zwięzłym językiem traktatowym, chociaż wydaje się, że jest bardzo ogólnikowa i pisana z pozycji ZSRR.

IV

Problem repatriacji Polaków z ZSRR po drugiej wojnie światowej był bardziej skomplikowany niż po pierwszej wojnie. Wynikało to z wielu przyczyn, głównie z tego, że ZSRR po 17 IX 1939 roku zajął połowę terytorium i 12 mln obywateli RP różnych narodowości. Znaleźli się tam także uchodźcy z Polski centralnej i zachodniej. Wszyscy otrzymali obywatelstwo sowieckie na mocy decyzji Rady Najwyższej z 29 XI 1939 roku. Tragiczne losy ludności polskiej i żydowskiej pod okupacją sowiecką, jak i deportacje ich z Kresów w głąb ZSRR do 1944 roku są już dostatecznie znane z literatury zarówno wspomnieniowej, jak i naukowej[14].

Faktem było, że w 1944 roku wszyscy Polacy w ZSRR posiadali obywatelstwo sowieckie. Dopiero w zmienionej sytuacji politycznej latem 1944 roku rozpoczęły się polsko-sowieckie rozmowy o repatriacji, a głównie w sprawie opcji, czyli wyboru obywatelstwa. Prowadziło je kierownictwo Związku Patriotów Polskich (ZPP) z rządem ZSRR. Rozmowy były bardzo trudne, ponieważ rząd ZSRR uważał obywateli polskich z zajętych Kresów za obywateli sowieckich. Udało się wynegocjować częściowe ustępstwo i „w drodze specjalnego wyjątku" w dniu 22 VI i 14 VII 1944 roku Prezydium Rady Najwyższej wydało dekret, przyznając prawo zmiany obywatelstwa sowieckiego na polskie Polakom z I Armii Wojska Polskiego i ich rodzinom oraz Żydom[15].

Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN) prowadził dalsze rozmowy z rządem sowieckim aż do połowy 1945 roku. W międzyczasie 9 IX 1944 PKWN podpisał umowę z Ukrainą i Białorusią, a 22 IX 1944 roku z Litwą, o przesiedleniu ludności polskiej z tych republik. Terminy ewakuacji były ciągle przedłużane aż do 15 VI 1946 roku[16].

[14] D. Boćkowski, *Czas nadziei. Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej w ZSRR i opieka nad nimi placówek polskich w latach 1940–1943*, Warszawa 1999; A. Głowacki, *Ocalić i repatriować. Opieka nad ludnością polską w głębi terytorium ZSRR (1943–1946)*, Łódź 1964; P. Żaroń, *Ludność polska w Związku Radzieckim w czasie II wojny światowej*, Warszawa 1990.

[15] K. Kersten, *Repatriacja ludności polskiej po drugiej wojnie światowej*, Wrocław 1974, s. 96–99.

[16] P. Żaroń, *Ludność polska..., op. cit.*, s. 332–364.

Rezultatem rozmów było podpisanie Umowy Modzelewski-Wyszyński, na mocy której z pozostałych obszarów ZSRR mogli powrócić Polacy, którzy w czasie wojny znaleźli się w ZSRR, poza miejscem stałego zamieszkania w dniu 1 IX 1939 roku.

Na podstawie umów zawartych w latach 1944–1948 z ZSRR do Polski przybyło 1 mln 518 tys. repatriantów, tj. 60% ludności polskiej objętej umowami. U Pilcha podano liczbę 1 mln 230,2 tys.[17]

Z pozostałych terenów, z głębi ZSRR na podstawie Umowy Modzelewski-Wyszyński w latach 1945–1948 przybyło 258 990 ludzi, z tego w roku 1945 – 22 058; w 1946 – 221 717; w 1947 – 7964; w 1948 – 7251 i w 1949 – 2600. Dane te w niewielkich liczbach różnią się od podanych, np. Pilch podaje 266 tys., Głowacki 248 tys., a Żaroń 263 tys.[18] Z przytoczonych danych wynika, że 3/4 ludności polskiej przesiedlono z Ukrainy, Białorusi i Litwy.

Nieco inne dane podaje wydawnictwo GUS-owskie, mianowicie że repatriacje i przesiedlenia Polaków z ZSRR w latach 1944–1947 objęły – 1485,6. Z Ukrainy przesiedlono 790 tys. Polaków, z Białorusi 230 tys. i z Litwy 170 tys., razem – 1 190 tys., co oznacza, że z Federacji Rosyjskiej repatriowano tylko 295,6 tys. Polaków[19].

Akcja przesiedlenia ludności polskiej z ZSRR była w tamtym czasie koniecznością polityczną. Pomimo jej „dobrowolności" przesiedleńcy na każdym kroku spotykali się z różnego rodzaju trudnościami wynikającymi z bałaganu i nie najlepszej organizacji, a nawet szykanami ze strony sowieckiej. Repatrianci, bo tak ich powszechnie nazywano, czekali nieraz po kilkanaście dni w punktach zbornych i na stacjach, gdzie często dochodziło do zgonów w wyniku chorób, głodu i stresu[20].

Nieraz można spotkać określenie Polaków przesiedlanych i repatriowanych z ZSRR po drugiej wojnie światowej – wypędzonymi[21]. Nie odmawiając autorowi racji wyłożonej w artykule, można się po części zgodzić na termin *wypędzenie Polaków*, ale chyba tylko w odniesieniu do tych, którzy mieszkali w swoich domach i gospodarstwach na Ukrainie, Białorusi i Litwie. Wysiedlenie ich można by nawet nazwać terminem *czystki etnicznej* dokonanej oficjalnie na podstawie prawnego porozumienia PKWN z tymi trzema republikami sowieckimi. Jednak dla Polaków deportowanych z Kresów i uciekinierów wywiezionych w głąb ZSRR na Syberię, Północ i do republik środkowo-azjatyckich *była to prawdziwa repatriacja*, powrót do ojczyzny Polski, choć nie do swojej ojcowizny, swoich przedwojennych miejsc zamieszkania. Była ona dobrodziejstwem pozwalającym na uratowanie tych, którzy przeżyli gehennę sowiecką. W III RP o repatriantach i przesiedleńcach z Ukrainy i Białorusi najczęściej mówi się „zabużanie" lub „kresowiacy"[22].

Na granicy z ZSRR przesiedleńcy-repatrianci przechodzili pod opiekę Państwowego Urzędu Repatriacyjnego (PUR), który został utworzony przez PKWN 7 X 1944 roku. PUR przejmował

[17] *Ibidem*, s. 365; *Emigracja z ziem polskich..., op. cit.*, s. 487.

[18] A. Głowacki, *Ocalić i repatriować..., op. cit.*, s. 248; P. Żaroń, *Ludność polska.., op. cit*., s. 365; *Emigracja z ziem polskich..., op. cit*., s. 493.

[19] W. Masiarz, *Przesiedlenie i repatriacja Polaków z Azji Środkowej w 1946 r.*, „Zesłaniec" 1997, nr 2, s. 107–115.

[20] *Wielka Encyklopedia Polski*, t. 2, Kraków 2004, s. 1066–1067.

[21] W. Borodziej, *Wygnańcy historii*, „Rzeczpospolita", dodatek „Plus-Minus" z 14–15 II 1998, nr 38.

[22] „Dziennik Polski" z 24 XII 2002, s. 63; M. Ostrowski, *Zostawili Wilno*, Lwów, „Polityka" z 3 VII 2004, nr 27, s. 24–26 i nr 30 z 24 VII 2004, s. 38–39.

na punktach granicznych repatriantów, żywił ich i organizował przewóz ludzi oraz dobytku do miejsc osiedlenia na Ziemie Odzyskane[23].

Przesiedlenia z ZSRR odbywały się trzema trasami: północną – z Wilna na Mazury; środkową – z Baranowicz, Pińska i Kowla na Pomorze Zachodnie oraz południową – z Rawy Ruskiej na Śląsk[24].

V
TRZECIA REPATRIACJA 1955–1958

Po niemal całkowitym zahamowaniu przesiedleń i repatriacji z ZSRR od 1948 w 1955 roku doszło do wznowienia masowych powrotów Polaków z ZSRR. Ten przełom w sprawie repatriacji Polaków z ZSRR przyniosła śmierć J. Stalina i „odwilż" w 1956 roku, kiedy zaczęto zwalniać z łagrów, więzień i robót przymusowych setki tysięcy ludzi, wśród nich także Polaków.

Już od grudnia 1954 roku, kiedy B. Bierut wystąpił z prośbą do N. Chruszczowa o rehabilitację i powrót do Polski b. członków KPP, rząd polski rozpoczął nieśmiałe kroki w kierunku dalszej, niedokończonej w latach 1945–1948 repatriacji Polaków z ZSRR[25]. Do tego kroku był przymuszony nie tylko ciągle napływającymi listami od rodzin i samych Polaków z ZSRR, ale i naciskiem na wszelkiego rodzaju zebraniach robotników, którzy upominali się o swoich bliskich będących w ZSRR. Tym bardziej że do Polski napływały już w pełni informacje o systematycznym zwalnianiu z łagrów, więzień i prac przymusowych Polaków, którzy w listach do rodzin pisali, że będą wracać do kraju. Zwalniani z łagrów zaczęli się pojawiać nawet w budynku ambasady[26]. Teraz już powszechnie używano terminu „repatriacja".

Władze PRL postanowiły po raz pierwszy od zakończenia drugiej masowej repatriacji, wystąpić do władz ZSRR z propozycją podjęcia decyzji w sprawie repatriacji Polaków. Początek dała osobista rozmowa B. Bieruta z N. Chruszczowem w czasie jego oficjalnej wizyty w Warszawie 21–26 IV 1955 roku. Jednym z ważnych elementów polityki „odwilży" Chruszczowa była Uchwała Rady Ministrów ZSRR z 28 IV 1955 roku „O repatriacji z ZSRR do Polski, Czechosłowacji, Węgier, Rumunii i NRD, Korei i Chin obywateli tych krajów, którzy znajdują się w miejscach zesłania"[27].

Przebieg wysiłków rządu polskiego i uciążliwe pertraktacje ze stroną sowiecką i początek repatriacji od lata 1955 roku szczegółowo przeanalizowała Małgorzata Rechniewska i na jej ustaleniach będą oparte wywody w tej części[28]. Do końca 1955 roku przybyło do Polski ok. 6 tys. osób. To wznowienie repatriacji było uregulowane jednostronnie uchwałą rządu sowieckiego z 15 XII 1955 roku, o czym nawet nie poinformowano strony polskiej. Przez cały czas docierało do niej nega-

[23] Por.: S. Banasiak, *Działalność osadnicza PUR na Ziemiach Odzyskanych w latach 1945–1947*, Poznań 1963.
[24] G. Kubicka, *Repatriacja Polaków z ZSRR*, „Życie Warszawy", dodatek z 19 II 1988, nr 4, s. 2.
[25] M. Ruchniewicz, *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR w latach 1955–59*, Warszawa 2000, s. 77.
[26] *Ibidem*, s. 79.
[27] *Ibidem*, s. 81–82.
[28] *Ibidem*, s. 84, 102, 113, 116, 132–135, 153.

tywne stanowisko władz miejscowych niechętnych do wyjazdu taniej siły roboczej z kołchozów, sowchozów i placów budów. Ślimaczyła się zarówno repatriacja, jak i rozmowy polsko-sowieckie w tej sprawie aż do Października 1956 roku, kiedy do władzy w Polsce powrócił W. Gomułka. On w trakcie wizyty z delegacją polską prowadził rozmowy w Moskwie 15 XI 1956, w tym poruszył problem repatriacji. Teraz już pojawiła się informacja w prasie sowieckiej i polskiej o akcji repatriacyjnej. W okresie od XI 1955 do marca 1967 roku strony prowadziły negocjacje o spisanie umowy repatriacyjnej. Każda ze stron przedstawiła swoją wersję, z tym że polska wersja umowy zawierała 16 artykułów i była bardzo korzystna dla repatriantów. Moskwa czekała aż do stycznia 1957 roku ze swoim projektem, który był krótszy i różnił się na niekorzyść od polskiego. Co gorsza, Rosjanie twierdzili, że na terenie ZSRR jest tylko 80 tys. byłych obywateli polskich i nie wszyscy skorzystają z prawa do repatriacji.

Ostatecznie 21 III 1957 roku uzgodniono kompromisowy tekst umowy i protokołu dodatkowego. „Umowa między Rządem PRL a Rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej" podpisana została 25 III 1957 roku[29]. Była ona trzecim dokumentem po umowach z 1921 i 1945 roku międzypaństwowym o repatriacji, która już trwała od końca roku 1955, choć tylko na podstawie rozporządzeń sowieckich i w ograniczonym zakresie. Dokumentem dołączonym do Umowy był *Protokół* zawierający 11 punktów. Nie był on przeznaczony do publikacji. Kolejnym składnikiem Umowy była wymiana listów między przewodniczącymi obu delegacji, ministrami spraw wewnętrznych: Polski – W. Wicha i ZSRR – N. Dudorow, w których uzgadniano szczegóły repatriacji.

W Polsce Rada Państwa zatwierdziła Umowę 23 V 1957 roku, a w ZSRR Prezydium Rady Najwyższej ratyfikowało ją 5 VI 1957 roku. Umowa weszła w życie dopiero 10 lipca 1957 roku. Jej tekst opublikowano w „Dzienniku Ustaw ZSRR" i w nr 105 „Życia Warszawy".

Umowa z 21 III 1957 roku składała się z 17 artykułów. Nie ma potrzeby jej tu omawiać, gdyż uczyniła to doskonale M. Ruchniewicz[30]. Na podstawie tej umowy postanowiono repatriować „pewną część osób narodowości polskiej, która nie skorzystała z prawa do repatriacji" w latach 1945–1947, a które posiadały obywatelstwo polskie II RP dnia 17 IX 1939 roku, oraz dzieciom, których rodzice mieli takie obywatelstwo (art. 1). Prawo to oparto na zasadzie dobrowolności (art. 5). Mogli z nimi wyjeżdżać też członkowie rodziny, niezależnie od przynależności państwowej w 1939 roku (art. 4). Strona sowiecka zgodziła się na repatriację odbywających służbę wojskową i kary pozbawienia wolności oraz Polaków z dawnych wschodnich województw Polski (art. 2, 3). Repatrianci mogli wyjeżdżać indywidualnie na podstawie zaświadczeń wydawanych na miejscu zamieszkania przez urzędy milicji. Wyjazd musiał nastąpić w ciągu 3 miesięcy, bo tyle ważne były zaświadczenia (art. 7). Oświadczenia o zamiarze wyjazdu miały być składane do 1 X 1958. Repatriacja miała trwać tylko do końca 1958 roku (art. 11) Wszelką pomoc repatriantom gwarantowały art. 6 i 12. Sprawy dokumentów wyjazdowych zawarto w art. 10, a sprawy mienia repatriantów

[29] *Polska Ludowa – Związek Radziecki 1944–1974. Zbiór dokumentów i materiałów*, Warszawa 1974, s. 215.
[30] M. Ruchniewicz, *Repatriacja ludności polskiej...*, *op. cit.*, s. 154–156.

w art. 8. Nie udało się załatwić sprawy Polaków zaginionych. Tylko ogólnikowo traktował o tym art. 13. Wszystkie inne sprawy, jakie mogły się wyłonić w toku repatriacji, mieli rozpatrywać przedstawiciele obu stron (art. 16). Umowę kończył art. 17 o konieczności ratyfikacji Umowy, aby mogła wejść w życie.

Pomimo różnych trudności i mankamentów oraz narzucania sowieckiego punktu widzenia w Polsce porozumienie przyjęto jako wielki sukces. Po 2 latach zabiegów udało się zawrzeć kolejne III porozumienie z ZSRR w sprawie masowej repatriacji Polaków.

W rezultacie tej III repatriacji w latach 1956–1959 przybyło z ZSRR do Polski 249 tys. 247 osób, z czego 91% z Kresów, którzy z różnych przyczyn nie ewakuowali się w latach 1944–1947. Już po zakończeniu repatriacji w marcu 1959 roku w dalszym ciągu napływały podania od indywidualnych osób. Strona polska starała się je załatwiać, natomiast strona sowiecka odmawiała, załatwiając tylko nieliczne, indywidualne przypadki. Z Federacji Rosyjskiej, z głębi ZSRR repatriowano zaledwie 20,5 tys. Polaków[31].

VI
POLSKIE USTAWY O REPATRIACJI W III RP

Pomimo zamknięcia masowej repatriacji Polaków z ZSRR wszyscy, którzy interesowali się tym problemem, władze w Warszawie, a zapewne i Ambasada w Moskwie zdawali sobie sprawę, że w ZSRR pozostało wg szacunków ok. 500 tys. Polaków[32].

Pierwszy sowiecki spis po drugiej wojnie światowej w roku 1959 ujawnił, że w ZSRR było 1 mln 380 tys., w tym w Federacji Rosyjskiej – 118, 4 tys. Polaków. W kolejnych spisach w latach 1970 i 1979 podawano zaniżone liczby Polaków. Ostatni w XX wieku spis w ZSRR z 1989 roku wykazał 1 mln 126 tys., w tym w Federacji Rosyjskiej 94,6 tys. Polaków.

Po powstaniu III RP i rozpadzie ZSRR zaczęły do Polski napływać wiadomości o pierwszych próbach organizowania się Polaków i o podejmowanych staraniach o repatriację do Polski, głównie z Kazachstanu i Syberii.

Po kilku latach różnych prac w maju 1996 roku Rada Ministrów przyjęła specjalny program o indywidualnej repatriacji z zaproszeniem od określonej gminy, która gwarantowała podstawową pomoc dla rodziny repatrianta. Program ten był skierowany głównie do osób polskiego pochodzenia zamieszkałych w Kazachstanie i republikach Azji Środkowej.

W dniu 27 XII 1997 roku weszła w życie nowa Ustawa o cudzoziemcach z 25 VI 1997 roku, która dawała podstawę do repatriacji na podstawie zaproszenia z Zarządu Gminy[33]. Zaproszenie z gminy przesyłane były do Departamentu ds. Migracji i Uchodźstwa MSWiA za pośrednictwem

[31] *Ibidem*, s. 169, 171, 173, 255.
[32] *Ibidem*, s. 375.
[33] Dz.U. 1997, nr 114, poz. 739.

wojewody. Ustawa ta wprowadziła wizę repatriacyjną wydawaną na 12 miesięcy. Z chwilą przekroczenia polskiej granicy posiadacz takiej wizy nabywał polskie obywatelstwo. Obecnie od tych osób nie wymaga się zrzeczenia posiadanego obywatelstwa.

Wreszcie 9 XI 2000 roku Sejm uchwalił Ustawę o repatriacji, która weszła w życie 1 I 2002 roku[34]. Ustawa ma 45 artykułów, zdefiniowała pojęcie repatrianta, określiła zasady nabycia polskiego obywatelstwa w drodze repatriacji, prawa repatrianta oraz zasady i tryb udzielania pomocy repatriantom i członkom ich rodzin. Ustawa zgodnie z art. 9 objęła osoby polskiego pochodzenia zamieszkałe na terytorium Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu, Turkmenistanu, Uzbekistanu oraz azjatyckiej lub innej części Federacji Rosyjskiej. Dotyczyła tych, którzy przed 17 IX 1939 roku nie mieli obywatelstwa polskiego, w tym osoby deportowane w 1936 roku z Zachodniej Ukrainy do Kazachstanu i ich potomków. Ma ona charakter historycznej rekompensaty dla tych osób, które nie mogły skorzystać z wcześniejszych akcji repatriacyjnych.

Do realizacji Ustawy o repatriacji wydano wiele aktów wykonawczych przez MSWiA i MSZ. W dniu 28 VIII 2003 roku Sejm dokonał zmian, nowelizując Ustawę o repatriacji[35]. Rozszerzała ona obszar objęty repatriacją na cały b. ZSRR, a nie tylko jego azjatycką część. Zmieniono też cały fragment dotyczący aktywizacji zawodowej repatriantów oraz ustalono możliwość dotacji państwowej dla gmin, które przyjmują repatriantów[36]. Na podstawie wspomnianych dokumentów, a głównie Ustawy o repatriacji i na podstawie wiz repatriacyjnych lub zezwoleń na zamieszkanie do Polski przybyło od 1996 do 2005 roku ok. 5 tys. repatriantów.

W ostatnich latach Ustawa o repatriacji i polityka poszczególnych rządów poddawana jest poważnej krytyce, głównie ze strony działaczy Stowarzyszenia „Wspólnota Polska" i Związku Repatriantów Rzeczypospolitej. Uważają oni, że dotychczasowa ustawa jest martwym dokumentem, niedającym szans na rozwiązanie problemu repatriacji Polaków, głównie z Kazachstanu, i że obecnie repatriacja została niemal zatrzymana. Środowiska te przygotowały obywatelski projekt ustawy repatriacyjnej i zbierają pod nim podpisy. Aby trafił do Sejmu, musi mieć 100 tys. podpisów. Postulują w nim m.in., aby organizacja repatriacji odbywała się na poziomie centralnym, rządowym, który ma większy wpływ na wojewodów, a nie jak dotychczas tylko na gminy. Postulują też, aby repatriacja miała określone terminy i odpowiednie środki finansowe oraz aby utworzyć ośrodki adaptacyjne i szeroko rozwinąć akcję uświadamiającą wśród Polaków, głównie w Kazachstanie, gdzie mieszka ok. 100 tys. Polaków i ich potomków, w większości w zwartych wioskach.

Jak widać z powyższych rozważań, problem repatriacji Polaków i ich potomków z Rosji nie został rozwiązany do chwili obecnej. Żaden problem dotyczący dobrowolnej migracji ludzi nie może być rozwiązany, jeżeli określone państwa nie będą przestrzegać praw człowieka i będą stosować politykę zamkniętych granic oraz ścisłej kontroli wyjazdów zagranicznych swoich obywateli. Tylko

[34] Dz.U. 2000, nr 106, poz. 118 i Dz.U. 2001, nr 42, poz. 425.
[35] Dz.U. 2003, nr 175, poz. 1691.
[36] „Rzeczpospolita", dodatek „Prawo Co Dnia" z 12–13 VII 2003, nr 161, s. 1.

w warunkach współpracy można z takimi państwami negocjować i podpisywać umowy o repatriacji lub o indywidualnej wymianie uzgodnionej drogą dyplomatyczną. W czasie swoich kwerend w archiwach Rosji i Syberii w latach 90. XX wieku spotykałem wielu Polaków, którzy wyrażali chęć repatriowania się do Polski i byli bezsilni wobec utrudnień z nią związanych.

Michał Matyasik

Media a zniesławienia. W poszukiwaniu standardu ochrony na przykładzie USA

Rozwój współczesnej i obowiązującej do dnia dzisiejszego doktryny związanej z zagadnieniem zniesławienia przez media rozpoczął się wraz z wydaniem wyroku Sądu Najwyższego USA w sprawie „New York Times" v. Sullivan w 1964 roku. Lecz co warto zaznaczyć, kwestia zniesławienia była obecna w doktrynie i praktyce sądowniczej w USA już od końca XVIII wieku. W 1798 roku zaledwie kilka lat po ratyfikacji I Poprawki do Konstytucji USA, z inicjatywy federalistów przyjęto *The Sediction Act* (Ustawę o działalności wywrotowej). Prawo to traktowało jako czyn o charakterze kryminalnym jakiekolwiek fałszywe, skandaliczne lub złośliwe wypowiedzi adresowane do członków Kongresu, rządu lub Prezydenta. Dokument ten obowiązywał tylko przez dwa lata, i ze względu na ogromną niechęć społeczeństwa, jak i polityków nie został przedłużony przez nowo wybranego prezydenta Thomasa Jeffersona. Każdy, kto został skazany na podstawie przepisów o działalności wywrotowej, został oficjalnie przeproszony wraz ze stosownym zadośćuczynieniem finansowym[1]. Ponownie, podobne przepisy przyjęto 120 lat później, a miało to bezpośredni związek z wybuchem pierwszej wojny światowej. W 1917 roku przyjęto *The Espionage Act* (Ustawę o szpiegostwie), którą rok później uzupełniono o kolejną ustawę o działalności wywrotowej. Według *The Sediction Act* z 1918 roku, zabronione było wypowiadanie się w sposób nielojalny, obelżywy lub obraźliwy o rządzie USA, sztandarze narodowym, jak i narodowych siłach zbrojnych[2]. Według szacunkowych danych, ofiarami przepisów ustawy z 1918 roku stało się ok. 2 tys. obywateli amerykańskich[3]. Wraz z ustaniem działań wojennych po drugiej wojnie światowej dosyć powszechne stało się przekonanie, że przepisy zabraniające korzystania z wolności wypowiedzi, jeśli ta dotyczy krytycznej oceny działań władz państwowych, straciły na znaczeniu i aktual-

[1] Szerzej: G.F. Stone, *Perilious Times. Free Speech In Wartime*, New York 2005, s. 33 i n.

[2] *Ibidem*, s. 146 i n.

[3] Dane za: T. Bedford. D. Herbeck, *Freedom of speech In the USA*, Pennsylvania 2001, s. 47.

ności. Dodatkowo kwestionowano potrzebę regulacji takiej sytuacji na gruncie prawa karnego, sugerując poszukiwanie rozwiązań charakterystycznych dla rozstrzygania sporów cywilnych. Za datę przełomową przyjmuje się decyzję SN USA z 1919 roku, kiedy w sprawie Schenck v. US narodziła się koncepcja nowej doktryny rozstrzygania sporów dotyczących wolności wypowiedzi – tzw. *clear and present danger test* (test rzeczywistego i bezpośredniego zagrożenia)[4]. Doktryna ta zakładała, że ochrona konstytucyjna jest wyłączona w stosunku do wypowiedzi, które w sposób rzeczywisty i bezpośredni, czyli natychmiastowy, zagrażają innym wartościom, np. bezpieczeństwu państwa. Decyzja w sprawie Schenck v. U.S została odczytana przez większość doktryny, jako wyraźny sygnał, iż ramy krytyki osób publicznych zostają znacznie poszerzone. Według przepisów *Sediction Act* z 1918 roku wypowiedź obraźliwa skierowana np. pod adresem prezydenta, niemal automatycznie oznaczała skazanie osoby lub mediów, które dopuściły się naruszenia. W związku z tym, po roku 1919 i powstaniu doktryny bezpośredniego i oczywistego zagrożenia, osoba publiczna, która poczuła się urażona krytyką, zdecydowanie łatwiej mogła dochodzić ochrony dobrego imienia na drodze cywilnej niż przy użyciu przepisów o charakterze prawa karnego zawartych w ustawie o działalności przewrotowej z 1919 roku, gdzie po orzeczeniu w sprawie Schenck v. U.S. należałoby wykazać, iż obraźliwa wypowiedź prowadzi do faktycznego i natychmiastowego naruszenia porządku prawnego. Należy także zaznaczyć, że na drodze postępowania cywilnego istnieje możliwość zasądzenia odszkodowania dla pomówionej osoby, co z pewnością mogło ostudzić zapał i chęci osób gotowych do krytyki władz, możliwe, że w większym stopniu, niż obawa przed karą więzienia, którą przewidywały obie ustawy dotyczące działalności wywrotowej.

ZNIESŁAWIENIE – DEFINICJA I KLASYFIKACJA POJĘCIA

Według R. Tokarczyka, zniesławienie (*defamation*) może przybrać formę pisemną tzw. właściwego zniesławienia (*libel*) oraz formę słowną, czyli pomówienia (*slander*)[5].

Koncepcja tego podziału opierała się na założeniu, iż zniesławienie pisemne, czyli *libel*, w swych skutkach bywało znacznie dotkliwsze dla zniesławionego, gdyż za pomocą druku mogło trafić do znacznie szerszego kręgu odbiorców. Natomiast pomówienie, czyli *slander*, trafiało do węższego kręgu odbiorców, a w konsekwencji rodziło niższą odpowiedzialność prawną dla pomawiającego. Wraz z rozwojem nowoczesnych mediów to rozróżnienie straciło na aktualności. Obecnie, ustne zniesławienie, np. na antenie radia lub telewizji zwykle trafia do szerszej grupy słuchaczy lub widzów, niż te same słowa wyrażone na łamach prasy. Stąd też współcześnie nie istnieje rozróżnienie

[4] S.A. Siegel, *The death and rebirth of the clear and prezent danger test*, w: *Transformation in american legal history: Essays in honor professor Morton J. Horowitz*, red. A. Brophy, D. Hamilton, Harvard 2008, s. 211 i n..

[5] R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Kraków 2003, s. 227.

pomiędzy zniesławieniem a pomówieniem w zakresie odpowiedzialności prawnej i do obu działań stosuje się identyczne reguły prawne[6].

Zniesławienie charakteryzuje działanie w postaci rozpowszechniania w stosunku do szerszego grona odbiorców, nieprawdziwych informacji, godzących w reputację i dobre imię zniesławionego. Warto także odróżnić kwestię zniesławienia od naruszenia prawa do prywatności. W przypadku zniesławienia zadaniem właściwych przepisów i reguł wypracowanych przez sądownictwo amerykańskie, jest ochrona przed rozpowszechnianiem informacji nieprawdziwych i poniżających zarazem. Natomiast w przypadku prawa do prywatności, głównym zadaniem jest ochrona przed ujawnieniem informacji prawdziwych, tj. orientacja seksualna, choroby *etc.*, lecz z różnych powodów (np. nie mają istotnego znaczenia dla społeczeństwa i nie dotyczą osoby publicznej) nie powinny one być ujawnione[7].

Inny podział zniesławienia odnosi się do samego sposobu przedstawienia nieprawdziwych i zniesławiających informacji. *Libel per se* (zniesławienie samo w sobie) najczęściej dotyczy sytuacji, gdy wypowiedź zarzuca nieprawdziwy fakt popełnienia przestępstwa, bycia nosicielem choroby zakaźnej lub zarzuca niemoralne zachowanie. *Libel per quod* – to zniesławienie z uwzględnieniem szerszego kontekstu i tła. Podział ten nie pozostaje bez znaczenia, gdyż w przypadku zniesławienia *per se* nie istnieje obowiązek przeprowadzenia przez powoda dowodu na prawdziwość lub fałsz zniesławiających informacji.

Dalszy podział skupia się wokół charakteru powództwa. Postępowanie cywilne jest charakterystyczne w sprawach o zniesławienie, których dopuściły się media lub osoby prywatne. Natomiast dochodzenie naruszenia na drodze postępowania karnego jest obecnie niezmiernie rzadko stosowane. Wynika to z faktu, iż większość doktryny stoi na stanowisku, że droga karna w przypadku zniesławienia jest sprzeczna ze standardami konstytucyjnymi. Pomimo że SN USA nigdy nie wypowiedział się na ten temat. Nie zmienia to faktu, iż większość stanów wykreśliła z kodeksów karnych możliwość dochodzenia powództwa z tytułu zniesławienia, pozostawiając taką możliwość wyłącznie drodze postępowania cywilnego.

Kończąc część wywodów związanych ze sposobem definiowania i klasyfikowania pojęcia zniesławienia, warto zaznaczyć, jakie muszą wystąpić przesłanki, aby wypowiedź można było uznać za zniesławiającą. Po pierwsze, wypowiedź musi być obraźliwa w powszechnym odbiorze. Słowa powinny traktować w negatywny sposób o charakterze, dobrym imieniu, pozycji społecznej, a także powinny narażać zniesławioną osobę na publiczne potępienie, nienawiść lub przynajmniej utratę szacunku w oczach innych. Po drugie, wypowiedź musi zostać upubliczniona. Dla zakwalifikowania wypowiedzi jako zniesławiającej, nie ma znaczenia, czy trafi ona do wyłącznie jednej osoby, czy też grupy odbiorców. Jedyną konsekwencją odbioru wypowiedzi w szerszym gronie może być zwiększenie kwoty odszkodowania. Po trzecie, osoba zniesławiona

[6] Proces unifikacji pojęć i zasad został zapoczątkowany w USA już w 1977 r. za sprawą stanowiska American Institute of Law, *Restatement of the Tort Law*, St. Paul, Minn. 1977.

[7] Szerzej: Terrell, *The substantive Law Behind Model Releases – Art. Law Seminar,* South Teras College of Law, 1997. Tekst dostępny na stronie: http://www.simslaw.com/model/model_releases.htm (dostęp: 5.01.2010).

musi zostać zidentyfikowana bezpośrednio w wypowiedzi lub taka identyfikacja jest możliwa z uwzględnieniem okoliczności. Wymóg zaistnienia tych trzech łącznych przesłanek naruszenia w postaci zniesławienia funkcjonował do 1964 roku, kiedy to SN USA uznał, iż ze względu na szczególną rolę społeczną mediów należy przedefiniować zakres ich ochrony przed powództwami z tytułu naruszenia cudzej godności.

BUDOWA NOWEGO STANDARDU OCHRONY MEDIÓW W ZAKRESIE ZNIESŁAWIENIA

W 1960 roku w gazecie „New York Times" (NYT) ukazało się płatne ogłoszenie, którego autorami byli członkowie Komitetu na rzecz obrony Martina L. Kinga. W ogłoszeniu tym zwracano szczególną uwagę na powszechne łamanie praw mniejszości murzyńskiej w południowych stanach, a w szczególności posłużono się przykładem stanu Alabama. Zarzucono policji m.in. notoryczne przekraczanie uprawnień, nielegalne i wykraczające poza rzeczywistą potrzebę próby tłumienia oporu obywateli domagających się przestrzegania praw konstytucyjnych. Podając przykład takich nielegalnych działań, posłużono się opisem interwencji policji miasta Montgomery w Alabamie, która to rzekomo podczas tłumienia zamieszek na jednym z uniwersytetów dopuściła się zdaniem autorów prób zagłodzenia uczestników zgromadzenia oraz nielegalnie pozbawiła ich wolności, zamykając budynek, w którym przebywali. Policji zarzucono także podejmowanie prób zamachu na życie Martina Luthera Kinga. Jak zostało wykazane w późniejszym procesie, żaden z powyższych zarzutów nie odpowiadał w pełni prawdzie. Policja nie zamknęła żadnego ze studentów w budynkach uniwersyteckich, jak i nie podejmowała żadnych prób złagodzenia opornych demonstrantów. Pomimo iż ogłoszenie nie wymieniało osób winnych nadużyć, to pozew o zniesławienie przeciwko gazecie wniósł L.B. Sullivan pełniący w owym czasie funkcję Komisarza Policji Montgomery (NYT odmówił sprostowania nieprawdziwych informacji), któremu podlegały oddziały policji opisane w ogłoszeniu. W ocenie powoda ogłoszenie, które ukazało się w NYT, było zniesławiające, gdyż opierało się na nieprawdziwych faktach, a w konsekwencji mogło naruszać dobre imię policji i samego Komisarza. Zgodnie z dotychczasowo ustaloną doktryną i zasadami, sąd stanowy uznał, że fałszywe informacje zawarte w ogłoszeniu stanowiły zniesławienie *per se* i poinstruował ławę przysięgłych, aby przyjęła domniemanie, iż wystąpiła zła wola (*malice*) po stronie wydawcy. Ostatecznie ława przysięgłych zasądziła na rzecz Sullivana pół miliona dolarów zadośćuczynienia.

W 1964 roku powyższy spór trafił pod ocenę Sądu Najwyższego USA, który jednogłośnie wydał przełomowe w historii I Poprawki orzeczenie, nazywane potocznie *NYT rule* lub *actual malice rule*[8]: „prawo regulujące kwestię zniesławienia nie posiada magicznego amuletu wyłączającego go

[8] „New York Times" v. Sullivan, 376 U.S. 254 (1964).

spod konstytucyjnych ograniczeń. (...) lecz musi ono odpowiadać standardom I Poprawki w satysfakcjonujący sposób"[9].

Rozpoczynając wywód, SN USA przypomniał już ustalone zasady związane z zakresem ochrony wolności wypowiedzi, które można podsumować w następujący sposób:

- Debata na tematy budzące zainteresowanie publiczne powinna być swobodna, dogłębna i jak najszersza. To może oznaczać także, że w debacie tej mieścić się mogą ataki na władze, które mogą być ostre, uszczypliwe, a nawet zaciekłe.
- Podczas takowej debaty nieuniknione są błędne stwierdzenia. Także błędnym stwierdzeniom powinna przysługiwać ochrona konstytucyjna, gdyż wolność wypowiedzi do prawidłowego funkcjonowania potrzebuje przestrzeni. Brak tej przestrzeni, m.in. w postaci ograniczeń wynikających z dotychczasowego prawa dotyczącego zniesławienia może prowadzić do unicestwienia wolności wypowiedzi.
- Dotychczasowa zasada stanowiąca, iż krytyka władzy musi opierać się wyłącznie na prawdziwych faktach i informacjach, w konsekwencji może prowadzić do autocenzury. Inaczej mówiąc, osoby chętne do wzięcia udziału w debacie publicznej, a w szczególności osoby skłonne do krytyki władz, same będą na siebie nakładały samoograniczenie powodowane obawą zarówno ewentualnych kosztów sądowych, jak i tych wynikających z sankcji przewidzianych prawem regulującym kwestię zniesławienia. Tak sformułowane zasady dławią energię i ograniczają bogactwo publicznej debaty i tym samym stoją w sprzeczności do fundamentalnych reguł rządzących I Poprawką.

Ponadto SN USA zwrócił uwagę na inne problemy związane z kwestią zniesławienia. Stwierdzono po raz pierwszy, iż zniesławienie, do którego dochodzi podczas debaty na tematy budzące zainteresowanie publiczne, także zasługuje na ochronę konstytucyjną. Podkreślono, iż skoro szereg osób posiada immunitet od odpowiedzialności z tytułu zniesławienia (parlamentarzyści, sędziowie *etc*.), to analogicznie nie będzie stanowiło naruszenia konstytucji przyznanie szerszej ochrony przed roszczeniami z tytułu zniesławienia osobom lub mediom, które zabierają głos w sprawach ważnych dla społeczeństwa.

> Teoria naszej Konstytucji zakłada, że każdy obywatel, jak i media, mają prawo wyrażać swoje poglądy na tematy budzące zainteresowanie publiczne i nie powinni oni być ograniczani w korzystaniu z wolności wypowiedzi, ponieważ ci, którzy pozostają u władzy, uważają, że to co zostało powiedziane lub napisane, jest niemądre, nierzetelne, nieprawdziwe lub złośliwe[10].

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, SN USA przyjął nowy standard ochrony konstytucyjnej, który zakłada, iż jeśli osoba publiczna (*public official*) poczuwa się zniesławiona w debacie

[9] *Ibidem*. Pełny tekst każdego z przywołanych w artykule wyroków SN USA znajduje się na stronie: http://www.findlaw.com/CaseCode/supreme.html (tłumaczenie autora).

[10] Cytat z opinii zbieżnej sędziego Goldberga za: R.D. Sack, *Sack on defamation. Libel, slander and related problems*, Vol. 1, New York 2006, s. 1.2.2. (tłumaczenie autora).

publicznej, to aby dochodzić roszczeń z tego tytułu, ma obowiązek wykazać, iż wypowiedź spowodowana była złą wolą (*actual malice*), tzn. z wiedzą o fałszywości zarzucanych faktów lub oczywistym lekceważeniem ich fałszu lub prawdziwości.

Gazecie NYT nie zostało udowodnione to, że dziennikarze, dopuszczając ogłoszenie do druku, kierowali się złą wolą lub wiedzieli o fałszywości zamieszczonych w ogłoszeniu stwierdzeń, stąd też SN USA uchylił odszkodowanie nałożone na wydawcę. Po tej decyzji Sądu Najwyższego USA prof. Alexander Meiklejohn, jedna z największych ikon amerykańskiej nauki w zakresie wolności wypowiedzi stwierdził, iż wyrok ten „był świetnym powodem do tańczenia na ulicy"[11]. W sprawie NYT v. Sullivan jasno zostały zakreślone dwa kryteria, czy też warunki stosowania tzw. reguły oczywistej złej woli (*actual malice rule* lub *NYT rule*). Pierwszy z nich to kryterium podmiotowe – osoba publiczna (*public official*), natomiast drugie to kryterium przedmiotowe, czyli wypowiedź zniesławiająca, musi nieść ze sobą treści mające wartość społeczną i będące pożądanymi w debacie publicznej. Naturalnie, zasada ta rodzi szereg pytań, np. kogo należy zakwalifikować do grupy osób publicznych oraz czy do pozostałych kategorii podmiotów debaty publicznej (np. osoby prywatne zniesławione przez media) także należy stosować ww. regułę?

W 1966 roku SN USA uściślił definicję osoby publicznej (*public official*) i za taką uznał zarządcę terenów sportowych, któremu lokalna prasa zarzucała niewłaściwe gospodarowanie pieniędzmi publicznymi i który został mianowany na stanowisko zarządcy przez lokalne władze[12].

> [Za osoby publiczne – przyp. M.M.] możemy uznać te osoby, które w hierarchii rządowego zatrudnienia posiadają lub w oczach opinii publicznej są uważane za tych, którzy posiadają rzeczywistą odpowiedzialność za kontrolę nad przebiegiem działań władzy publicznej[13].

Konsekwentnie, w zgodzie z powyższą decyzją, także zarządca terenów rekreacyjnych, mianowany przez władze lokalne, aby dochodzić ochrony swojego dobrego imienia z tytułu naruszenia przez media, musi na drodze sądowej wykazać, że działaniom tych ostatnich towarzyszyła oczywista zła wola[14].

Kolejny krok w kierunku poszerzenia zakresu podmiotowego SN USA poczynił w 1967 roku, kiedy poszerzył zasadę wywiedzioną w wyroku NYT v. Sullivan także na tzw. osobistości publiczne (*public figures*), czyli osoby, które nie są związane z pełnieniem funkcji publicznych, lecz ich działalność budzi zainteresowanie społeczne[15]. Wallace Butts, pełniąc funkcję trenera sportowego, został oskarżony przez prasę o ustawianie meczów. Natomiast generał E.A. Walker został wskazany jako winny podburzania tłumu i zorganizowania protestu przeciwko jednostkom wojska i policji, które w 1961 roku były odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa podczas desegregacji

[11] Za; R.A. Epstein, *Was New York Times v. Sullivan Wrong?*, „The University of Chicago Lae Review" Summer 1986, Vol. 53, No. 3, s. 782.
[12] Rosenblatt v. Baer, 383 U.S. 75 (1966).
[13] *Ibidem*.
[14] Za osobę publiczną SN uznał także kandydata na stanowisko publiczne, Monitor Patriot Co. v Roy, 401 U.S. 265 (1971).
[15] Opinia łączna dla dwóch spraw: Curtis Publishing Co. v. Butts; Associated Press v. Walker, 388 U.S. 130 (1967).

rasowej na Uniwersytecie J. Mereditha w Missisippi. W wyniku zamieszek zginęły dwie osoby, a około 80 żołnierzy i policjantów zostało rannych[16].

Sąd Najwyższy USA, rozpatrując te dwie sprawy łącznie, stwierdził, iż także osobistości publiczne, jeśli poczuwają się znieważone przez media, są zobligowane do wykazania oczywistej złej woli po stronie mediów. Nie miało tutaj znaczenia, iż pierwsza z tych osób znalazła się w kręgu zainteresowania społeczeństwa i mediów w sposób niezamierzony (podejmując pracę trenera), natomiast druga osoba świadomie uczestniczyła w wydarzeniach (organizując protest i doprowadzając do zamieszek), które ze względu na kontrowersje i temperaturę wydarzeń znajdowały się w centrum zainteresowania mediów.

Kolejny istotny krok w poszerzaniu zasady wyrażonej w sprawie NYT v. Sullivan, prowadzącej do poszerzenia zakresu ochrony mediów jako nośnika informacji istotnych dla społeczeństwa demokratycznego, poczyniono w 1971 roku, kiedy powyższą zasadę rozciągnięto także na osoby prywatne (*private person*)[17]. Problem dotyczył drobnego dystrybutora czasopism dla nudystów, który został aresztowany przez policję pod zarzutem posiadania i rozpowszechniania materiałów pornograficznych. Jedna z lokalnych rozgłośni radiowych, opisując proces, posłużyła się wobec dystrybutora zniesławiającymi epitetami, co doprowadziło do procesu sądowego i w konsekwencji zasądzenia od rozgłośni odszkodowania w wysokości ponad 750 tys. dolarów. SN USA, rozpatrując odwołanie rozgłośni radiowej, uznał, iż także osoby prywatne mają obowiązek wykazania, iż media działały w oczywisty sposób w złej woli. W uzasadnieniu swej decyzji sędziowie przywołali historyczny tekst zawarty w odpowiedzi Johna Marshalla adresowany do Talleyranda, który narzekał w listach do przyjaciela na niskie standardy prasy:

> nie ma innej [wolności – przyp. M.M.] o większym znaczeniu dla społeczeństwa niż wolność prasy. Wolność ta bywa nadużywana; bywa, że w perfidny i pożałowania godny sposób, lecz jak dotąd nie powstał żaden środek zaradczy. (...) Pożądane są środki, które mogłyby zaradzić wypaczeniom prasy, bez jej jednoczesnego zniewolenia, jednakże jak dotąd nie zostały one odkryte w Ameryce[18].

Ostatecznie uznano, że chociaż powód był osobą prywatną, to o zastosowaniu i w tym przypadku reguły oczywistej złej woli zadecydował fakt, że rzekome rozprowadzanie materiałów pornograficznych, przy stosunkowo dużych różnicach zdań dzielących opinię publiczną w tej sprawie, jest kwestią istotną dla społeczeństwa.

Późniejsza dekada lat 70. przyniosła dalszą ewolucję doktryny szczególnej ochrony mediów przed pozwami z tytułu zniesławienia. Ewolucja ta miała niewątpliwie związek ze zmianami per-

[16] Generał E.A. Walker z polecenia prezydenta Eisenhowera w 1957 r. dowodził oddziałami wojska, których zadaniem była ochrona porządku podczas desegregacji rasowej w Littre Rock w Arkansas. Desegregacja została wymuszona przez wyrok SN USA w słynnej sprawie Brown v. Board of Education z 1954 r. Generał Walker w 1961 r. odszedł z wojska, gdy wytknięto mu zbyt bliskie kontakty z prawicowymi ekstremistami.

[17] Rosenbloom v. Metromedia, 403 U.S. 29 (1971).

[18] *Ibidem* (tłumaczenie autora).

sonalnymi w składzie Sądu Najwyższego USA, w którym dwaj postępowi sędziowie Black oraz Harlan (współautorzy opinii w sprawie NYT v. Sullivan) zostali zastąpieni przez sędziów Powella i Rhenquista. Wraz ze zmianą składu SN USA wstrzymał tendencję dalszego poszerzania zakresu ochrony mediów na rzecz poszukiwania kompromisów pomiędzy tą swobodą a innymi prawami i wolnościami, które wchodziły z nią w interakcję, tj. dobre imię, prawo do prywatności *etc*.

W 1974 roku, czyli zaledwie trzy lata po rozciągnięciu zasady *actual malice* na osoby prywatne, skarżące media z tytułu zniesławienia, SN USA zdecydował się zrewidować sytuację prawną osób prywatnych wchodzących w spór z mediami[19].

Adwokat i zarazem jeden z najbardziej znanych obrońców swobód obywatelskich w Chicago Elmer Gertz został oskarżony przez prawicowe czasopismo m.in. o sprzyjanie komunistom (publikacja miała miejsce w 1969 roku, stąd też oskarżenie o sympatie prokomunistyczne było poważnym zarzutem), wrabianie policjantów w celu obrony interesów własnych klientów oraz dodatkowo zarzucono mu przeszłość kryminalną. E. Gertz wystąpił z pozwem przeciwko magazynowi, jednakże sąd rozpatrujący spór, kierując się dotychczasowymi ustaleniami SN USA uznał, że adwokat, jako osoba prywatna w tym sporze, musi wykazać, iż media działały z oczywistą złą wolą. Zdaniem sądu stanowego, powyższa zasada znajdowała w tym sporze zastosowanie, gdyż publikacja dotyczyła kwestii istotnych dla społeczeństwa.

Tym razem SN USA w zmienionym składzie zdecydował się odrzucić stosowanie zasady oczywistej złej woli w stosunku do osób prywatnych, nawet gdy publikacja dotyczyła kwestii istotnych dla społeczeństwa, argumentując w następujący sposób:

- Szczególna ochrona mediów nie może wyłączać możliwości dochodzenia odszkodowania przez osoby prywatne, które zostały zniesławione.
- Wiąże się to z faktem, iż osoby publiczne i osobistości publiczne mają znacznie łatwiejszy dostęp do mediów i tym samym skuteczniej mogą przeciwdziałać naruszeniom ich dobrego imienia i godności.
- Natomiast osoby prywatne są bardziej narażone na utratę dobrego imienia w oczach innych oraz ich środki przeciwdziałania są znacznie ograniczone, tym samym zasługują na szerszą ochronę.
- Osoby publiczne z własnej woli poddają się szerszej kontroli społecznej dokonywanej szczególnie przez media. Nie można tego samego powiedzieć o osobach prywatnych, stąd też zakres ochrony tych ostatnich powinien być szerszy niż pozostałych podmiotów uczestniczących w debacie publicznej.

Kolejny krok w celu wyważenia sprzecznych wartości, tj. wolności mediów i godności osobistej, poczyniono w 1979 roku. Pułkownik Anthony Herbert, weteran wojny w Wietnamie i Korei, został zaproszony do programu *60 minutes* stacji CBS. Wystąpili w nim także jego koledzy z wojska, którzy podali w wątpliwość kwalifikacje i uczciwość pułkownika. Ostateczna wymowa programu

[19] Gertz v. Welch, 418 U.S. 323 (1974).

publicystycznego prowadziła do konkluzji, że płk A. Herbert w celu szybszego awansu oskarżał przełożonych w Wietnamie o popełnienie zbrodni wojennych, które zdaniem dziennikarzy i byłych towarzyszy broni nie miały miejsca. Herbert, dotknięty zarzutami, wniósł przeciwko CBS pozew o zniesławienie i w związku z dotychczasową doktryną zobligowany był do wykazania, że dziennikarze przygotowujący program publicystyczny działali w złej wierze. Zwrócił się on do redakcji programu *60 minutes* o udostępnienie mu pełnych materiałów dziennikarskich oraz o wprowadzenie go w tajniki warsztatu dziennikarskiego, który posłużył przygotowaniu ww. programu. Oczywiście spotkał się z odmową i w konsekwencji przed sądem podniósł, iż nie ma on możliwości udowodnienia działania w złej wierze bez wglądu w pracę i przygotowania dziennikarzy do programu. SN USA przyjął stanowisko mówiące, iż jeśli pozew o zniesławienie wnoszony przez osoby prywatne ma być skutecznym i realnym środkiem prawnym, to powód ma prawo pełnego wglądu w proces zbierania i edycji materiałów dziennikarskich[20].

Ostatnia ze spraw rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy USA w istotny sposób poszerzająca zakres wolności mediów miała miejsce w 1986 roku[21]. A. Hepps, główny udziałowiec dużej sieci sklepów dyskontowych, został oskarżony przez dziennikarzy o powiązania mafijne oraz wywieranie nielegalnej presji na lokalne władze celem zabezpieczenia własnych interesów. SN USA zdecydował, że jeśli pozew o zniesławienie przeciwko mediom jest skierowany przez osobę publiczną lub osobistość publiczną (ale nie osobę prywatną) oraz publikacja dotyczyła kwestii istotnych dla społeczeństwa, to na powodzie spoczywa obowiązek udowodnienia złej woli mediów. Było to istotne orzeczenie, gdyż dotychczas zasady dotyczące ciężaru dowodu rozstrzygane były według prawa zwyczajowego, które taki obowiązek (wykazania prawdy lub braku złej woli) nakładało na pozwanego – media.

Dla większej przejrzystości, drogę dochodzenia do współczesnego standardu ochrony mediów przed pozwami o zniesławienie można przedstawić w następujących etapach:

I. NYT v. Sullivan z 1964 roku – przyjęcie zasady oczywistej złej woli – *NYT rule* lub *actual malice rule*. Osoba publiczna (*public official*), wnosząc pozew o zniesławienie przeciwko mediom, musi wykazać, iż te działały z wiedzą o fałszywości zarzucanych faktów lub oczywistym lekceważeniem ich fałszu lub prawdziwości.

II. Rosenblatt v. Baer z 1966 roku – konkretyzacja pojęcia osoby publicznej (*public official*), która zakłada, iż za takową należy uznać osobę, która w hierarchii rządowego zatrudnienia posiada lub w oczach opinii publicznej jest uważana za posiadającą rzeczywistą odpowiedzialność za kontrolę nad przebiegiem działań władzy publicznej.

III. Curtis Publ. Co. v. Butts; Associated Press v. Walker z 1967 roku, w których rozciągnięto zasadę oczywistej złej woli także na osobistości publiczne (*public figures*).

IV. Rosenbloom v. Metromedia z 1971 roku. W sytuacji gdy zniesławiające działania mediów dotyczą spraw istotnych z punktu widzenia społeczeństwa, także osoba prywatna (*private*

[20] Herbert v. Lando, 441 U.S. 153 (1979).

[21] „Philadelphia Newspaper" v. Hepps, 475 U.S. 767 (1986).

person) musi wykazać istnienie tzw. złej woli po stronie mediów, aby skutecznie dochodzić ochrony na drodze sądowej.

V. Gertz v. Welch z 1974 roku. Nawet jeśli do zniesławienia doszło w kwestii istotnej dla społeczeństwa, to osoba prywatna (*private person*) nie ma obowiązku udowodnienia, że działaniom mediów towarzyszyła oczywista zła wola. Rozróżniono zakres ochrony pomiędzy osobami publicznymi i osobistościami publicznymi a osobami prywatnymi, gdzie te ostatnie mają mniejszy zasób środków zaradczych (np. dostępu do mediów celem walki o dobre imię) i w konsekwencji przysługuje im większa ochrona prawna przed naruszeniami dobrego imienia.

VI. Herbert v. Lando z 1979 roku. Osoba prywatna, jeśli dąży do wykazania, iż media działały w oczywisty sposób w złej wierze (nie ma takiego obowiązku, lecz wykazanie złej wiary jest sposobem na uzyskanie znacznie wyższego odszkodowania), to należy jej udostępnić pełny wgląd w proces przygotowywania materiałów dziennikarskich.

VII. „Philadelphia Newspaper" v. Hepps z 1986 roku. W przypadku pozwów o zniesławienie kierowanych przeciwko mediom przez osoby publiczne oraz osobistości publiczne, gdy do rzekomego zniesławienia doszło w związku z debatą na tematy istotne dla społeczeństwa, to na pozwanych spoczywa ciężar dowodu wykazania, iż media działały w złej wierze.

Analiza zakresu odpowiedzialności prawnej mediów z tytułu zniesławienia byłaby niepełna, gdyby nie uwzględnić w niej kwestii odpowiedzialności finansowej. Bez wątpienia, to właśnie obawa przed wysokim odszkodowaniem jest najskuteczniejszym środkiem prowadzącym do efektu określanego w doktrynie amerykańskiej mianem *chilling effect*, czyli w rzeczywistości działaniem o charakterze autocenzury. Zgodnie z prawem zwyczajowym, w Stanach Zjednoczonych przyjmowano domniemanie mówiące, iż racja w sprawach dotyczących zniesławienia jest zawsze po stronie powoda. Zawężało to znacznie zakres ochrony mediów, które były zobowiązane do udowadniania działania z należytą starannością. Zmiana tego podejścia nastąpiła dopiero 1986 roku, za sprawą sporu „Philadelphia Newspaper v. Hepps". Według reguł prawa amerykańskiego, zadośćuczynienie finansowe dzieli się na trzy kategorie:

1) przysługujące za rzeczywiste straty (*actual damage*), czyli takie, które można obliczyć z dużą precyzją, np. utrata zarobków;
2) tzw. generalne zadośćuczynienie (*general damages*), np. z tytułu cierpienia psychicznego;
3) najdotkliwsze pod względem finansowym – karne zadośćuczynienie (*punitive damages*), którego celem jest napiętnowanie szczególnie szkodliwego i nagannego zachowania[22].

Wysokość każdego odszkodowania uzależniona jest od stopnia winy, tj. zaniedbania (*negligence*), poważnego zaniedbania (*gross negligence*) lub działania w oczywistej złej wierze (*actual malice*). W przypadku mediów, jeśli doszło do działania w złej wierze, istnieje możliwość zasądzenia karnego odszkodowania (*punitive damages*)[23].

[22] Szerzej: T. Eisenberg, N. LaFountain, B. Ostrom, D. Rottman, M.T. Wells, *Juries, Judges, and Punitive Damages: An Empirical Study,* 2000. Pełny tekst dostępny na stronie: Social Science Research Network, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=248419 (dostęp: 5.01.2010).

[23] Praktyka różni się w zależności od stanów. Np. w stanie Oregon wykluczono możliwość dochodzenia karnego zadośćuczynienia z tytułu zniesławienia. Wheeler v. Greek, 593 P.2d 777 (Ore. 1979).

Związek pomiędzy zakresem podmiotowym, przedmiotowym, stopniem winy a zakresem odszkodowania obrazuje poniższa tabela.

Tabela 1. Ciężar dowodu oraz zakres odpowiedzialności w sprawach o zniesławienie przeciwko mediom

Powód	Odpowiedzialność za rzeczywistą szkodę	Odpowiedzialność z tytułu tzw. karnego zadośćuczynienia	Sprawy
Osoba publiczna lub osobistość publiczna	Oczywista zła wola	Oczywista zła wola	„New York Times" v. Sullivan (1964) (osoby publiczne) Curtis v. Butts (1967) (osobistości publiczne)
Osoby prywatne w kwestiach istotnych dla społeczeństwa	Przynajmniej zaniedbanie	Oczywista zła wola	Gertz v. Robert Welch (1974)
Osoby prywatne lub osoby prawne w kwestiach niebudzących zainteresowania społecznego	Przynajmniej zaniedbanie	Przynajmniej zaniedbanie	Dun & Bradstreet v. Greenmoss (1985)[24]

Źródło: D. Linder „Exploring Constitutional Law" 2009 (tłumaczenie autora), http://www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/Defamationchart.html (dostęp: 15.01.2010).

Długą drogę przebyła judykatura i doktryna amerykańska, dochodząc do jednego z najwyższych na świecie standardów w zakresie korzystania przez media z wolności słowa. Koniec XVIII wieku, następnie ograniczenia wolności słowa związane z wysiłkiem wojennym, dalej okres *red scare*, czyli polowania na rzeczywistych lub urojonych sympatyków komunizmu, aż po lata 60. XX wieku i późniejsze. Z początkiem kształtowania się regulacji niemal każda wypowiedź krytyczna, nieważne czy prawdziwa i słuszna, sankcjonowana była surową odpowiedzialnością karną. Zmianom historycznym towarzyszyła zmiana postrzegania funkcji i roli wolnych mediów w społeczeństwie

[24] Dun & Braadstreet, Inc. v. Greenmoss Builders, Inc., U.S. 749 (1985). Spór dotyczył raportu finansowego rozesłanego do kilku firm, w którym błędnie poinformowano, że firma budowlana zgłosiła do sądu wniosek o upadłość. SN USA taki spór pomiędzy dwoma podmiotami gospodarczymi zdecydował się rozstrzygnąć na zasadach i według standardów rozstrzygania sporów o zniesławienie.

obywatelskim. Media, jako najważniejszy instrument kreowania demokratycznego społeczeństwa, potrzebują przestrzeni do funkcjonowania. Rolą każdego państwa jest im tę przestrzeń zagwarantować. Proces deregulacji ograniczeń i budowania nowych standardów chroniących dziennikarzy przed sankcjami karnymi, a wydawców przed odpowiedzialnością finansową rozpoczął się w latach 60. XX wieku i trwał przez dwie dekady.

Z badań porównawczych przeprowadzonych przez Przedstawiciela do spraw Wolności Mediów przy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, w których poddano analizie przepisy krajowe regulujące kwestię odpowiedzialności m.in. mediów z tytułu zniesławienia, wynika, że regulacje amerykańskie są jednymi z najlepiej zabezpieczających wolność mediów w porównaniu do wszystkich 56 państw członkowskich tej organizacji[25].

Bogactwo nauki amerykańskiej w zakresie wolności mediów wynika z równie bogatej historii i myśli prawno-filozoficznej, dlatego warto korzystać z tego źródła, kształtując zakres wolności mediów zarówno w aspekcie krajowym, jak i ponadnarodowym.

[25] *Libel and insult laws: a matrix on where we stand and what we would like to achive*, Vienna 2005. Pełny raport dostępny na stronie: http://www.osce.org/documents/rfm/2005/03/4361_en.pdf (dostęp: 8.01.2010).

Magdalena Modrzejewska

The Development of Women Rights as a Part of Inter--American Human Rights System – Origination of Inter-American Commission of Women

INTRODUCTION – FROM EXCLUSSION TO ESTABLISING A PRESENCE

For many centuries, the privilege of taking part in political life and granting civil rights was limited by many factors, based on an age, property ownership, education, race or sex. Women were one of the minorities discriminated against, due to their gender. As a result of social and economic changes at the end of nineteenth century, a new group of educated women in Americas appeared. They were aware of the discriminatory practice and demanded for full and equal access for women to education as well as political and economic power.

The Inter-American Commission of Women is a unique example of fighting for feminist rights. Women were aware that discrimination occurred not only in particular country, but in the entire hemisphere, therefore they decided to present their demands on an international scale. They hoped that the international proclamation would oblige signatory governments to raise the issue within their domestic area. It was the first "feminist" movement with such a vision of action on an international scale. It also resulted in the earliest international legal regulations pertinent to women's rights. The conventions enacted at the Conferences of the American States were the first attempts to recognize women's situation and, what is more important, to improve, extend and guarantee their rights. The activity of the small but visible group of women activists resulted in creation of the

Inter-American Commission of Women and included women's rights issues as an inseparable part of human rights protection system, which was created among inter-American states.

Quite recently the research on this subject started using the "imperial feminism" context: scholars have adopted hypothesis that women from imperialist nations wanted to support their "backward sisters" from colonial countries, and simultaneously women from imperialist countries usurped leadership role in the feminist movement.[1] However, imperial feminism hypothesis is hard to be applied for the examination of the constituting of the Inter-American Commission of Women, for two reasons:

1. In the Latin America there is a long tradition of feminist movement; its origination can be traced in XIX century. Moreover, it emerged independently from the North American's feminist experience.[2]

2. The Latin America was an arena of origination of Pan-American feminist movement: The scientific congresses organized in Latin America enabled women scholars to take an equal part in the proceedings.

The IACW and their legal achievements rarely are subject of broad discussion among scholars, therefore the presentation of the historical background of IACW will enable to systematize the facts. The presentation of earliest attempts leading to the origination of IACW will prove that both North American and Latin American Feminists put equal efforts and contribution to it.

THE INTER-AMERICAN COMMISSION OF WOMEN

The Creation of The Inter-American Commission of Women (Comision Interamericana de Mujeres – CIM)

The First International Conference of American States was held in Washington, D.C., October 1889 to April 1890. The US Secretary of State, James G. Blaine, stated: "The members of that Conference are assembled for the purpose of discussing and recommending for adoption to their respective Governments some plan of arbitration for the settlement of disagreements and disputes that may hereafter arise between them, and for considering questions relating to the improvement of business intercourse and means of direct communication between the countries participating therein, and to encourage such commercial relations as will be beneficial to all and secure more extensive markets for the products of each of said countries."[3] So the main purpose of the Congress was to increase commercial exchange among the American states. The delegates, however, were

[1] E. Sue Wamsley, *A Hemisphere of Women: Latin American and U.S. Feminists in the IACW, 1915–1939*, unpublished dissertation, Ohio State University 1998, pp. 11–12.

[2] The more comprehensive analysis of Latin American feminist movement encompass Chile and Brazil, cf.: C. A. Pernet, *Chilean Feminists, the International Women's Movement, and Suffrage, 1915–1950*, "The Pacific Historical Review", Vol. 69, No. 4, *Woman Suffrage: The View from the Pacific* (Nov. 2000), pp. 663–688; J. E. Hahner, *Feminism, Women's Rights, and the Suffrage Movement in Brazil, 1850–1932*, "Latin American Research Review", Vol. 15, No. 1 (1980), pp. 65–111.

[3] International American Conference. Reports of Committees And Discussions Thereon, Vol.1, Government Printing Office, Washington 1890, p. 30.

only male and showed no interest in women's issues.[4] The word "women" did not appear even once in any of four volumes of reports published after the conference.[5] This exclusion deprived women of their place in the public discourse on international arena. It seems to be the main obstacle in formation and consolidation of pan-American women's movement. The Second International Conference of American States held in Mexico in 1901, the third one in Rio de Janeiro in 1906, as well as the fourth one held in Buenos Aires in 1910, did not provide conditions for women's interactions and neglected the need for recognition of any women's issues.[6]

However, women found such arena in scientific congresses, firstly in the Latin American, then in the Pan-American ones. The first place where the presence of women was noticeable was the Latin American Scientific Congress. It was one of the evidences that feminist movement in Latin America has a long tradition. The First Latin American Scientific Congress took place in Buenos Aires, Argentina, April 10–20, 1898, the second was held in Montevideo, Uruguay, March 20-31 1901 and the Third Latin American Scientific Congress took place in Rio de Janeiro, Brazil, August 6–16 1905.[7] As Glenn Swiggett noticed, "representative women of the Latin American countries have been identified with these congresses since the First, in Buenos Aires in 1898."[8] For the Santiago meeting in 1908, the Latin American Scientific Congress was expanded to become the First Pan-American Scientific Congress. As Eduardo Poirier stated, the women comprised 6 percent of all members.[9] Over two thousand members gathered from throughout the hemisphere: "Women school-teachers constituted a large part of the audience at the meetings held for the discussion of educational matters (...). And it should be said that they express their opinions, as well as their differences in opinion from those held by educators of the other sex, with a degree of freedom and frankness quite surprising to anyone who might fancy that no phase of the feminist movement had yet reached Latin America."[10] Women took an active part in the Scientific Congress, not only as wives and daughters of diplomats, but also as professionals. Most of the papers presented by women were dedicated to educational issues. Moreover, the educational issues provoked a vivid discussion. W.R. Shepherd in his report expressed the opinion that "the education of women ought not to be limited to a mere preparation for the assumption of the duties of wife and mother, but should be broaden sufficiently to enable her support herself, should the exigency arise, and to fulfill her social mission as a citizen of the state on a freer and more ample scale."[11] It raised a vital question: whether the education of girls should have a special character or should it

[4] F. Miller, *The International Relations of Women of the Americas 1890–1928*, "The Americas", Vol. 43, No. 2 (Oct., 1986), p. 172.

[5] *International American Conference..., op. cit. Reports of Committees And Discussions Thereon*. Vol. 1-4, Government Printing Office, Washington, 1890.

[6] F. Miller, *The International..., op. cit.,* p. 173.

[7] G. Levin Swiggett, Report on the Women's Auxiliary Conference: held in the city of Washington, USA, in connection with the Second Pan American Scientific Congress, December 28, 1915–January 7, 1916, Government Printing Office, Washington 1916, p. 7. Harvard University – Collection Development Department, Widener Library, HCL.

[8] She mentioned the names of five women scientists that took a part in First Scientific Latin American Congress. Cf.: G. Levin Swiggett, Report..., *op. cit*., p. 8.

[9] *Ibidem*.

[10] W. R. Shepherd, *The Pan American Scientific Congress*, "Columbia University Quarterly", June 1909, quoted by G. Levin Swiggett, Report..., *op. cit.*, p. 9. The last part of this quotation "to anyone who might fancy that no phase of the feminist movement had yet reached Latin America" is omitted in all reference, that may be an evidence that researchers neglect either the existence of feminist movement in Latin America or the fact that such existence may be surprising for North American feminists and researchers.

[11] Report of the Delegates of the United States to the Pan-American Scientific Congress, Government Printing Office, Washington 1909, p. 47.

be similar to that given to boys. "Most of the men voted in favour of the former proposition, and practically all of the women present in favour of the latter. So marked was the division of the sexes on this point, and so manifested absurdity of allowing a division of the sort to appear in the proceedings of a scientific congress, that the section took eventually took the radical step of resolving to refrain form voting any conclusion whatever."[12] Therefore presiding board decided to omit so controversial question of the proper education of women.

More extensive and far-reaching was the report presented by the juridical science sub-committee of the First Pan-American Scientific Congress. It recognized the need to scrutinize legal regulations pertinent to the status of women, especially in the context of marriage. "Pan-American Scientific Congress expresses its desires that in the various faculties of law special attention be given to the modification that it would be desirable to introduce onto the marriage laws of American countries, having in view greater uniformity in this respect and the improvement of legal status of married women. The Pan-American Scientific Congress also desires that in making such a reform of the marriage laws the widow be given *patria potestas* over her legitimate children in those countries where this right is denied her. The Pan-American Scientific Congress recommends that the jurists devoting themselves to a study of marriage laws present their conclusions at the next scientific congress."[13]

The Second Pan-American Scientific Conference took place in Washington in 1915–1516. It had a different character. Europe was at war, and therefore not scientists but diplomats had the leading voice. As Francisca Miller wrote: "Unlike the Congresses that had been held in South America, the Washington congress did not include women among the 'savants, scientists, and publicists' invited. The women were relegated to the balconies."[14] However, analysis of the papers presented during this congress proves that some women took an active part in the sessions as delegates, especially in the section pertinent of education.[15]

During the Second Pan-American Scientific Congress an associated event was formed: Women's Auxiliary Conference. As Robert Lansing wrote in the invitation for the male participants of the Second Pan-American Scientific Congress: "There is also being organized a special sub-conference for women at which will be discussed subjects relating to education of women, training of children and social welfare. It is hoped that delegates will make a special effort to bring the ladies of their families, to whom a cordial welcome is extended."[16] As a result of taking such formula not only activists of feminist movement but mostly the diplomat's wives took a part in Women's Auxiliary Conference: "So many delegates came to Washington accompanied by their wives and other ladies of their families that an auxiliary congress was suggested, and under the leadership of an executive committee, of

[12] *Ibidem*, p. 47.

[13] *Ibidem*, p. 41.

[14] Seminar on Feminism & Culture in Latin America, *Women, Culture, and Politics in Latin America*, Berkeley, University of California Press 1990, p. 13.

[15] Sophonisba P. Breckenridge presented a paper entitled Education of Women as tested by the civic and social relations, cf.: Proceedings of the Second Pan American Scientific Congress, Vol. IV, Government Printing Office, Washington 1917, pp. 418–425.

[16] G. Levin Swiggett, *Report..., op. cit.,* on the Women's Auxiliary Conference: held in the city of Washington, USA, in connection with the Second Pan American Scientific Congress, December 28, 1915 January 7, 1916. Government Printing Office, Washington 1916, p. 14.

which Mrs. Robert Lansing was chairman and Mrs. G.L. Swiggett organizing secretary, special meetings were carefully arranged."[17] As Glen Swiggett wrote: "The Women's Auxiliary Conference of the Second Pan-American Scientific Congress was proposed in the hope that an opportunity to become acquainted, to exchange views on subjects of special interest to women as well as on those dealing with Pan-American might lead to a desire on the part of the women of the Americas for further friendly and harmonious cooperation in the future."[18] The spirit of pan-Americanism was present also among women: "It was encouraging to learn how many women in different parts of the Western Hemisphere, with different environments, traditions, and interests, had been cherishing a hope of some such coming together, of an opportunity to become acquainted, to exchange ideas on questions of interest to all humanity as well as those of special significance to women. There was an eagerness to give and receive, a desire to learn how the women of other countries deal with problems common to all, to understand questions peculiar to the different countries, and to form a deeper friendship which will draw the Americas into closer harmony and cooperation in the higher things of life."[19] It is significant that the official languages of the Women's Auxiliary Conference were both English and Spanish. Such attitude and respect for the need of bilingual proceedings is another argument against the hypothesis of "imperial feminism" and the proof of equal contribution of women from Latin America. The women's congress debated for a few months and concluded that there is a need for the creation of a Pan-American Union of Women. The aim of this union should be the support of Pan-Americanism and the assistance in development of women rights in the Americas.

Seven years later, in 1922, the first Pan-American Conference of Women was held in Baltimore. A legal status of women and their right to participate in the public arena were the main subjects discussed at the conference. To achieve these purposes, the Pan-American Association for the Advancement of Women was founded. The purposes of PAAAW were:

1. "To promote general education among women.
2. To secure higher standards of education in all schools for women.
3. To secure the right of married women to control their own property.
4. To secure the right of married women to control their own wages.
5. To secure equal guardianship of fathers and mothers over their children.
6. To encourage organization, discussion, and public speaking among women and to secure freedom of opportunity for all women to cultivate and use the talents with which God has endowed them.
7. To educate public opinion in favor of granting the vote to women or to secure the vote for women.
8. To promote friendliness and understanding among all Pan American countries with the aim of the maintenance of perpetual peace in the Western Hemisphere."[20]

---

[17] "Bulletin of Pan-American Union", 64th Congress, 1st session, doc. No. 39, part 6, December 1915, Government Printing Office, Washington, p. 777.

[18] G. Levin Swiggett, Report..., *op. cit.*, on the Women's Auxiliary Conference: held in the city of Washington, USA, in connection with the Second Pan American Scientific Congress, December 28, 1915 January 7, 1916, Government Printing Office, Washington 1916, p. 7.

[19] *Ibidem*, p. 17.

[20] M. Threlkeld, *The Pan American Conference of Women*, 1922, *Successful Suffragists Turn to International Relations*, "Diplomatic History", Vol. 31, Issue 5, November 2007, pp. 819–820.

The activity of the Association concentrated on the manifestation at the Fifth International Conference of American States held in Santiago, Chile, in 1923. The members of Pan American Association for the Advancement of Women came to the Conference as "unofficial" delegates and campaigned for women's rights. The Máximo Soto Hall of Guatemala proposed the resolution regarding the "Rights of Women" debated during the 8th Session, on April 26th. The resolution mandated that future conferences would study ways to eliminate constitutional and other legal discrimination of women. The resolution also demanded to include women as official delegates to the future conferences:

1. "To recommend the Governing Board of the Pan-American Union to include in the program of future Conferences, the study of the means of abolishing the constitutional and legal incapacities of women, for the purpose of securing, in due course and by means of the development of adequate capacities, the consequent responsibilities and the same civil and political rights for women that are today enjoyed by men.

2. In order to attain this purpose it recommends that the American Governments promote the moral, intellectual and physical education of women.

3. To recommend to the Governments of the Continent, the revision of their civil legislation, for the purpose of modifying the provisions that do not correspond to the present cultural condition of American women, and which keep them in an unjustified inequality of rights because of sex.

4. To recommend each of the American Republics to prepare a memoir on the position of women as determined by their Constitutions and laws, and on the development of feminine culture and education in their respective countries, in order that same may be communicated to the Governments, and to the Governing Board of the Pan-American Union, to serve as a basis, for investigation.

5. To recommend to the Governments that women be included on the Delegations, in order that they may be able to participate in the work of future Conferences."[21]

Despite of these resolutions, at the Sixth International Conference of American States held in Havana in 1928 there were no official women delegates.[22] Women from all American nations came to Havana and demanded to be allowed to participate in the conference, if not in a regular session of the conference, then at least in an extraordinary one.[23] The official representatives of twenty-one American nations claimed that only they were allowed to speak at the conference. After a month of protests, demonstrations and agitations, the women were finally allowed to voice their opinions. On February 7th, 1928, Assembly adopted "Motion Invitation to Women's Associations to Present Their Views Relative to the Rights of Women". The Assembly agreed "to invite, with extra-

[21] J. Brown Scott, *The International Conferences of American States, 1889–1928: A Collection of the Conventions, Recommendations, Resolutions, Reports, and Motions Adopted by the First Six International Conferences of the American States, and Documents Relating to the Organization of the Conferences, Carnegie Endowment for International Peace, International American Conference*, Oxford University Press, New York 1931, pp. 244–245

[22] *Women and International Human Rights Law*, ed. by K. Dawn Askin, Transnational, Ardsley NY. 1999, Vol. 2, p. 444.

[23] J. Brown Scott, "The American Journal of International Law", Vol. 22, No. 2 (Apr. 1928), p. 351.

official character, the representatives of the various feminist associations which have requested an audience, to set forth before the Conference, at a Plenary meeting and after its agenda has been exhausted, their viewpoints on the matter of civil and political rights for women."[24] For the first time in the history of International Conferences of American States, women had an opportunity to present their own opinions, convictions, points of view and beliefs. The great hall at the University of Havana was filled by women who wanted to hear speeches.

Assembly decided to create the Inter-American Commission of Women (*Comision Interamericana de Mujeres*). On February 18th, 1928, the Assembly adopted the resolution, stating that "an Inter-American Commission of Women be constituted to take charge of the preparation of juridical information and data of any other kind which may be deemed advisable to enable the Seventh International Conference of American States to take up the consideration of the civil and political equality of women in the continent."[25]

They also adopted the resolution that framed the structure of the Inter American Commission of Women: "Said Commission shall be composed of seven women from various countries of America, appointed by the Pan-American Union, this number to be increased by the Commission itself until every Republic in America has a representative on the Commission."[26] Four member countries of the commission had already been appointed during the conference.[27] The Governing Board of the Pan-American Union, composed of Jacobo Varela (Chargé d'Affaires of Paraguay), Juan Vicente Ramírez (Minister of Guatemala) and Adrian Recinios (minister of Uruguay), gathered twice during the meetings – on April 4th and May 2nd 1928. They elected the rest of the countries that constituted the commission: "Panama, Argentina, Venezuela, Haiti, Colombia, and Salvador, as the six countries from which six representatives were to be appointed, who, with Miss Doris Stevens, initiator of the idea and Chairman of the Committee, would form the Commission of seven women who in turn are to elect the representatives of the other countries of America. The members of the Board, representatives of the countries named in the foregoing paragraph, have already given the names of the women who are to represent their countries, and to conclude the intervention which the resolution of the Sixth Conference gave to the Pan-American Union in this matter, there only remains to hold the meeting of the Commission of seven women in order that they may take the steps which they deem expedient to complete the Inter-American Commission and perform its work."[28] Doris Stevens became the first president of IACW. She and many other feminist leaders often emphasized the notion of Pan Americanism, and collective action among the countries.

---

[24] J. Brown Scott, *The International Conferences..., op. cit.,* p. 324.

[25] *Ibidem*, p. 408.

[26] *Ibidem*, p. 408.

[27] W. Manger, *The Pan American Union at the Sixth International Conference of American States*, "The American Journal of International Law", Vol. 22, No. 4 (Oct. 1928), p. 774.

[28] J. Varela, J.V. Ramírez, A. Recinos, *Authorization by the Governing Board of The Pan American Union To The Director General To Invite The Commission To Hold A Meeting*, [in:] J. Brown Scott, *The International Conferences..., op. cit.,* of American States, 1889–1928: *A Collection of the Conventions, Recommendations, Resolutions, Reports, and Motions Adopted by the First Six International Conferences of the American States, and Documents Relating to the Organization of the Conferences. Carnegie Endowment for International Peace, International American Conference*, Oxford University Press, New York 1931, p. 497.

Then the structure of the Commission evolved, as James Brown Scott wrote: "The membership of the commission is steadily increasing with the appointment of representatives of the various governments. The commission has its headquarters at the Pan-American Union [Washington, D.C.]."[29] This short statement does not fully reveal difficulties and obstacles that accompanied the development of the Commission. The correspondence between Doris Stevens, the chair of Inter-American Commiss ion of Women, and Leo Stanton Rowe, who was the Director General of Pan-American Union, shows that many governments selected their representatives in dilatory manner.[30] As a result, Leo Stanton Rowe sent the same letter to the ministers of Bolivia, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, Mexico, Paraguay, Uruguay, Brazil, Costa Rica, Dominican Republic, Honduras, Nicaragua, and Peru, urging for the nomination of commissaries.[31]

The Government of Cuba wanted to celebrate the second centenary of University of Habana, therefore they invited the Inter-American Commission of Women to organize its first meeting in Habana. "Considering that the Inter American Commission of Women was recognized officially by the Sixth Pan American Conference held in Habana in January, 1928, and considering that it is an organization of intellectual character in perfect harmony with the ideals of American fraternity which inspire the policies of the present government of the Republic of Cuba, the Rector of the University of Habana would be very pleased to have the commission invited to be present at the festivities mentioned above."[32] The First Conference of the Inter American Commission of Women was held in Habana from February 17 to 24, 1930, with fifteen countries being represented.

EARLIEST ACTIVITIES OF THE INTER-AMERICAN COMMISSION OF WOMEN

The commission's earliest activity was focused on defining and conducting a study of the legal status of women, then on examining, classifying and presenting a study on status of women in Americas. A report was intended to be presented at the Seventh International Conference of American States. As James Brown Scott stated: "It is a difficult task in which the Commission is engaged. It is the first time that the women of the hemisphere have been entrusted with a juridical mission. Old laws affect-

[29] J. Brown Scott, *The International Conferences..., op. cit.,* p. 408.

[30] *Plan To Improve Execution Of Resolution Creating The Commission*, [in:] J. Brown Scott, *The International Conferences..., op. cit.*, p. 497.

[31] In the letter Leo Stanton Rowe informed that "a meeting of the members of the Inter-American Commission of Women of all the countries of America, will be held in the city of Habana, and the Government of the Republic of Cuba has informed the Commission that it will be agreeable to them that the meeting be held from the 15th to the 24th of February, 1930. In view of the fact that the members of the group of seven women, who, in accordance with the terms of the resolution of the Sixth Conference, are to elect the fourteen remaining members to complete the Commission, reside in different countries, and that this circumstance does not allow them to hold a meeting, to choose and to notify the persons selected in time to take part in the meeting which will be held in February in Habana, the Chairman of the Commission has asked the Pan-American Union to beg the respective governments to name the persons who will represent their country on the Inter-American Commission of Women. The appointments thus made by the governments, will contribute to give greater prestige to the Commission and greater importance and authority to their work. In order to adjust these appointments to the letter of the resolution of the Sixth Conference, they will be confirmed at the meeting of the Commission to take place in Habana in February of next year". Invitation Extended To Governments By The Director General of The Pan American Union To Appoint Remaining Commissioners, [in:] J. Brown Scott, *The International Conferences..., op. cit.*, p. 497.

[32] *Invitation of The Cuban Government To The Inter American Commission Of Women To Hold Its First Conference In Habana*, [in:] J. Brown Scott, *The International Conferences..., op. cit.*, of American States, 1889–1928: *A Collection of the Conventions, Recommendations, Resolutions, Reports, and Motions Adopted by the First Six International Conferences of the American States, and Documents Relating to the Organization of the Conferences. Carnegie Endowment for International Peace, International American Conference*, Oxford University Press, New York 1931, pp. 496–497.

ing the status of women have heretofore been drafted and written by men. The new laws for women are now being drafted and written by women. They will still be finally accepted or rejected by men. They will, however, reflect the collaboration of men and women. They will be moulded by both men and women. This is indeed the civilized essence of all human relationships."[33]

Also important aspect was the cooperation between the Inter-American Commission of Women and the Third Commission created in the Sixth Pan-American Conference for the purpose of dealing with the Conflict of Laws and Uniformity of Legislation. Both President and Vice President of the Third Commission, created in the Sixth Pan American Conference for the purpose of dealing with the Conflict of Laws and Uniformity of Legislation, were convinced that report on preparing by the International Commission of Women may be important and useful in unification of legislation, especially in the issues regarding the nationality. As stated in the document adopted on March 4th, 1929 in Habana, "for the constitution of an International Commission of Women charged with the duty of preparing information, which it might consider useful, of a legal and other nature, to the end that the Seventh International American Conference should take up the study of the civil and political equality in the continent."[34]

The First Conference of the Inter American Commission of Women not only fulfilled that mission, but also recognized the need for further engagement in international activities concerning nationality of women. The resolution, unanimously adopted on February 20th, 1930, called upon for naming candidates that would take a part in the First Conference for the Codification of International Law, held in the Hague. The resolution maintained that:

"WHEREAS, the question of Nationality will be discussed as affecting the rights of men and women in parentage, marriage, change of nationality after marriage and effect of change of nationality by parents upon the nationality of their children,

WHEREAS, because of the importance of the subject to women of the world the League of Nations has adopted unanimously a resolution recommending that governments consider appointing women plenipotentiaries to represent women on the question of nationality,

WHEREAS, the Inter American Commission of Women, created by the Sixth Conference of American States is entrusted to recommend action on the rights of women to safeguard the rights of women of the Western Hemisphere in all matters affecting the position of women,

THEREFORE BE IT RESOLVED, that the Inter American Commission of Women call upon the governments of the Americas which have appointed members to the Inter American Commission of Women to name among their plenipotentiaries to the Hague Conference, the member Commissioner of their respective countries, except Cuba which, we are told, has already appointed a woman plenipotentiary."[35]

---

[33] J. Brown Scott, *The American Journal of International Law*, Vol. 24, No. 4 (Oct. 1930), p. 762.

[34] V. M. Maúrtua, J. Brown Scott, A. S. De Bustamante, *Official Character Of The Inter American Commission Of Women*, [in:] J. Brown Scott, *The International Conferences..., op. cit., of American States, 1889–1928: A Collection of the Conventions, Recommendations, Resolutions, Reports, and Motions Adopted by the First Six International Conferences of the American States, and Documents Relating to the Organization of the Conferences. Carnegie Endowment for International Peace, International American Conference*, Oxford University Press, New York 1931, p. 495.

[35] *Resolution Requesting The Governments to Appoint The Commissioners Plenipotentiaries to The Hague Codification Conference*, [in:] J. Brown Scott, *The International Conferences..., op. cit.*, p. 502.

They also adopted special resolution addressed to the President of United States, requesting for the inclusion of Doris Stevens "among the United States plenipotentiaries to be appointed to the Hague."[36]

During the First Conference of the Inter-American Commission of Women was also adopted the Resolution, which declared asking the twenty-one republics of the Pan-American Union for financial support indispensable for carrying on Commission's activities.[37] They also established a committee that would act and work between the conferences.[38]

The Commission examined the constitutions and the legal systems of twenty-one American republics regarding the inequality of rights. The Commission presented their analyses as printed monographs – each of them pertinent to one country. It has been the first time, not only in Americas but in the whole world, when the reports about the situation of women were prepared exclusively and completely by themselves. The Alice Paul was the main person responsible for the preparation of those reports.[39]

Consequently, delegates of the IACW, as well as Doris Stevens and Alice Paul, played a prominent role during the Hague conference and tried to impact on the text of the Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws, adopted on April 12th, 1930.[40] However, the solutions adopted by the convention were not fully satisfactory.[41]

The Seventh International Conference of American States took place in Montevideo, Uruguay, from 3rd to 26th December 1933. It was the turning point in the development and legislative regulation of the women's rights idea. The summaries prepared by Alice Paul proved that the inequality of women's legal status and limitation in their political and civil rights in all countries were tremendous. However, the members of the Conference did not countenance the Treaty on the Equality of Rights for Women – the proposed document was too radical. The treaty was signed only by four countries – Ecuador, Cuba, Paraguay and Uruguay.[42] During the Conference, among many other committees, there was established one dedicated to the debate of "Political and Civil Rights of Women", with José Gonzalez Campos from Guatemala elected as a president of the committee.[43]

---

[36] *Resolution Requesting The President of The United States of America To Appoint The Chairman Plenipotentiary To The Hague Codification Conference*, [in:] J. Brown Scott, *The International Conferences..., op. cit., of American States, 1889–1928: A Collection of the Conventions, Recommendations, Resolutions, Reports, and Motions Adopted by the First Six International Conferences of the American States, and Documents Relating to the Organization of the Conferences. Carnegie Endowment for International Peace, International American Conference*, Oxford University Press, New York 1931, p. 503.

[37] *Resolution of Financial Support To Be Asked of Governments* [in:] James Brown Scott, *The International Conferences..., op. cit.*, p. 503.

[38] *Resolution: Committee To Act Between Conferences* [in:] James Brown Scott, *The International Conferences..., op. cit., of American States, 1889-1928: A Collection of the Conventions, Recommendations, Resolutions, Reports, and Motions Adopted by the First Six International Conferences of the American States, and Documents Relating to the Organization of the Conferences. Carnegie Endowment for International Peace, International American Conference*, Oxford University Press, New York 1931, p. 503.

[39] The preliminary versions of report was already presented at the *First Conference of The Inter American Commission of Women, cf.: Resolution: Tribute to Dr. Alice Paul*, [in:] James Brown Scott, *The International Conferences..., op. cit.*, pp. 504–505.

[40] L. M. Berrien, *The Campaign of the National Association of Women Lawyers for Equal Nationality Rights*, "Women Lawyers' Journal", Vol. 18, 1930, pp. 8–12; Unknown author, *Accomplishments of the Inter-American Commission of Women at The Hague Conference on Nationality*, "Women Lawyers' Journal", Vol. 18, 1930, pp. 13–14.

[41] J. Brown Scott, *Unprogressive Codification of Nationality at the Hague*, "Women Lawyers' Journal", Vol. 18, 1930, pp. 4–5, 38–43.

[42] *Women..., op. cit.*, pp. 442–454; J. Brown Scott, *The Seventh International Conference of American States*, "The American Journal of International Law", Vol. 28, No. 2 (Apr., 1934), pp. 220–223.

[43] Seventh International Conference of American States Montevideo, Uruguay, December 3–26, 1933, "The American Journal of International Law", Vol. 28, No. 2, Supplement: Official Documents (Apr., 1934), p. 53.

The conference resolved also:

"1) to extend a vote of warm applause and profound appreciation to the Inter-American Commission of Women for the painstaking and outstanding work it has accomplished in support of the ideals which it supports, and

2) that said commission should continue the work it has carried on so far in order that the next Conference may be in possession of proposals which enable it to put into effect the principle of equality of rights between men and women in the different jurisdictions, as recommended by the Fifth International Conference of American States."[44]

In the end, the Seventh International Conference of American States adopted the Convention on the Nationality of Women on December 26th, 1933. The Convention regulated a very narrow range of rights in comparison with the propositions enclosed in the Treaty. The Convention only referred to a right of achieving by women their own nationality, and keeping it after marriage. However, it was the first international document regarding the rights of women as a separate group.[45]

CONVENTION ON THE NATIONALITY OF WOMEN

The Convention on the Nationality of Women was signed as the result of disputes during the Seventh International Conference of American States in Uruguay – December 3rd – 26th, 1933. At the same time, the Seventh International Conference of American States adopted the Convention on Nationality.[46] The fact that the Conference adopted the convention dedicated to the nationality of women is the best proof of the recognition of women as a minority group, which needed additional protection against discriminatory law. The Convention consisted of five articles, however, the most important was the Article 1, which considered legal status of women. The remaining articles were containing provisional regulations and procedures of ratification.

In the Article 1 American states pledged that "there shall be no distinction based on sex as regards nationality, in their legislation or in their practice."[47] This very short sentence has opened new possibilities for legal interpretation of the status of women. The women did not acquire automatically the same nationality as their husbands – what had been commonly practiced before the convention entered into force. They have acquired and maintained right to posses their own nationality. From that time women have been treated as a separated, independent subject with full legal capacity.

[44] J. Brown Scott, *The Seventh..., op. cit.*, International Conference of American States, "The American Journal of International Law", Vol. 28, No. 2 (Apr., 1934), pp. 219–220.

[45] http://www.oas.org/cim/english/History3.htm.

[46] *Convention on Nationality*, "The American Journal of International Law", Vol. 28, No. 2, Supplement: Official Documents (Apr., 1934), pp. 63–64.

[47] *Convention on Nationality of Women*, "The American Journal of International Law", Vol. 28, No. 2, Supplement: Official Documents (Apr., 1934), p. 61.

The regulations regarding ratification were clarified in Article 2: each country would proceed ratification "with respective constitutional procedure". The text of the convention – "authentic certified copies" – would be transmitted by Minister of Foreign Affairs of the Republic of Uruguay to each county. After the ratification procedure, the copy "shall be deposited in the archives of the Pan-American Union in Washington, which shall notify the signatory government of said deposit."[48]

The convention "shall remain in force indefinitely", however it could "be denounced by means of one year's notice given to the Pan-American Union" (Article 4).[49] The convention was also "open for the adherence and accession of the states which are not signatories"(Article 5).[50] Moreover, the adherent parties made some reservation: the delegation of Honduras adheres to the Convention on Equality of Nationality, with the reservations and limitations – which the Constitution and laws of our country determine. The similar reservation was done by the delegation of the United States of America, in signing the Convention on the Nationality of Women – the agreement on the part of the United States would need to be subject to congressional action. The reservation taken by delegation of El Salvador regarded the fact that the convention cannot be the object of immediate ratification. El Salvador needed time to consider the desirability of reforming the existing Naturalization Law, ratification being obtained only in the event that such legislative reform is undertaken, and after it may has been effected.

CONCLUSIONS

During the 1930s and 1940s, the Commission's activities focused on researching and collecting data about the situation of women. The Commission supported numerous women's organizations as well as published and spread out studies on legal inequalities and various forms of discrimination towards women. After the World War II, the members of the Commission advocated the idea and supported the creation of the Commission on the Status of Women – an organization now functioning as a part of the United Nations system.[51]

The American states after a closer, successful cooperation during World War II decided to consolidate, and create stronger legal framework for inter-American cooperation. At the International Conference of American States held in 1948 in Bogota, the states adopted the Charter of Organization of American States, establishing the inter-American system. The aforementioned Conference adopted the organic statute of Inter-American Commission of Women and the American

[48] *Ibidem*, p. 61.
[49] *Ibidem*.
[50] *Ibidem*, p. 62.
[51] First session of the Commission on the Status of Women was held in 1947 – since that time IACW fully supported activity of the Commission. Organization of American States, "International Organization", Vol. 3, No. 1 (Feb., 1949), pp. 169–173.

Declaration of the Rights and Duties of Man. The members of the OAS also adopted two inter-American conventions pertinent to the rights of women: Convention on the Granting of Civil Rights to Women and Convention on the Granting of Political Rights to Women.

In the 1960s, the Inter-American Commission of Women expanded the number of membership countries – the newly created countries in the Caribbean region declared access to the OAS as well as to the IACW. The delegates from the Caribbean countries, where the issues of women's rights were commonly discussed, started to play an important role in the Inter-American Commission of Women. Finally in 1990, when Belize and Guyana joined the OAS, all independent countries were represented in the Inter-American Commission of Women, which took part in the creation of the inter-American system of promoting women's rights as a part of the inter-American system of human rights, and remains a visible organization supporting the equal rights of women as a part of the inter-American system.

The beginnings of the Inter-American Commission of Women prove that it was one of the earliest attempts of recognition of both the similar inequalities and similar needs of legal regulation pertinent to women in Latin and North America. It is an excellent evidence of cooperation, where women from developed and less developed countries were equal partners in their common fight against the legal regulation maintaining patriarchal dominance.

Piotr Stawiński

Kształtowanie się struktury kongregacjonalnej kościołów Nowej Anglii w XVII wieku

(wybrane aspekty)

W epoce kolonialnej do Ameryki ściągały liczne grupy obcej ludności pod wodzą wizjonerów i utopistów, skłonnych budować społeczeństwo przyszłości. (...) Wizjonerzy zakładali „miasta na wzgórzu", „samowystarczalne plantacje", „kolonie dobroczynne" i „kopie wiejskich terenów Anglii"; mniej zajmowały ich ojczyste tradycje, bardziej zaś utopie społeczne, które pragnęli realizować. Powstało w ten sposób co najmniej trzynaście organizmów społecznych podległych rozmaitym władzom. Dały one początek amerykańskiemu systemowi federalnemu i Stanom Zjednoczonym Ameryki. (...) Pierwszej epoce amerykańskiego osadnictwa ton nadawali Ojcowie Pielgrzymstwa; drugiej – Ojcowie Emigracji. Pierwsza epoka utworzyła stany; druga – naród. Pierwsza – amerykański system federalny; druga – nową odmianę polityki ogólnonarodowej[1] – powiada w klasycznym dziś dziele Daniel Boorstin. Cytat ten wprowadza w problematykę niniejszego artykułu opisującego purytańskich kolonistów czasów Wielkiej Migracji 1630–1640 i wpływ na późniejsze oblicze Ameryki, jaki wywarli, konstruując model struktury eklezjalnej i wzajemnych związków kościół – władze państwowe (świeckie). Zostaną omówione tylko niektóre aspekty tego złożonego zagadnienia[2].

Autorzy podejmujący temat związku rozwoju struktur i zasad organizacji kościelnej z ustrojem republikańskim i wolnościowo-demokratycznymi aspiracjami tworzącego się narodu amerykańskiego wskazywali niejednokrotnie na taką właśnie ich genezę. „Jest niekwestionowanym faktem, że powszechne prawa wyborcze dotarły nad te brzegi [kontynentu amerykańskiego – przyp. P.S.]

[1] D.J. Boorstin, *Amerykanie. Fenomen demokracji*, przeł. J. Kozak, Warszawa 1995, s. 249–250.

[2] Z polskich autorów piszących na ten temat przywołać wypada: T.J. Zieliński, *Purytanizm. Zarys dziejów, ideologii i obyczajów anglosaskiego ruchu reformacyjnego*, „Rocznik Teologiczny ChAT" 1995, t. 37, z. 2, s. 219–283; S. Filipowicz, *O władzy grzechu i grzechach władzy. Rozważania o rodowodzie amerykańskiego antyutopizmu*, Warszawa 1992; R. Małajny, *„Mur separacji" – państwo a kościół w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Katowice 1992.

z północy Anglii, przez Holandię, za pośrednictwem kongregacji pana Robinsona[3], i zagnieździły się w naszym życiu obywatelskim po tym, jak wcześniej działały w kościołach kongregacjonalnych. Nasza wielka Republika wzięła się nie z Grecji czy Rzymu, nawet nie od nieśmiertelnego Jerzego Waszyngtona, ale rozkwitła spontanicznie z ustroju kościelnego, który nasi nowoangielscy ojcowie wywiedli z Biblii"[4]. I dalej: „Każdy myślący czytelnik zauważa, że kościec Nowej Anglii, jej zasady społeczne i tendencje polityczne, nie mniej niż typ religijny, wywodziły się z purytanizmu. Tej jego formy, która zaakceptowała teologię Jana Kalwina, struktury kościelne Johna Robinsona, z drobnymi modyfikacjami zauważalnymi w Westminsterskim Wyznaniu Wiary i Deklaracji Programowej Cambridge"[5].

Późniejsi badacze, wśród nich i tak zasłużeni dla ukazania możliwie najpełniejszego w swoim bogactwie obrazu religii i kultury purytanów, jak Perry Miller, wskazywali na przesadne akcentowanie ich wkładu do wolnościowo-demokratycznego skarbca Ameryki: „Purytanie są sławieni jako pionierzy wolności religijnej, choć był to najdalszy z ich zamiarów; obwołuje się ich zwiastunami demokracji, choć jeśli byli nimi, to niezamierzenie; przywołuje się ich dla usprawiedliwienia filozofii wolnej konkurencji i leseferyzmu, choć uważali, że rząd winien ingerować w gospodarkę, ceny i ograniczać zyski jednostek na rzecz ogółu"[6].

Wydaje się oczywiste, że kongregacjonalizm w wydaniu XVII-wiecznej Nowej Anglii zawierał szereg niedemokratycznych i ograniczających wolność elementów, szczególnie gdy patrzymy nań z dzisiejszej perspektywy. Nie w tym jednak rzecz, by nakładać na niego nawet sto lat późniejszą siatkę znaczeń, ale by starając się zrozumieć zmieniający się sens i wieloźródłowe pochodzenie określonych idei, ujrzeć je w swojej dynamicznej treści.

Mimo spotykanego niekiedy zupełnego odrzucania jakiegokolwiek wkładu XVII-wiecznych koncepcji i sprowadzania rewolucyjnej inspiracji wieku XVIII wyłącznie do źródeł zewnętrznych, europejskiego oświecenia, w pełni uprawnione zdaje się szukanie ich w najwcześniejszych doświadczeniach kolonialnych, wypływających z kalwińskiej myśli religijno-społecznej. W niej odnajdujemy następujące istotne cechy:

- zdecydowana teologia dogmatyczna oparta na autorytecie Biblii, akcentująca chwałę Boga jako najwyższego Suwerena, grzeszność i beznadziejność kondycji ludzkiej, Bożą inicjatywę Objawienia i Odkupienia oraz zbawczą misję Chrystusa. Poglądy te, chociaż niewyłączne dla tradycji kalwińskiej, zajęły w niej miejsce centralne;
- zespół cech charakterologicznych określanych mianem „cnót purytańskich" (wspólnych kongregacjonalistom, prezbiterianom, hugenotom czy holenderskim kalwinistom), wzorce odpowiedzialności i przyzwoitości składające się na styl życia; niekiedy sprowadzane do la-

[3] John Robinson (1575–1625), duchowny i przywódca purytańskich separatystów, z którymi wyemigrował w 1609 r. do Holandii, ale potem nie popłynął już z nimi do Nowego Świata.

[4] J.S. Clark, *A Historical Sketch of the Congregational Churches in Massachusetts from 1620 to 1858*, Boston 1858, s. 12–13.

[5] *Ibidem*, s. 109.

[6] P. Miller, T.H. Jonson (eds.), *The Puritans. A Sourcebook of Their Writings*, New York 1963, t. 1, s. 5; por. D. Wecter, *The Hero in America, A Chronicle of Hero-Worship*, New York 1941. Debatę na temat purytanizmu w historiografii amerykańskiej relacjonują m.in.: D.D. Hall (ed.), *Puritanism in Seventeenth-Century Massachusetts*, New York 1968; W.M. Laomont, *Puritanism as History and Historiography: Some Further Thoughts*, „Past and Present" 1969, No. 44, s. 133–146.

konicznego stwierdzenia, że być chrześcijaninem to: ciężko pracować, oszczędzać, nie łamać prawa, nie pić (czasem także nie palić), być wiernym mężem i regularnie w niedzielę chodzić do kościoła;

- w życiu wspólnot religijnych wyrażające się w dowartościowaniu wykształcenia, zarówno duchownych, jak i świeckich. Człowiek winien Bogu wszystko, co ma najlepszego – moralnie i intelektualnie[7].

Stąd wynikało przekonanie, że legitymizacja rządzących bierze się z dobrowolnej zgody rządzonych, i to oni mają wybierać władze, a także o odpowiedzialności tych władz przed ludem i prawnych (konstytucjonalnych) ograniczeń obu stron.

Kongregacjonalizm sam w sobie stanowił zachętę do udziału ludności w procesie decyzyjnym (co dotyczyło tylko członków Kościoła, zważywszy na ograniczenia praw politycznych dla pozostałych)[8]. Jak podkreśla James F. Cooper, staje się to widoczne, jeśli nie skupimy naszego zainteresowania na opisie postawy i poglądów tylko duchownych, ale wnikniemy w dokumenty kościelne i relacje z zebrań wszystkich członków, gdzie w praktyce realizowała się zasada „wolnej zgody i ograniczonego autorytetu"[9]. By zapobiec nadużyciom władzy, po pierwsze, przekazywano ją na najniższe (lokalne) poziomy, a po drugie, stwarzano mieszany system prerogatyw, obejmujący pastorów i członków kongregacji.

John Cotton (1584–1652), jeden z najbardziej znaczących teologów pierwszych dwudziestu lat kolonii Massachusetts, jest autorem szeregu ważnych prac dotyczących struktury organizacyjnej, sposobu zarządzania, mechanizmów podejmowania decyzji w kongregacjonalnych strukturach kościelnych. Zarówno w Nowym Świecie, jak i starej ojczyźnie uchodziły one przez długie lata za podstawowy wykład systemu kongregacjonalnego, a ich autorowi – w oparciu o prace zwarte i liczne kazania – przypisywany jest znaczący udział w zbudowaniu modelu nowoangielskiej ortodoksji[10].

Znaczenie tego faktu łatwiej docenić, uświadamiając sobie najpierw, że pierwsi uczestnicy Wielkiej Migracji nie przywozili ze sobą w pełni ukształtowanych wzorców organizacji kościelnej, która miałaby zastąpić parafialne struktury kościoła episkopalnego. Nie było ich także dlatego, że w przeciwieństwie do swoich poprzedników, a teraz sąsiadów z Nowego Plymouth (Ojców Pielgrzymów), dziesięć lat późniejsi migranci nie byli separatystami i nie odcinali się zupełnie od

[7] Por.: G.E. Harkness, *John Calvin: The Man and His Ethics*, Nashville 1958; *eadem*, *Calvin and His Tradition*, [w:] W.K. Anderson (ed.), *Protestantism: a Symposium*, Nashville 1944 (repr. 1969), s. 67–77.

[8] J.F. Cooper, Jr., *Higher Law, Free Consent, Limited Authority: Church Government and Political Culture in Seventeenth-Century Massachusetts*, „The New England Quarterly" 1996, Vol. 69, No. 2, s. 204; J. Lively, *Democracy*, New York 1975.

[9] J.F. Cooper, *op. cit*., s. 204. Spojrzenie „od góry" (władz kościelnych) prowadzi do akcentowania roli duchownych, zwłaszcza silnych osobowościowo, którzy dominowali i narzucali swoją wolę laikatowi. Także zgromadzenia funkcyjnych Kościoła (kongregacji) i synody, jawią się w tej perspektywie jako „wyzwanie dla autonomii pojedynczego kościoła" (R. Middlekauff, *The Mathers. Three Generations of Puritan Intellectuals, 1596–1728*, Berkeley 1999, s. 45). Choć w poszczególnych przypadkach mogło być inaczej, to jednak ustalenia Jamesa F. Coopera, pokazujące dużą rolę świeckich w zarządzaniu (współrządzeniu) kongregacjami wydają się przekonywające (J.F. Cooper, *op. cit*., s. 204).

[10] P. Miller, T.H. Jonson (eds.), *op. cit*., s. 208–209. John Cotton w jednym ze swych najbardziej znanych dzieł, kazaniu opublikowanym po jego śmierci, *Komentarzu do XIII rozdziału Objawienia św. Jana*, zwraca uwagę na konieczność ciągłej kontroli (i samokontroli) instytucji kościelnych, bowiem są one z natury skłonne do degeneracji (J. Cotton, *An Exposition Upon the Thirteenth Chapter of Revelation*, London 1655). Pierwotną intencją duchownych, przedstawioną w przygotowanym przez Johna Cottona w połowie lat 30. projekcie praw było istnienie w każdej kolonii jednego Kościoła, ale to okazało się niemożliwe wobec wzrostu liczebnego i terytorialnego. Por. D.B. Rutman, *Winthrop's Boston. A Portrait of a Puritan Town, 1630–1649*, New York 1972, s. 260; L. Ziff (ed.), *John Cotton and the Churches of New England*, Cambridge 1968.

związków z Church of England. Nie znaczy to, że nie odcisnęło się na nich w jakimś stopniu piętno ukształtowanej w Niderlandach browneistycznej zasady wczesnego kongregacjonalizmu: „demokratycznego Kościoła i demokratycznego państwa”[11].

Dwa lata po wysłaniu w 1628 roku do Salem grupy przygotowawczej zaczęła się migracja, będąca dobrze zabezpieczonym finansowo, zaopatrzonym w kartę królewską przedsięwzięciem, uprawomocnionym do występowania na miejscu w imieniu Korony. Wkrótce powstały społeczności w Bostonie, Charlestown, Dorchester, Roxbury i Watertown, skupione wokół niezależnych wspólnot kościelnych, które jednak nie afiszowały się swoją samodzielnością, zwłaszcza przed opinią w starej ojczyźnie. Przez lata, by nie drażnić władz w Anglii, starano się podtrzymywać wrażenie, że struktury eklezjalne kolonii są częścią Kościoła angielskiego, częścią zreformowaną w pewnym stopniu w kierunku, w którym z pewnością także niebawem postąpi macierz[12]. „Separacja nie od Kościoła angielskiego, ale od jego zepsucia, to było wszystko, czego chcieli gubernator John Winthrop i jego purytańscy kompani”[13]. Bardzo znamienna jest pod tym względem wypowiedź Francisa Higginsona[14]: „Opuszczając Anglię, nie powiemy tak, jak to zazwyczaj mówili wyjeżdżający stąd separatyści – żegnaj, Babilonie, żegnaj, Rzymie. Powiemy po prostu: żegnaj, droga Anglio, żegnaj, kościele Boży w Anglii i wszyscy nasi przyjaciele chrześcijanie”[15].

Tak wyglądało to w wersji deklaratywnej, w rzeczywistości od początku szukano własnej drogi, co zresztą w różnych aspektach złożyło się na postać określaną następnie jako „model nowoangielski” (*the New England way*).

Pewną podpowiedzią mogłyby tu być doświadczenia prezbiterianów, ale te ostatecznie w większym stopniu pobudzały purytanów pozostających na Wyspach niż ich odpływających współbraci. Nowoangielski odłam był postrzegany – i w miarę upływu czasu ten sąd o nich się umacniał – jako „purytanie *sui generis*”[16]. W połowie wieku XVII byli, zdaniem Perry'ego Millera, „odizolowaną grupą, nawet jeśli wciąż podkreślali swoją doktrynalną solidarność ze wszystkimi purytanami w ojczyźnie”[17]. Izolacja ta nie prowadziła do skarlenia, przeciwnie – umożliwiła powstanie spójnego i oryginalnego systemu myśli teologicznej i organizacji kościelnej, której jądrem była kategoria „przymierza Kościoła” (*covenant of church*).

Była ona częścią szerszego korpusu teologicznego, zwanego „teologią przymierza” (ang. *covenant theology* lub *federal theology*). „Pojęciem »teologia przymierza« (...) ewangelicy reformowani [czyli kalwiniści – przyp. P.S.] oznaczają typ myśli chrześcijańskiej, która wyraża stosunki pomiędzy Bogiem i człowiekiem w postaci przymierza lub prawnej ugody, w którą wchodzą formalnie dwie umawiające się strony”[18].

---

[11] V.L. Parrington, *Główne nurty myśli amerykańskiej. Mentalność kolonialna 1620–1800*, przeł. H. Krzeczkowski, Warszawa 1968, s. 61.

[12] P. Miller (ed.), *The American Puritans. Their Prose and Poetry*, Garden City 1956, s. 20–21.

[13] J.S. Clark, *op. cit*., s. 8–9.

[14] F. Higginson (1586–1630) był duchownym w Salem, dokąd przybył z Anglii w 1629 r. i gdzie wkrótce zmarł.

[15] Ch.A. Beard, M.R. Beard, *Rozwój cywilizacji amerykańskiej*, przeł. T. Święcka, Warszawa 1961, t. 1, s. 71.

[16] P. Miller, *The New England Mind. The Seventeenth Century*, Cambridge 1982, s. 434.

[17] *Ibidem*.

[18] *Wprowadzenie do Teologii Przymierza*, strona Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP, http://www.reformowani.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=172&Itemid=51 (dostęp: 18.02.2010).

Nie była to oryginalna idea purytanów, w oczywisty sposób bowiem nawiązuje do starotestamentowej historii zbawienia, wskazującej na szczególny stosunek między Jahwe a jego ludem wybranym, Izraelem. W relacji tej Bóg występuje w roli partnera (strony) i gwaranta. Przy stworzeniu świata zawarł umowę z Adamem reprezentującym ludzkość, gwarantując jej życie wieczne w zamian za posłuszeństwo i potępienie za jego złamanie. Nieposłuszeństwo nastąpiło, dlatego konieczna stała się odkupieńcza ofiara Chrystusa – drugiego Adama, który umarł męczeńsko za wybranych[19]. „Teologia przymierza w swej rozwiniętej formie jest doktryną, w której cały system religijny jest wyrażony w kategoriach tych dwu przymierzy, a pewność zbawienia człowieka bierze się stąd, że jest on włączony w to drugie przymierze"[20].

Zwykle wyróżnia się trzy nurty rozwoju tej teologii w rzeczywistości poreformacyjnej. Wszystkie one czerpały w jakimś stopniu z dorobku Jana Kalwina i Heinricha Bullingera (1504–1575), następcy Zwingliego na czele kościoła w Zurichu. Perry Miller pisze o potrójnym obliczu tej doktryny: angielskim, holenderskim i nowoangielskim, gdzie od początku była trendem dominującym w teologii i wyznaczała religijne, polityczne i społeczne aspekty życia kolonistów[21].

Wśród duchownych z uniwersyteckich kręgów Cambridge na czoło wysuwa się William Perkins (1558–1602), który chociaż nie napisał żadnej pracy na ten temat, to w całym swoim dorobku piśmienniczym i kaznodziejskim kładł fundamenty pod teologię przymierza[22]. Wymienić tu można także, wśród najbardziej znaczących, Johna Prestona (1587–1628) i Richarda Sibbesa (1577–1635). Preston wywarł wielki wpływ na pierwsze pokolenie purytanów Nowej Anglii, z których liczni byli wcześniej jego studentami w Cambridge, a wszyscy – jak się zdaje – uważnymi czytelnikami jego prac. Sibbes zaś był teologiem i natchnionym kaznodzieją, „którego głoszenie obudziło Cambridge z duchowego letargu, w jaki wpadło po śmierci Perkinsa"[23].

Drugi nurt był związany z postacią i dorobkiem Williama Amesa (1576–1633), angielskiego purytanina aktywnego w Holandii, autora fundamentalnej pracy *Medulla Theologiae* z roku 1623[24], a także innych dzieł rozwijających omawianą tu problematykę[25]. Myśliciela, który nigdy nie dotarł do Nowego Świata (choć miał taki zamiar), a mimo to wywarł wielki wpływ na nowoangielską myśl religijną i był najczęściej cytowanym spośród przywoływanych tam pisarzy; częściej niż Kalwin i Luter razem wzięci[26]. Wielokrotne wznowienia jego dzieł były konsekwencją uzna-

[19] Pierwsze nazywane jest to „przymierzem uczynków" (ang. *covenant of works*), drugie „przymierzem Odkupienia" (*covenant of Redemption*).

[20] *Wprowadzenie do Teologii Przymierza*... Wątpliwości budzi tu tylko użycie słowa „pewność" w odniesieniu do zbawienia, tej bowiem w teologii kalwińskiej nikt mieć nie może. Może natomiast na podstawie pewnych przesłanek odczuwać głęboką nadzieję i wiarę, że przynależy do wybranych. Por. P. Stawiński, *Wybrane aspekty soteriologii amerykańskich purytanów*, [w:] *Problem zbawienia w religiach i kulturach*, red. J. Drabina, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Studia Religiologica" 1998, z. 31, s. 169–182; A. Jankowski, *Biblijna teologia przymierza*, Katowice 1985.

[21] P. Miller, *The New England Mind*..., Appendix B: *The Federal School of Theology*, s. 503.

[22] Zob. np.: W. Perkins, *A Declaration of the True Manner of Knowing Christ Crucified*, London 1611.

[23] Cyt. za: *Richard Sibbes (1577–1635)*, *Monergism. Directory of Theology*, http://www.monergism.com/directory/link_category/Puritans/Richard-Sibbes/ (26.02.2010). Pod wpływem Sibbesa mieli się nawrócić m.in. John Cotton i późniejszy duchowny w Salem, Hugh Peter. Por. M.E. Dever, *Richard Sibbes. Puritanism and Calvinism in Elizabethan and Early Stuart England*, Macon 2006.

[24] W. Ames, *Medulla Theologiae*, Franeker 1623; wyd. ang.: *The Marrow of Sacred Divinity*, *Drawne Out of the Holy Scriptures, and the Interpreters Thereof*, London 1643.

[25] Por.: K.L. Sprunger, *The Learned Doctor William Ames*, Urbana 1972.

[26] *A Puritans Mind*, http://www.apuritansmind.com/William%20Ames/WilliamAmes.htm (dostęp: 19.02.2010). Jego dzieła były pierwszymi ustawionymi na półkach nowo utworzonego (1636 r.) Kolegium Harvarda, gdzie po śmierci ojca kształcili się jego synowie.

nia, jakim wśród protestanckich teologów pierwszej połowy XVII wieku cieszyły się zwłaszcza rozważania dotyczące moralności i pobożności indywidualnej i chrześcijańskich zasad organizacji społecznej; Ames był zdecydowanym przeciwnikiem pojawiających się wówczas tendencji do oddzielania etyki od teologii. Wśród prominentnych działaczy pozostających pod jego wpływem był z pewnością wieloletni gubernator kolonii Massachusetts, John Winthrop[27].

I wreszcie, nurt trzeci: przesiedleńcy do Nowego Świata, duchowi (a nierzadko faktyczni) uczniowie Perkinsa, Amesa czy Sibbesa, dla których ci nauczyciele stanowili liczącą się inspirację religijną.

Trzeba zwrócić uwagę, że w prezentowanym wyżej ujęciu teologii przymierza istnieje delikatny element, który może się wydać koncesją na rzecz ograniczenia ścisłego determinizmu i predestynacji. Umowa zakłada dotrzymanie warunków przez obie strony, i obie strony, a więc i Boga, ogranicza. Powstaje zatem mimowolne wrażenie, że człowiek jest w stanie coś „utargować", a tego się pogodzić z kalwinizmem nie da.

Teologia purytańska dotykała tu delikatnej materii stosunku łaski do wiary, przeznaczenia i wolnej woli, dobrych uczynków. Te kwestie podejmowane były w ostrych dysputach z – czy raczej przeciw – arminianizmem i antynomizmem. Nowoangielscy teologowie, jak John Cotton czy Matherowie, nie pozostawiali tu cienia wątpliwości – teologia przymierza w najmniejszym stopniu nie podważa idei predestynacji, nie daje człowiekowi żadnego narzędzia wpływania na Boże rozstrzygnięcia, a jeśli niesie ze sobą element pewności, to ten jedynie, że Bóg na pewno nie złamie warunków umowy, którą – przypomnijmy, bo to ważne – zawiera nie z każdym człowiekiem, tylko ze „świętymi" (wybranymi, obdarzonymi łaską, przeznaczonymi do zbawienia). Niosła więc w jakimś stopniu duchową pociechę wiernemu, przygniecionemu żelazną konsekwencją idei predestynacji i wybrania[28].

W ziemskiej, rzec by można prawniczo-handlowej, metaforyce umowy dostrzec można to, co tak charakterystyczne dla całości intelektualnego obrazu amerykańskiego purytanizmu: staranie o zharmonizowanie objawienia z rozumem i logiką, fizyką, sztuką, psychologią[29]. Teologowie i kaznodzieje zdawali sobie sprawę, że przypominając ludziom o wynikającej z przymierza konieczności potwierdzania swojej wiary świętością życia, nakładali na nich moralne zobowiązania, które miały konsekwencje dla organizacji kościelnej i społecznej. Teologia przymierza niosła ze sobą nie tyle utożsamienie (bo tego, wbrew częstym opiniom, w koloniach nie było), ile zasadnicze zbliżenie struktur kościelnych i państwowych (politycznych, administracyjnych). Duchowni byli interpretatorami Bożej woli, a urzędnicy jej wykonawcami. „Przymierze Kościoła nadawało kształt przymierzu Łaski, a samo czerpało siłę z przymierza obywatelskiego"[30].

---

[27] *Ames, William*, *Complete Dictionary of Scientific Biography*. 2008. *Encyclopedia.com*. http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-2830900094.html (dostęp: 19.02.2010). Podstawowym jego dziełem z zakresu teologii moralnej było: *De Conscientia et eius iure vel casibus libri quinque*, Amsterdam 1631, przetłumaczone na angielski jako: *Conscience With the Power and Cases Thereof*, London (?) 1639. Uczniem Amesa był Johannes Cocceius (Kokejusz, 1603–1669), teolog niemiecki, który twórczo rozwijał doktrynę przymierza na gruncie holenderskim. Por. W.J van Asselt, *The Federal Theology of Johannes Cocceius (1603–1669)*, Boston 2001.

[28] R. Middlekauff, *op. cit*., s. 248–249.

[29] *Ibidem*, s. 60–61.

[30] H.W. Schneider, *The Puritan Mind*, New York 1930, s. 24–25.

Kościół powstaje wtedy, głosili, gdy grupa odrodzonych duchowo ludzi, przekonanych wzajemnie o zdolności do wypełniania Bożych przykazań, jako konsekwencji tego odrodzenia, zbierze się, by go (kościół) ustanowić. Jego członkostwo jest równoznaczne z przekonaniem wszystkich, że razem należą do „przymierza Łaski" (*covenant of grace*), skupiającego „świętych", tj. powołanych arbitralną decyzją Boga do zbawienia.

W ten sposób purytanie przekuwali dość abstrakcyjną koncepcję „przymierza Łaski" w konkretne (widzialne) struktury kościelne. Skutkiem tego było jednak wyodrębnienie w koloniach dwóch grup społecznych – jednej, obejmującej zrzeszonych; i drugiej, skupiającej pozostałych, o których „można jedynie powiedzieć, że jeszcze nie dali świadectwa odrodzenia, i ta linia podziału biegła w poprzek innych kryteriów społecznej stratyfikacji"[31]. W czasie zatem, gdy gdzie indziej dość powszechnie dążono do włączenia wszystkich obywateli (poddanych) do kościelnych szeregów i zatrzymania ich w nich, przywódcy kolonialni, duchowi i świeccy, skupiali się na pilnowaniu, by nie dostali się tam niepowołani[32]. Restrykcyjna polityka w tej materii miała dwa aspekty, o których nie powinno się zapominać. Pierwszy to zagwarantowanie życie religijnego „odrodzonym" w najczystszej i pełnej postaci, zwłaszcza kontakt z nieskażonym słowem Bożym. Drugi to przy zachowaniu ograniczeń dla „nieodrodzonych", nieodcinanie ich od możliwości pogłębiania swojego życia duchowego, by umieli rozpoznać przemianę, gdy nadejdzie.

„Świeccy urzędnicy Nowej Anglii, traktując siebie jako organ wykonawczy chrześcijańskiego państwa, przyznawali sobie prerogatywy, które każdy rząd europejski początków XVII wieku uważał za przynależne mu: piętnowania heretyków i karania burzycieli porządku religijnego. Czuli się z urzędu zobowiązani do nietolerowania błędów i zakazywania w granicach swojej jurysdykcji innych związków kościelnych niż oficjalny (…) w owych czasach nie było nic niezwykłego w podstawowych zasadach Nowej Anglii. Każdy myślący kategoriami religijnymi Europejczyk, protestant czy katolik, był przekonany w roku 1630, że państwo i kościół powinny być wzajemnie pomocne. »Państwo sankcjonuje sprawy kościelne, wydając prawa i je egzekwując; administracja kościelna użycza państwu wsparcia, wskazując na boskie pochodzenie praw«. Obie strony zgadzały się, że rolą państwa jest prowadzić ludzi do dobrego życia"[33]. Różnica z krajami europejskimi polegała na tym – jak zauważa dalej przywoływany autor – że tym drugim na ogół, mimo starań, nie udawało się, przynajmniej na dłuższą metę, utrzymać skutecznej uniformizacji wyznaniowej, natomiast małe i spójne organizmy kolonialne, takie jak Massachusetts czy Connecticut, skutecznie broniły zasad nietolerancji wobec dysydentów religijnych i świeckich[34].

Jeśli zatem wrócimy do poruszonej wyżej kwestii podobieństw i różnic między nurtem prezbiteriańskim a nowoangielskim kongregacjonalizmem, to widać, mimo że z prezbiterianami, przynajmniej niektórymi, łączyła purytanów z kolonii teologia przymierza oraz dążenie do usunięcia „babilońskiego" przepychu, przez co szeroko rozumiano konieczność oczyszczenia chrześcijań-

[31] P. Miller, *The New England Mind...*, s. 458.
[32] *Ibidem*.
[33] *Ibidem*, s. 457.
[34] *Ibidem*, s. 458.

skich struktur z elementów niebiblijnych, to w sprawach organizacji kościelnej istniały poważne rozbieżności. Prezbiterianie uważali, że Kościół skupia wszystkich chrześcijan zamieszkujących dane terytorium i jeśli wyznają podstawowe prawdy wiary i podporządkowują się lokalnej władzy, to wypełniają warunki członkostwa. Purytanie, w innych sprawach bez oporów sięgający do rozumu i odwołujący się do prawa naturalnego, w kwestiach struktur eklezjalnych uznawali tylko jeden wzorzec – Biblię. I chociaż nie tylko z prezbiterianami, ale i z anglikanami łączył ich pogląd o jej ostatecznym autorytecie dla każdego chrześcijanina, to o ile anglikanie (a w pewnym stopniu także prezbiterianie) uważali, iż nie należy robić nic, czego Biblia zabrania, o tyle kongregacjonalni „purytanie byli przekonani, że chrześcijanie powinni robić w życiu tylko to, co Biblia nakazuje"[35]. Nie wystarczy zatem, by struktury kościelne nie łamały żadnego z Bożych nakazów, ale winny odzwierciedlać pozytywny wzorzec, jaki realizowali pierwsi chrześcijanie.

Zależnie od okoliczności proces powstawania wspólnot mógł przebiegać w nieco odmienny sposób. Separatyści z Plymouth czy Dorchester utworzyli je jeszcze przed przybyciem do Ameryki. W Salem trzydziestu mężczyzn opierając na ułożonym przez wielebnego Francisa Higginsona wyznaniu wiary, rozpoczęło tworzenie wspólnoty, do której członków przyjmowano według ustalonych kryteriów. Pierwszy Kościół w Bostonie (nazwany tak na cześć Johna Cottona, będącego wtedy jeszcze w Anglii) zapoczątkowali czterej znani działacze: gubernator John Winthrop, zastępca gubernatora Joseph Dudley, Isaac Johnson i wielebny John Wilson. Szybko jego szeregi wzrosły do około stu osób[36].

Widać więc, że nie było jednolitej procedury powoływania kongregacji, jak też różnie ustalano prawa pozostałych mieszkańców kolonii, którzy nie będąc członkami Kościoła, byli zachęcani – a czasami zmuszani – do uczestnictwa w nabożeństwach, słuchania kazań i wspomagania go pieniężnie. W niektórych koloniach (Massachusetts, New Haven) prawa wyborcze dotyczyły tylko członków kongregacji, w innych (Connecticut) podlegały kontroli duchownych[37]. Ten brak jednolitości rozciąga się także na sposób ordynowania duchownych i nauczycieli (*teachers*)[38]. Zgodnie z Deklaracją programową Cambridge (*Cambridge Platform*), pastor zajmował się pracą formacyjną, udzielał „słowa mądrości"; do nauczyciela należała doktryna, „słowo wiedzy". W rzeczywistości obaj spełniali funkcje, które dziś nazwalibyśmy pastorskimi. Warto zauważyć, że Deklaracja wyraźnie mówi o wtórnym znaczeniu duchownego wobec kongregacji, której służy, i o tym, że jego ordynacja jest w istocie aktem uroczystym, na wzór wprowadzania świeckiego urzędnika w jego funkcje[39].

Zanim się ukształtował, stopniowo był wypracowywany *modus procedendi* z wszystkimi konsekwencjami, jakie miało to dla życia nie tylko religijnego (kościelnego), ale i społeczno-politycznego.

W ciągu dwóch pokoleń po przybyciu, organizacja kościelna Nowej Anglii była już na tyle okrzepła, że można ją opisywać jako nieseparatystyczny kongregacjonalizm. Widzialny Kościół

[35] M.A. Noll, *Puritanism, Puritans*, http://mb-soft.com/believe/txc/puritani.htm (dostęp: 27.02.2010).

[36] J.S. Clark, *op. cit*., s. 12.

[37] P. Miller, *The New England Mind*.., s. 439–440.

[38] J.S. Clark, *op. cit*., s. 12. (*The Cambridge Platform*, 1648, rozdz. 6: *Of The Officers Of The Church, And Especially Of Pastors And Teachers*, pkt 5); por.: P. Hughes (ed.), *The Cambridge Platform: Contemporary Reader's Edition*, 2008.

[39] W. Walker (ed.), *Creeds and Platforms of Congregationalism*, Boston 1960, s. 210.

Boży, skupiający świętych, składał się z samorządnych lokalnych kościołów, niezależnych od struktur państwa, choć liczących na jego wsparcie. Mających poczucie ekskluzywności i – wedle przekonań członków – zorganizowanych według zasad ewangelicznych[40].

Na utworzony przez kolonistów system kongregacjonalny składały się – jak to już było podkreślane – całkowicie niezależne od jakiegokolwiek wpływu zewnętrznego Kościoły (kongregacje), złożone z chrześcijan, którzy poczuli i potrafili przekonać innych o własnym doświadczeniu odrodzenia, potwierdzonym prawością postępowania. Taka kongregacja (najpierw zwykle jedna w osadzie, potem w miarę potrzeb mogło ich być więcej) była dobrowolnym związkiem, powołującym dla siebie pastorów i nauczycieli, wspólnie decydującym o przyjęciu lub odrzuceniu członków w imię po swojemu rozumianej troski o morale i prawowierność[41].

Na zakończone można stwierdzić, że wobec jednoznacznie religijnej siatki znaczeń, jaką ideowi przywódcy Wielkiej Migracji (gubernator John Winthrop[42], duchowni: John Cotton, Matherowie i in.) nadawali swojemu przedsięwzięciu, istniała pokusa zwróceniu się ku rządom teokratycznym, i że wbrew często bezrefleksyjnie powtarzanym opiniom[43], pokusa ta została przezwyciężona. Kościół i władze państwowe (kolonialne) były oddzielone, duchowni nie piastowali urzędów świeckich, które pochodziły z wyboru, chociaż rzeczywiście opinie prominentnych przedstawicieli kościoła miały znaczący, doradczy wpływ na bieg spraw państwowych, a regulacje prawne nakładały na państwo obowiązek wspierania i ochrony religijnej ortodoksji[44]. Warto pamiętać, że „w przeciwieństwie do Starej Anglii i większości narodów europejskich, purytańskie kolonie w Ameryce nie ustanowiły sądów kościelnych, a zgodnie z prawem Massachusetts potępienie przez Kościół nie oznaczało pozbawienia człowieka praw, godności i urzędów państwowych”[45]. Jeśli zatem szukalibyśmy bardziej adekwatnego terminu na opisanie tej dynamicznej i zmieniającej się w kolejnych dziesięcioleciach struktury prawno-administracyjnej, to można by raczej mówić za Aldenem T. Vaughanem o „republice biblijnej”, w której Kościół i państwo, jako twory niezależne, współdziałają w realizacji celów, które dla większości ich członków wydają się nadrzędne[46].

[40] R. Middlekauff, *op. cit*., s. 44.

[41] P. Miller, *The New England Mind…*, s. 439.

[42] Zob.: P. Stawiński, *John Winthrop i jego „Wzór chrześcijańskiego miłosierdzia” [1630]*, [w:] *Doskonałość. Zbawienie. Rodzina. Z badań nad protestantyzmem*, Kraków 2005, s. 59–67.

[43] Przykładowo: „religijno-obyczajowa tyrania zrodziła nieuchronne donosicielstwo, manię prześladowczą, zbiorowe histerie, zapanował klimat nieznośnej obłudy, świętoszkostwa, skrajnego konformizmu”, H. Katz, *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wrocław 1971, s. 49.

[44] Alden T. Vaughan, z którego ustaleń czerpię, stwierdza, że z dzisiejszego punktu widzenia powinniśmy raczej mówić raczej o „teocentrycznym” systemie niż „teokratycznym”, por.: A.T. Vaughan (ed.), *The Puritan Tradition i America, 1620–1730*, Hanover, NH 1997, s. 147.

[45] *Ibidem*.

[46] *Ibidem*.

Irena Stawowy-Kawka

Sytuacja społeczno-polityczna w Republice Macedonii w latach 1945–1953 na tle wydarzeń w Jugosławii

Jugosławia po drugiej wojnie światowej była krajem Europy Południowo-Wschodniej, w którym najwcześniej zaczęły powstawać ośrodki władzy komunistycznej. Tu ukształtowała się specyficzna sytuacja (podobnie jak w sąsiedniej Albanii) związana z faktem, że okoliczności, w których komuniści dochodzili do władzy, były odmienne od tych, które występowały w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Już 15 grudnia 1943 roku ZSRR uznał Narodowy Komitet Wyzwolenia Jugosławii za naczelny organ władzy. W maju 1944 roku jugosłowiański rząd na emigracji w Londynie pod wpływem Churchilla cofnął poparcie dla Dragoljuba (Draży) Mihajlovicia[1], od 1942 roku dowódcy armii czetnickiej. Poparł natomiast komunistyczną partyzantkę Tity, doceniając sukcesy, jakie odnosił on w walce o wyzwolenie kraju. Wywalczona niepodległość Jugosławii była więc dziełem komunistów. We wrześniu 1944 roku Tito zawarł porozumienie z przesuwającymi się w kierunku Węgier oddziałami Armii Czerwonej, które 20 października 1944 roku wkroczyły do Belgradu[2]. Udział wojsk radzieckich w końcowej fazie walk o wyzwolenie Jugosławii, podobnie jak rumuńskich i bułgarskich, miał symboliczny charakter.

Do końca maja walki z Niemcami i ustaszami[3] toczyły się na terytorium Chorwacji, Bośni i Hercegowiny. Na wyzwolonych terenach komuniści bezzwłocznie ustanowili swoją władzę, zdecydowanie i bezwzględnie przełamując wszelkie przejawy oporu. Komunistyczna Partia Jugosławii

[1] Obszerne dane na ten temat zob. J. Marjanović, *Draža Mihajlović izmedju Britancama i Nemaca*, Kniga I, Britanski štičenik, Zagreb, Beograd 1979.

[2] Wkroczenie wojsk Armii Czerwonej do Belgradu, podobnie jak wojsk bułgarskich i rumuńskich w końcowej fazie wojny, miało charakter bardziej propagandowy niż militarny. Stalin chciał pokazać swe wpływy w tym kraju.

[3] Ustasze (ustaše) –członkowie faszystowskiej organizacji chorwackiej, prowadzącej w okresie międzywojennym działalność pod dowództwem A. Pavelicia, mającej na celu utworzenie niepodległego państwa. O programie i powstałym w okresie drugiej wojny światowej Niezależnym Państwie Chorwackim zob. F. Jelić-Butić, *Ustaše i Nezavisna Država Hrvatska 1941–1945*, Zagreb 1977, oraz J. Kozeński, *Agresja na Jugosławię 1941*, Poznań 1979, s. 129–134 i n.

(KPJ) zyskała duże poparcie społeczeństwa, a objęcie władzy miało charakter rewolucyjny, gdyż zmieniało dotychczasowe zasady ustrojowe.

Na początku maja 1945 roku Tito zajął Słowenię, Istrię, a jednostki jugosłowiańskiej armii weszły do Triestu. Doszło wówczas do incydentów zbrojnych z Nowozelandczykami z 8. Armii Brytyjskiej, lecz działania dyplomatyczne Brytyjczyków i Amerykanów doprowadziły do wycofania się wojsk jugosłowiańskich na linię demarkacyjną, co dało podstawę do utworzenia stref okupacyjnych[4]. Został złamany opór ustaszów i mimo że ich przywódcy Ante Paveličovi udało się zbiec, to jednak los jego stronników został przesądzony. W bezwzględny sposób Tito rozprawił się także ze zwolennikami Draży Mihajlovicia, który do grudnia 1945 roku prowadził czetnicką wojnę z komunistami. Sam Mihajlović został ujęty i stracony.

Komuniści niezależnie od przekonań swych przeciwników, czy byli to czetnicy Mihajlovicia, monarchiści, chorwaccy ustaše, czy zwolennicy demokracji parlamentarnej, traktowali ich wszystkich jak kolaborantów, których zwalczali bezwzględnie przez oddziały wojskowe i siły bezpieczeństwa. Terror, zastraszanie, więzienia i egzekucje stały się najczęściej stosowanymi metodami unieszkodliwiania przeciwników – rzeczywistych i domniemanych[5]. Po ustaleniach ogłoszonych w mieście Jajce, które stały się punktem zwrotnym w tworzeniu kształtu ustrojowego Jugosławii, Tito musiał pod wpływem mocarstw zgodzić się na pewne ustępstwa i dopuścić partie opozycyjne do współrządzenia. 10 sierpnia 1945 roku powołał rząd wspólnie z emigracyjnym rządem Ivana Šubašicia i poszerzył parlament o trzech przedwojennych posłów[6]. Współpraca na takim forum okazała się jednak niemożliwa. W praktyce oznaczało to dominację partii komunistycznej i powstanie w Jugosławii systemu jednopartyjnego. Zarówno słabość legalnej opozycji, jak i atmosfera powszechnego terroru powodowały stopniowe wycofywanie się oponentów z życia politycznego. Tito oświadczył otwarcie, że będzie posługiwał się terrorem w stosunku do tych, którzy nie zechcą się zgodzić z rzeczywistością ustrojową. Różne organizacje i ugrupowania polityczne zmuszane były do udziału we Froncie Ludowym, który od sierpnia 1945 roku przyjął nazwę Ludowego Frontu Jugosławii. Ponieważ partie opozycyjne nie brały udziału w wyborach do Zgromadzenia Konstytucyjnego, 11 listopada 1945 roku Front Narodowy Tity otrzymał poparcie 90,48% wyborców do Izby Federalnej i 80,68% do Izby Ludowej przy frekwencji wyborczej 88%. Nowy parlament (Skupština) pierwszą swą decyzją zniósł monarchię i proklamował 29 listopada 1945 roku Ludową Federacyjną Republikę Jugosławii[7].

Najważniejszym atutem propagandowym, na który powoływano się dla utrzymania jedności państwa, była wspólna walka narodowowyzwoleńcza i osoba przywódcy Tity, którego zaczęto otaczać szczególnym kultem. Stanął on na czele rządu, zintegrował państwo i szerzył idee oraz praktyki komunizmu. Dzięki swojej rosnącej pozycji stał się szybko gwarantem dalszego rozwoju Jugosławii.

[4] A. Kastory, *Winston Spencer Churchill*, Wrocław – Warszawa – Kraków 2004, s. 392, 393.

[5] M. J. Zacharias, *Wewnętrzne i międzynarodowe aspekty zwycięstwa komunistów w Jugosławii. U źródeł jugosłowiańskiej odmiany systemu komunistycznego*, [w:] *Czy Europa Środkowo-Wschodnia mogła się wybić na wolność?*, red. T. Kisielewski, N. Kasperek, Olsztyn 1996, s. 103–111.

[6] *Ibidem*, s. 102, zob. także: Z. Rutyna, *Jugosławia na arenie międzynarodowej 1943–1948*, Warszawa 1981, s. 191, 193.

[7] I. Stawowy-Kawka, *Jugosławia. Pod władzą Tity*, [w:] *Najnowsza historia świata*, red. A. Patek, J. Rydel, J. Węc, Kraków 1997, t. 1: *1945–1963*, s. 89.

Utworzona federacja sześciu republik: Bośni-Hercegowiny, Chorwacji, Czarnogóry, Macedonii, Serbii, Słowenii i dwu okręgów autonomicznych: Kosowa-Metochii i Wojwodiny z możliwością secesji, co tylko teoretycznie gwarantowała konstytucja, w sposób centralistyczny kierowana była z Belgradu przez partię komunistyczną. Była ona czynnikiem jednoczącym wszystkie republiki wokół coraz bardziej charyzmatycznego chorwackiego przywódcy Tity. Oprócz niej wpływy we władzach miała też armia i policja.

Specyfiką Jugosławii było również to, że komuniści, czując własną siłę, zdecydowanie i szybko zwalczali przeciwników, czego nie można powiedzieć w tym okresie o krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w których przyjęto (np. na Węgrzech czy w Czechosłowacji) taktykę stopniowego eliminowania antagonistów. Zgodnie z przekonaniem o potrzebie natychmiastowego przejęcia władzy rozprawiano się ze wszystkimi wrogami. Tak więc monopolizacja władzy przez komunistów przebiegła w Jugosławii skutecznie i szybko.

31 stycznia 1946 roku weszła w życie konstytucja wzorowana na radzieckiej z 1936 roku. Szczególnie zbieżne były one w tych punktach, które dotyczyły federacyjnego charakteru państwa i organizacji naczelnych władz. Władza ustawodawcza należała do parlamentu składającego się z dwóch izb: Rady Związkowej i Rady Narodowości (w ZSRR Rada Związku i Rada Narodowości), podobnie jak władza wykonawcza. Przewidziano powstanie ministerstw ogólnozwiązkowych, związkowo-republikańskich i republikańskich (w ZSRR komisariaty ludowe ogólnozwiązkowe, związkowo-republikańskie i republikańskie)[8]. Oznaczało to także, że Ludowa Republika Macedonii stała się równoprawnym i w niewielkim tylko stopniu niezależnym, bo niezależność ta była w sposób obiektywny ograniczona istnieniem federacji, członkiem związku narodów jugosłowiańskich. W latach następnych zależność poszczególnych republik od federacji zmieniała się wraz ze zmianą koncepcji jugosłowiańskiego federalizmu.

W pierwszej konstytucji Ludowej Republiki Macedonii – LRM (Narodna Republika Makedonija – NRM) stwierdzono (co było także zgodne z konstytucją Jugosławii), że LRM ma prawo połączyć się z innymi narodami we wspólnym państwie związkowym na zasadzie równoprawności. W tym okresie udział LRM w systemie federacyjnym wynikał z tzw. teorii suwerenności podzielonej między federacje i republiki, z korzyścią dla spraw federacji. Takie rozwiązania wywołały niezadowolenie i dyskusję, gdyż pominięte zostało, przyjęte przez II sesję AVNOJ i na I posiedzeniu ASNOM, prawo do samostanowienia aż do odłączenia[9]. Niektórzy przedstawiciele prezydium ASNOM na czele z Metodijem Andonovem-Čentą nie chcieli zgodzić się na taki zapis, gdyż ograniczał on suwerenność nowej republiki macedońskiej.

---

[8] M. J. Zacharias, *Komunizm, federacja, nacjonalizm. System władzy w Jugosławii 1943–1991. Powstanie, przekształcenia, rozpad*, Warszawa 2004, s. 91 i n.

[9] „Pierwsze Zgromadzenie Antyfaszystowskiej Rady Wyzwolenia Narodowego Macedonii (...) proklamuje powstanie w pełni wolnego pierwszego wolnego państwa – macedońskiego państwa – narodu macedońskiego". „Macedoński naród wchodzi jako wolny i równoprawny członek w skład nowej demokratycznej i federacyjnej Jugosławii". „Zgromadzenie proklamuje prawa wolności i równości wszystkim narodowościom tam żyjącym", Zbornik na dokumenti ASNOM 1945–1964, *Osnovni principi za državno pravna položba na Makedonija izloženi vo Manifestot*, Skopje 1964, s. 176, 177. Natomiast w manifeście ASNOM do narodu macedońskiego z 2 sierpnia 1944 r. znalazły się słowa: „Zgromadzenie proklamuje (...) prawo i nieustępliwą chęć do zjednoczenia całego narodu macedońskiego", *Manifestot od prvoto zasedanie na ASNOM do makedonskiot narod*, s. 264. Chodzi o zjednoczenie trzech części Macedonii, tj. wchodzących w skład Bułgarii i Grecji.

Ostro krytykowano koncepcje centralistycznego państwa związkowego bez istotnych uprawnień, o których tak mocno zapewniano. Komuniści związani z Belgradem podkreślali, że wprowadzenie teraz prawa do odłączenia dałoby podstawę do działań reakcji i separatystów. Na nic zdały się wysiłki Čenty, który zareagował wnioskiem o wprowadzenie poprawki do tego paragrafu. Konstytucja nie wspominała też o prawie Macedończyków do zjednoczenia ich republiki z pozostałymi częściami Macedonii, co zostało przyjęte na I posiedzeniu ASNOM. Zapowiedzią takich właśnie rozwiązań mogło być przemówienie marszałka Tity wygłoszone w czasie jego wizyty w Prilepie 11 października 1945 roku. Tito podkreślał, że Macedończycy zareagowali pozytywnie na apel KPJ i podjęli wspólną walkę z narodami Jugosławii, gdy jeszcze nie można było przewidzieć wyniku wojny. Teraz republika ma wszelkie warunki do rozwoju kulturalnego, narodowego i ekonomicznego. Unia z innymi narodami jugosłowiańskimi nie zostanie jej odmówiona, jak tego spodziewa się wielu Bułgarów. Los Macedończyków egejskich nie jest dla Belgradu obojętny, lecz ci, którzy rzucili hasło „Wielkiej Macedonii", działają nie tylko przeciwko narodowi macedońskiemu, ale także przeciwko całej Jugosławii[10].

Pierwszy rząd Ludowej Republiki Macedonii został wyłoniony na posiedzeniu ASNOM 16 kwietnia 1945 roku, z Lazarem Koliševskim na czele. Powstało też dziesięć stanowisk ministerialnych. Władzę wykonawczą nadal sprawowało ASNOM, aż do uchwalenia konstytucji z 31 grudnia 1946 roku, kiedy przejęło ją Zgromadzenie Ludowe (Narodno sobranje[11]). Podobnie jak w innych częściach kraju, także i tu szybko i skutecznie rozprawiano się z przeciwnikami politycznymi. Do nich należeli w pierwszej kolejności kolaboranci probułgarscy lub profaszystowscy. Sądy ludowe miały prawo karania występków popełnionych przeciwko narodowi macedońskiemu.

Wszelkie działania podjęte w pierwszych miesiącach przez nowe organy władzy bez konsultacji z Belgradem były torpedowane. Do takich należało powołanie 4 marca 1945 roku macedońskiej Cerkwi autokefalicznej. W pierwszej konferencji duchownych Macedonii dla podkreślenia ważności i akceptacji przez władze w Skopje tego kroku, wziął udział przewodniczący prezydium ASNOM – Čento. Fakt ten w Belgradzie oceniono jako błąd, gdyż – jak motywowano – autokefaliczność oznacza oddzielenie i zerwanie wszelkich więzi z serbskim patriarchatem, zamknięcie się w swoim kręgu, co jest naruszeniem zasady braterstwa i jedności jugosłowiańskich narodów[12].

Do poważnych nieporozumień dochodziło też między macedońską policją i serbskimi oficerami oraz wśród żołnierzy reprezentujących te dwie narodowości. Na przykład w Bitoli i Prilepie zdarzały się negatywne reakcje na zajmowanie wysokich stanowisk przez Serbów. Te spory próbował łagodzić Koliševski, który oceniał je jako szowinistyczne, powołując się na braterstwo między narodami. W sprawie byłych przesiedleńców serbskich w Macedonii na posiedzeniu ASNOM w dniach 2–5 września 1944 roku przyjęto specjalne postanowienia. Byłym przesiedleńcom nie

[10] J. Broz Tito, *Nacionalno prašanje i revolucjata*, Skopje 1978, s. 315.

[11] Ustavot na Narodna Republika Makedonija, 31 dekemvri 1946 g. W paragrafie 2 Konstytucji zapisano: „Ludowa Republika Macedonii (...) wyrażając prawo każdego narodu do samostanowienia, włączając tu prawo do odłączenia i zjednoczenia z innymi narodami (...) wyraziła chęć (...) do połączenia się z innymi narodowymi republikami Jugosławii".

[12] I. Stawowy-Kawka, *Historia Macedonii*, Wrocław – Warszawa – Kraków 2000, s. 279, szerzej na ten temat: *eadem*, *Religie i grupy wyznaniowe w Republice Macedonii*, red. J. Machnik, I. Stawowy-Kawka, „Prace Komisji Środkowoeuropejskiej PAU", t. 13, s. 103–112.

pozwolono na powrót do LRM, a 15 grudnia 1944 roku podjęto decyzję, która zezwalała na powrót do republiki tylko tym Serbom z przedwojennego aparatu państwowego, którzy brali aktywny udział w walce o jej wyzwolenie[13].

Duże niezadowolenie wśród ludności i macedońskich władz wywołała także wcześniej nieskonsultowana decyzja o regulacji granicy między LRS (Ludową Republiką Serbii) i LRM (Ludową Republiką Macedonii) na niekorzyść Macedonii. Wprawdzie dotyczyło to tylko skrawków terytoriów, ale symbolicznych dla Macedończyków, bo oto na tej podstawie monaster św. Prohora Pčinskiego, miejsce pierwszego posiedzenia ASNOM, znalazł się w granicach Serbii[14]. Były to działania, które miały powstrzymać nacjonalizm macedoński.

Próby przeciwstawienia się dominacji Belgradu widoczne też były w wojsku pod koniec 1944 roku. Doszło do głośnego buntu wśród żołnierzy, których zreorganizowano w XV korpus armii jugosłowiańskiej i przerzucono na front sremski. Wielu z nich odmówiło wówczas wykonania rozkazów i wzniecili bunt 7 stycznia 1945 roku. Żołnierze macedońscy nie chcieli działać na innych frontach w Jugosławii, ale pragnęli podjąć zdecydowaną walkę o wyzwolenie całej Macedonii, w tym także o część egejską. Bunt został bezwzględnie stłumiony, a ci, którym udało się wówczas zbiec z armii, ponieśli później tego srogie konsekwencje. W miejsce oficjalnie przyjętego hasła *Duri za Berlin preku Srem* (Aż do Berlina przez Srem) pojawiło się nowe: *Duri za Solun* (Aż do Sołunia[15]). W procesie z 10 stycznia 1945 roku sąd wojenny skazał na karę śmierci Borisa Stefanova Siljanovskiego i jego współtowarzyszy oraz na kilkuletnie kary ciężkich robót innych żołnierzy, za dezercję z wojska, szerzenie idei zjednoczeniowych i chęć utworzenia Wielkiej Macedonii[16].

Zaraz po przejęciu władzy przez komunistów zaczęły się w republice masowe aresztowania i procesy sądowe wszystkich wyrażających niezadowolenie z tego faktu. Najczęściej dotyczyło to tych, którzy byli rozczarowani statusem Macedonii w strukturach federacyjnych Jugosławii i mówili o wolnym i zjednoczonym państwie. Działali oni w licznie tworzonych wówczas organizacjach i gremiach polityczno-dyskusyjnych. Występowali pod różnymi nazwami, najczęściej jako WMRO nawiązującej do tradycji Goce Delčeva. Były też inne: WMRO-Prawda, Demokratski front na Makedonija „Ilinden-1903" (Demokratyczny Front Macedonii „Ilinden-1903"), Makedonsko nacionalno dviženje-Bunt (Macedoński Narodowy Ruch-Bunt). Ich działalność była demaskowana, a członkowie skazywani na długoletnie więzienia. Represje stosowano także wobec Macedończyków o probułgarskim nastawieniu[17].

---

[13] R. Bunteski-Bunte, *Metodija Andonov-Čento makedonski naroden tribun*, Skopje 2002, s. 185–192.

[14] Powstała po wojnie Ludowa Republika Macedonii objęła swym zasięgiem terytorium tylko jednej części Macedonii – Wardarskiej. Wówczas Preševo, Bujanovci, Trgovište i Prohor Pčinski administracyjnie należały do LRM. Jej terytorium zostało zmniejszone o te wsie, które przypadły Serbii 21 listopada 1945 roku łącznie z Kočanikiem. Umowa ta wyznaczała północną granicę między dwiema republikami, serbską i macedońską, wchodzącymi w skład Jugosławii. Monaster Sv. Otec Prohor Pčinski i jego okolice znalazły się w Serbii, by ze względu na niepokoje w Macedonii nie wzniecać nastrojów nacjonalistycznych. Tradycje obchodów państwowości w granicach wytyczonych po drugiej wojnie światowej należą do największych świąt narodowych w dzisiejszej Republice Macedonii.

[15] Sołuń to słowiańska nazwa największego portu w Macedonii Egejskiej (greckiej) – Salonik.

[16] Dokładnie o procesach związanych z buntem żołnierzy w skopskim Kale zob. *Nastanite na skopskoto Kale na 7 januari 1945 godina. Dokumenti*, Skopje 1997.

[17] Arhiv na Makedonija, (AM), Skopje fond, CK KPM, k. 1, 427.430/206-218, Instruktor Vlado Strugar do CK KPM 30 V 1946, l.5 informuje o działalności WMRO w Strumicy i okolicznych wsiach oraz środkach, jakie trzeba podjąć dla jej zwalczania. O działalności tej organizacji dowiadujemy się także ze sprawozdania z posiedzenia CK KPM, zob. AM fond, CK KPM, k. 1, a.e.29, l. 3, Zapisnik br. 6, Sastanok CK KPM na 8 V 1947 god., „Grupy WMRO pojawiają się jako centralne reakcyjne organizacje (...) W tej chwili nie istnieje ogólna organizacja WMRO dla całej Macedonii, ale to nie oznacza, że nie może ona powstać, gdy nie podejmiemy odpowiednich środków". Zob. także: S. Ristevski, *Sudeni za Makedonija (1945–1985)*, Ohrid 1995, s. 84 i n.

O masowych aresztowaniach i procesach donosiła prasa. Rządowa gazeta „Nova Makedonija" („Nowa Macedonia") pisała o „nieprzyjacielskich grupach" jako o największych zbrodniarzach. W 1945 roku na podstawie ustawy o ochronie macedońskiego honoru (Zakonot za zaštita na makedonskata cest) Dimitar Čatrov i Dimitar Guzelev zostali osądzeni i skazani na karę śmierci. Innych skazywano bez procesów sądowych. Dopiero dzisiaj odkrywane są zbiorowe mogiły rozstrzelanych w 1945 roku przez oddziały tajnej policji OZN-a: w okolicach Velesu – 53 osoby, Kumanova – 48 osób, Resenu – 18 osób (badania te nie zostały jednak przeprowadzone w sposób kompleksowy)[18]. Chwalono natomiast i propagowano ideę jugosłowiańskiego braterstwa i jedności.

Najczęściej przypisywano działaczom macedońskim zdradę narodową, mówiono o nich, że są bułgarofilami lub że pracują na polecenie Iwana Michajłowa. Dla służb bezpieczeństwa związki z Michajłowem stanowiły pretekst do sformułowania oskarżenia. Więźniowie polityczni traktowani byli gorzej niż kryminaliści. Cierpieli też ich przyjaciele i rodziny. W tych ekstremalnych warunkach doszło do aresztowania znanego w całej Macedonii działacza politycznego, twórcy ASNOM, Metodija Andonova-Čenty. Čento, krytykujący zależność od władz w Belgradzie, wprowadzenie dyktatury partii komunistycznej oraz terroru i mający zawsze poglądy zgodne z macedońskim interesem narodowym, bardzo szybko popadł w niełaskę służb reżimowych. Zaufanie Macedończyków zdobył już w 1935 roku jako opozycyjny działacz polityczny, przedstawiciel grupy centrowo-mieszczańskiej. Wielokrotnie więziony, walczył o niezależną i zjednoczoną Macedonię, czyli składającą się z trzech, dotąd historycznie i geograficznie wydzielanych, części: egejskiej (greckiej), pirińskiej (bułgarskiej) i wardarskiej (serbskiej). W 1943 roku, uczestnicząc w walkach partyzanckich, zdobył wysokie funkcje (członek Sztabu Głównego), przewodniczył Komitetowi Inicjatywnemu ASNOM. Rozpoczynając w 1943 roku współpracę z komunistami jako jedyną siłą polityczną mogącą przynieść Macedończykom suwerenność, pociągnął za sobą innych do walki nie tylko przeciwko dominacji bułgarskiej, włoskiej i niemieckiej, ale także serbskiej. Aresztowany 14 lipca 1946 roku, został oskarżony o separatyzm i szowinizm, o przestępstwa przeciwko narodowi i państwu. Skazano go na 11 lat więzienia i ciężkich robót. Do końca jednak walczył o równoprawny status Macedończyków wśród innych narodów bałkańskich. W ten sposób całkowicie odsunięto z życia politycznego jednego z najbardziej zasłużonych dla Macedonii polityków. Źródła macedońskie podają, że liczba osądzonych za walkę o niezależną i „Wielką Macedonię" wyniosła zaraz po zakończeniu działań wojennych 92 osoby[19].

Druga fala masowych aresztowań w Ludowej Republice Macedonii nastąpiła na przełomie lat 1948 i 1949. Wówczas antykominternowska czystka stanowiła okazję do tego, by z przywództwa KPM wyeliminować także potencjalnych przeciwników. Dochodziło do licznych denuncjacji starych komunistów, których bardzo często aresztowano pod zmyślonym zarzutem. Wtedy zapełniły

[18] W 1993 r. wszystkie gazety wychodzące wówczas w Republice Macedonii informowały i podawały te dane.

[19] *Metodija Andonov-Čento. Dokumenti i materiali*, red. M. Dimitrijevski, Z. Todorovski, R. Bunteski-Bunte, Skopje 2002; *Čento. Čovek, revolucioner, državnik. Zbornik na materiali od Trkalezna masa održan na 26.11.1991 godina vo Prilep*, Prilep 1993; R. Bunteski-Bunte, *Metodija Andonov-Čento. Makedonski naroden tribun*, Skopje 2002. Čento i makedonskata državnost. Zbornik na trudovite od naučniot sobir po povod 100-godišninata od rag'anjeto na Metodija Andonov-Čento, održan vo Skopje na 16 i 17 dekemvri 2002 godina, Skopje 2004.

się takie więzienia, jak Goli Otok na jednej z wysp Adriatyku, gdzie zsyłano ludzi bez sądowego wyroku i przetrzymywano w nieludzkich warunkach, zmuszając do pracy w prymitywnej hucie żelaza. Metody, jakimi posługiwano się wobec więźniów, były podobne do stosowanych w radzieckich łagrach. Jednakże nie da się dokładnie ustalić liczby represjonowanych – starych rewolucjonistów, oficerów i komunistów przebywających w Golim Otoku, a także w innych specjalnie wówczas zorganizowanych obozach, jak np. Sveti Grun, Bilecie, Ugljan, Stara Gradiśka. Dane, którymi dzisiaj dysponujemy są tylko szacunkowe. Liczbę represjonowanych w LRM w latach 1948–1955 ocenia się na 883 osoby, tj. ok. 0,08% ogólnej liczby ludności. Niektórzy skazywani byli na długoletnie więzienie, inni tylko wykluczani z partii[20].

O represjach nie mówiło się wówczas w kraju, trzymano je w ścisłej tajemnicy. Ci, którym po kilku latach udało się wyjść na wolność, milczeli, aby nie szkodzić swojej rodzinie, znajomym i bliskim. Tito zachowywał się tak, jakby to nie on był sprawcą owych nieszczęść. O Golim Otoku ani oficjalnie nie pisano, ani nie wspominano podczas narad u Tity. On sam ze swej strony czynił wszystko, aby nie pozostawić śladów swych decyzji na piśmie. Oficjalnie przestrzegając przed wrogami wewnętrznymi i zewnętrznymi, wzywał do czujności.

Do represjonowanych wówczas, zasłużonych komunistów macedońskich należał Bane Andrejev, popularny i ceniony wśród Macedończyków bardziej niż Koliševski. Organizował on KPM pod kontrolą KPJ i należał do ścisłej czołówki ruchu komunistycznego. Na pierwszym kongresie KPM pod koniec grudnia 1948 roku został wybrany na jednego (spośród 45) z członków KC KPM, ale nie dostał się do Biura Politycznego. Wkrótce okazało się, że jest kominformowcem. Andrejev nie był jednak typowym przykładem dla Macedonii. Osądzanie bowiem z powodu kominformowskich przekonań w Macedonii nie było tak częste jak w innych republikach, np. w Serbii czy w Czarnogórze. W Macedonii represjonowani byli z innych powodów. Jak pisał Vladimir Dedijer[21], „walka z kominformowcami była w rzeczywistości walką o jedność Jugosławii" i dopóki panowało wśród Macedończyków przekonanie, że to właśnie Bułgaria, a nie Jugosławia w naturalny sposób powołana jest do zjednoczenia Macedonii, dopóty prowadzono akcje represyjne. Do znanych wówczas osądzonych postaci życia politycznego należeli: Lazar Sokolov, członek studenckiego, macedońskiego klubu „Vardar" w Zagrzebiu, działacz MANAPO[22], zajmujący wysokie stanowiska w KPM oskarżony o autonomizm bułgarofilski; Pavel Šatev, działacz sprzed powstania ilindeńskicgo i WMRO-Zjednoczonej[23], minister sprawiedliwości w LRM; Blagoj Hadžić-Panzov, macedoński komunista, radca jugosłowiańskiej ambasady w Sofii; Panko Brašnarov, działacz WMRO-Zjednoczonej, członek Komitetu Inicjatywnego, przygotowującego zwołanie ASNOM, i inni.

[20] I. Stawowy-Kawka, *Tito wobec opozycji kominformowskiej w KPJ*, [w:] *Między dwoma totalitaryzmami. Europa Środkowa i Południowo-Wschodnia w latach 1933–1956*, red. M. Pułaski, Kraków 1997, s. 17–25.

[21] *Dokumenti 1948*, t. 1, opr. V. Dedijer, Beograd 1979, dok. 93, s. 375, zob. też *Peti kongres KPJ. Stenografskite beleške*, „Kultura" 1949, s. 11–119.

[22] MANAPO – Macedoński Ruch Ludowy (Makedonski naroden pokret), który w 1936 r. proklamował program wolności i równości ludności macedońskiej w przyszłej federacji jugosłowiańskiej.

[23] WMRO-Zjednoczona – Wewnętrzna Macedońska Rewolucyjna Organizacja – Zjednoczona (Vnatrešna makedonskata revolucionerna organizacija – obedineta). Organizacja powstała w trzech częściach Macedonii (serbskiej, bułgarskiej i greckiej) w okresie międzywojennym pod wpływem Kominternu. Jej zadaniem było przygotowanie ludności Macedonii do zjednoczenia trzech jej części pod egidą ZSRR.

Badania na temat represji i terroru w trakcie przejmowania władzy w Ludowej Republice Macedonii znajdują się w początkowej fazie. Dopiero otwarcie archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Skopje i udostępnienie wszystkich materiałów z tego okresu pomoże odsłonić sytuację ludności w latach 1944–1953.

Barbara Stoczewska

Polacy na Litwie i Litwini w Polsce. Prawna ochrona mniejszości narodowych – realizacja standardów

Kilka uwag o historii stosunków polsko-litewskich

Stosunki polsko-litewskie mają swoją wielowiekową historię i oczywiście nie ma tu potrzeby ani miejsca na ich przypominanie. Wiadomo jednak, że na poprawność tych stosunków w ogromnym stopniu rzutowały ukształtowane, zwłaszcza na przełomie XIX i XX wieku, wzajemne stereotypy oparte często na mitach i resentymentach. Można powiedzieć, że towarzyszący procesowi odradzania się narodowego Litwy konflikt z Polakami był zjawiskiem dość charakterystycznym dla Europy Środkowo-Wschodniej, której małe narody odkrywały swoją tożsamość często w opozycji do narodów większych, nierzadko dominujących kulturowo i ekonomicznie[1]. Wprawdzie Polacy na ziemiach etnicznie litewskich stanowili niezbyt duży odsetek ludności (9%), to jednak ich dominacja w wielu dziedzinach była uderzająca. Wynikało to z wielu czynników, spośród których najistotniejszym wydaje się zróżnicowanie struktury społeczno-zawodowej ludności polskiej i litewskiej. Litwini byli w przeważającej mierze społecznością wiejską i rolniczą. Około 1/3 stanowili bezrolni i małorolni chłopi. Wielka własność ziemska (powyżej 100 ha) należała najczęściej do Polaków[2]. Niezwykle skromny był odsetek ludności litewskiej zamieszkującej miasta. Według spisu ludności Cesarstwa Rosyjskiego z 1897 roku, w Wilnie mieszkało tylko 2% Litwinów. Litewskie mieszczaństwo zatem niemal nie istniało. Handel, a także rzemiosło zdominowane były przede wszystkim przez Żydów oraz Polaków, rzadziej przez Rosjan. Jednak sytuacja Litwinów była inna niż pozostałych narodów bałtyckich wchodzących w skład Cesarstwa Rosyjskiego. Tym, co różniło te narody, była tradycja własnej państwowości Litwinów. Jak wiadomo, przez długie stulecia Wielkie Księstwo Litewskie stanowiło dynamiczny organizm państwowy odgrywający znaczną rolę w tej części Europy. Ta się-

[1] Por. M. Waldenberg, *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej. Dzieje konfliktów i idei*, Warszawa 2000, s. 466 i n.
[2] Por. W. Wakar, *Rozwój terytorialny narodowości polskiej*, Kielce 1917.

gająca XIII wieku tradycja państwowa, przerwana na skutek unii zawartej z Polską w 1569 roku, stanowiła istotny czynnik dynamizujący aspiracje narodowe Litwinów.

Choć nasilający się zwłaszcza w pierwszym dziesięcioleciu XX wieku konflikt polsko-litewski uznać można w tych warunkach za nieunikniony, a nawet w pewnym sensie niezbędny dla rozwoju narodowego ruchu litewskiego, trzeba przyznać, że przybierał on niekiedy bardzo drastyczne formy, i to po obu stronach. Józef Albin Herbaczewski, „polski Litwin", literat, tłumacz, lektor języka litewskiego w Uniwersytecie Jagiellońskim[3] pisał, że „złe instynkty zamroczyły umysły, a jad nienawiści pożerał czystość serc"[4]. Konflikt polsko-litewski koncentrował się wówczas wokół kilku kwestii, spośród których chyba najistotniejszymi były religia oraz odmienna ocena wspólnej przeszłości historycznej[5]. W szczególnie jaskrawej formie konflikt ten ujawnił się w dziedzinie religii, gdzie przedmiotem sporu stał się język nabożeństw kościelnych. Należy odnotować negatywną rolę, jaką w eskalowaniu tego konfliktu odgrywało zwłaszcza polskie duchowieństwo. Kościół w zależności od przyjętego języka stawał się bądź ośrodkiem polonizacji, bądź ostoją umacniającej się litewskości[6].

Innym problemem budzącym wiele emocji wśród polskiej i litewskiej społeczności była ocena wspólnej przeszłości historycznej. Litwini starali się z niej wydobyć elementy dowodzące ich dawnej potęgi i suwerenności państwowej, a także sięgających w odległe stulecia tradycji narodowych. Unię z Polską traktowali jako początek tragedii narodu, utraty jego tożsamości, błąd polityczny, do którego nigdy nie powinno dojść. Natomiast w Polsce głęboko zakorzenione było przekonanie o słabości i zapóźnieniu cywilizacyjnym Litwy, unię krewską uznano za jedno z największych osiągnięć politycznych Jagiełły, dzięki któremu Litwa uzyskała dostęp do zachodniego kręgu kulturowego. Dla Litwinów natomiast Jagiełło był swojego rodzaju „polskim agentem", zaś Witold otoczonym kultem bohaterem narodowym, któremu wzniesiono na Litwie kilkadziesiąt pomników[7].

Szczególnie bolesne było dla Litwinów odmawianie im przez Polaków prawa do nazywania się narodem. Litewscy publicyści ostro protestowali przeciwko nazywaniu ich litwomanami[8]. Polacy przekonywali bowiem, że Litwini nie są „czystym" narodem, gdyż ich krew jest „mieszaniną, w której do rdzennie litewskiego pnia zaszczepione zostały pierwiastki, przeważnie białoruski i polski"[9]. Polacy dowodzili ponadto, że do czasu unii z Polską mieszkańcy Litwy byli tylko „rabusiami leśnymi, którzy nie znali miast ani rolnictwa", a Litwa w opinii wielu publicystów pojawiała się jako „horda wojenna niemająca zorganizowanego stanu rycerskiego"[10]. Litwini, stając w obronie swojej narodowej tożsamości, często wyrażali wątpliwość dotyczącą wyższości kulturowej Polski. Wyłącz-

[3] Szerzej o tej ciekawej postaci pisze G. Lemanaite, *Józef Albin Herbaczewski w Krakowie*, [w:] *Litwa. Dzieje – naród – kultura. Materiały z konferencji naukowej*, Kraków 8-10 maja 1997, red. G. Lemanaite, P. Bukowiec, Kraków 1998, s. 11.

[4] J. A. Herbaczewski, *Odrodzenie Litwy wobec idei polskiej*, Kraków 1905, s. 16.

[5] Por. C. R. Jurgela, *History of the Lithuanian Nation*, New York 1948, s. 269.

[6] *Głos z diecezji sejneńskiej*, [w:] *Ze stosunków polsko-litewskich. Głosy Litwinów*, Warszawa 1907, s. 104, por. też *Stosunki kościelne na Litwie. Listy otwarte księdza do księży*, „Przegląd Wszechpolski" 1900, nr 5, s. 403.

[7] Por. K. Buchowski, *Litwomani i polonizatorzy. Mity, wzajemne postrzeganie i stereotypy w stosunkach polsko-litewskich w pierwszej połowie XX wieku*, Białystok 2006, s. 38, a także A. Nikžentaitis, *Witold i Jagiełło. Polacy i Litwini we wzajemnym stereotypie*, Poznań 2000, s. 12.

[8] Por. K. Buchowski, *Litwomani i polonizatorzy*, *op. cit*., s. 69.

[9] J. Talko-Hryncewicz, *Szlachta litewska. Studium antropologiczno-etnologiczne*, Kraków 1911, s. 5.

[10] A. Jaczynowski, *Z ruchu litewskiego*, „Goniec" 1905, nr 280, przedruk [w:] *Kwestia litewska w prasie polskiej*, Kraków 1905, s. 6.

nie litewskie pochodzenie przypisywali takim postaciom, jak Mickiewicz, Rejtan, Kościuszko czy Siemiradzki, o których mówili, że są to „filary sławy litewskiej, okazy jej kultury”[11].

Jak wiadomo, powstaniu zarówno po pierwszej wojnie światowej niepodległego państwa litewskiego, jak i kształtowaniu się sąsiedzkich stosunków z Polską towarzyszyła atmosfera konfliktów i napięć[12]. Zagrożenie polską dominacją nie tylko nie ustąpiło, ale nabrało jeszcze bardziej realnych kształtów, zwłaszcza że znakomita większość tej ludności przy wsparciu Polski konsekwentnie trwała przy zamiarach połączenia się z nią[13]. Czarę goryczy przepełniła akcja generała Lucjana Żeligowskiego i sprawa Wileńszczyzny. W świadomości Litwinów „bunt” Żeligowskiego stał się ewidentnym dowodem na obłudę i wiarołomstwo Polaków. Do powszechnego użycia weszło powiedzenie „podstępny Polak” i będące zaprzeczeniem uczciwości: „dać słowo jak Żeligowski”[14]. Litwini akcję Żeligowskiego potraktowali jako jedynie wstęp do pochodu legionistów Piłsudskiego w głąb ich kraju. Marszałka zaś uznali za zbrodniarza i głównego przeciwnika niepodległości Litwy[15]. O ile inkorporację Wileńszczyzny Polacy potraktowali jako przejaw sprawiedliwości dziejowej, dla Litwinów był to początek wojny. Wstrzymano stosunki dyplomatyczne, ustał ruch osobowy i kolejowy, zakazano komunikacji pocztowej i telefonicznej.

Problem mniejszości narodowych dodatkowo komplikował i tak już zaognione stosunki polsko-litewskie. Oba państwa były nie tylko niehomogeniczne narodowo, ale też charakteryzowały się posiadaniem licznych grup narodowych poza własnymi granicami. Według danych spisu powszechnego z 1923 roku, Litwę zamieszkiwało 65,6 tys. Polaków, tj. 3,2% ogółu mieszkańców. Stanowili oni drugą po Żydach mniejszość narodową[16]. Natomiast Litwini zamieszkujący Polskę stanowili grupę nieco liczniejszą, było ich bowiem według spisu powszechnego z 1931 roku 83 tys.[17] Jednak na tle skomplikowanej mieszanki narodowościowej odrodzonej Polski byli grupą stosunkowo nieliczną, a kwestia litewska nie była postrzegana przez rządy polskie jako sprawa o takim ciężarze gatunkowym, jak chociażby zagadnienie ukraińskie. Poziom respektowania praw narodowych Litwinów w Polsce – zwłaszcza na tle pozostałych mniejszości – należy ocenić jako stosunkowo korzystny. Leon Wasilewski pisał w 1927 roku, że „żadna mniejszość poza Niemcami nie posiada takiej ilości szkół, stowarzyszeń narodowych i dobroczynnych oraz organów prasowych”[18]. Szczególnie korzystnie przedstawiał się stan litewskiego szkolnictwa. W 1923 roku istniały w Polsce 52 publiczne szkoły powszechne z językiem wykładowym litewskim i 136 szkół prywatnych[19]. Litwini posiadali także dwie szkoły średnie – Gimnazjum im. Witolda Wielkiego

[11] O. Zawisza, *Teoria człowieka-owadu i walka o język*, [w:] *Ze stosunków polsko-litewskich*, *op. cit*., s. 148.

[12] Szerzej zob.: P. Łossowski, *Stosunki polsko-litewskie 1921–1939*, Warszawa 1997, J. Ochmański, *Historia Litwy*, Wrocław 1990.

[13] Por. K. Buchowski, *Litwomani i polonizatorzy*, *op. cit*., s. 117.

[14] Cyt. za: *ibidem*, s. 138.

[15] *Ibidem*, s. 139.

[16] T. Białek, *Międzynarodowe standardy ochrony mniejszości narodowych i ich realizacja na przykładzie Białorusi, Litwy i Ukrainy*, Warszawa 2008, s. 199, por. też J. Albin, *Liczba i rozmieszczenie Polaków na Litwie latach 1919–1939*, [w:] *Liczba i rozmieszczenie Polaków na świecie*, red. W. Wrzesiński, cz. 2, Wrocław 1985, s. 257.

[17] Por. W. Krysiński, *Ludność polska a mniejszości w świetle spisów ludności 1921 i 1931*, „Sprawy Narodowościowe” 1932, nr 4–5, s. 388, por. też B. Makowski, *Litwini w Polsce 1920–1939*, Warszawa 1986, s. 23, S. Horak, *Poland and Her National Minorities 1919–1939*, New York 1961, s. 91–100.

[18] L. Wasilewski, *Les minorites nationalesde la Pologne*, Varsovie 1927, s. 137.

[19] Por. B. Makowski, *op. cit*., s. 180.

w Wilnie oraz im. Kiejstuta w Święcianach. Równocześnie jednak należy odnotować, że począwszy od drugiej połowy lat 20. język litewski w szkolnictwie był systematycznie ograniczany. Również w latach 30. działalność litewskich organizacji politycznych i społecznych dokonywała się w warunkach systematycznych ograniczeń. W 1936 roku rozwiązano Towarzystwo im. św. Kazimierza, o którym jeszcze 6 lat wcześniej „Sprawy Narodowościowe" pisały, że spośród litewskich organizacji społecznych ono właśnie „przoduje, rozwijając coraz intensywniejszą i rozleglejszą działalność"[20]. Oczywiście Wasilewski miał sporo racji, pisząc, że nieliczna mniejszość litewska w Polsce posiadała wystarczającą liczbę placówek oświatowych i organizacji społeczno-politycznych. Jednak ze względu na znaczną aktywność i duże poczucie solidaryzmu narodowego społeczności litewskiej, jej rzeczywiste zapotrzebowanie na własne placówki narodowe musiało być znacznie większe.

Znacznie mniej korzystnie przedstawiała się natomiast sytuacja polskiej mniejszości na Litwie. Mimo że państwo to podpisało 12 maja 1922 roku deklarację gwarancji praw mniejszości narodowych, zawierającą postanowienia o zapewnieniu ochrony życia, wolności osobistych, swobody wyznaniowej, a także zrównywała członków mniejszości z obywatelami państwa w sferze cywilnej i politycznej oraz wprowadzała autonomię kulturalną, w praktyce jednak prawa te nie były należycie respektowane[21]. Dotyczyło to w szczególności dwóch kwestii: języka narodowego oraz szkolnictwa. Wasilewski do listy obszarów, w których łamane były prawa Polaków na Litwie, dodawał jeszcze dwa problemy: obywatelstwo oraz sposób przeprowadzania reformy rolnej wskazujący jednoznacznie na dążenie do zniszczenia polskiej własności ziemskiej[22]. W administracji publicznej i sądownictwie stosowano wyłącznie język litewski. Problematycznie uregulowana kwestia obywatelstwa skutkowała ograniczeniem dostępu do funkcji publicznych oraz służby państwowej. Adwokatura i sądownictwo zamykały się przed napływem polskich przedstawicieli tych zawodów. Stan polskiego szkolnictwa na Litwie również pozostawiał wiele do życzenia. Poza krótkim okresem poprawy w 1926 roku, odnotować należy stały i systematyczny spadek liczby polskich szkół na Litwie. W roku 1927 zamknięto 42 polskie szkoły początkowe, do których uczęszczało 3535 uczniów[23]. Zawieszono także organizowanie polskiego seminarium nauczycielskiego. W roku szkolnym 1938/1939 Polacy na Litwie dysponowali już tylko 9 szkołami początkowymi, 3 gimnazjami oraz 7 przedszkolami. Zdaniem Wasilewskiego, szczególnie jaskrawym przykładem rugowania wpływów polskich z życia publicznego było usuwanie wszelkich zewnętrznych oznak polskości: likwidowanie napisów i szyldów w języku polskim z ulic litewskich miast czy też wywieranie presji w kierunku zmiany nazwisk. Natężeniu uległ też konflikt kościelny. Z nabożeństw stopniowo eliminowano język polski. W 1935 roku w Kownie istniał tylko jeden kościół, w którym raz w tygodniu odbywały się nabożeństwa w języku polskim.

[20] „Sprawy Narodowościowe" 1930, nr 3–4, s. 387.

[21] Szerzej zob. J. Sozański, *Prawa mniejszości narodowych w niepodległej Litwie, Łotwie i Estonii (międzynarodowo-prawny zarys porównawczy sytuacji w latach 1918–1940 oraz 1990–1996)*, Warszawa 1998.

[22] L. Wasilewski, *Litwa i Białoruś. Zarys historyczno-polityczny stosunków narodotwórczych*, Warszawa 1925, s. 239, por. też odczyt wygłoszony w 1927 roku nt. „Litwa współczesna" – AAN, akta Leona Wasilewskiego, sygn. B 1562.

[23] Por. „Sprawy Narodowościowe" 1928, nr 5, s. 598 oraz S. Ostojczyk, *Zasady polityki litewskiej w stosunku do mniejszości polskiej na Litwie*, „Sprawy Narodowościowe" 1935, nr 5, s. 375 oraz H. Monwidówna, *Szkolnictwo polskie na Litwie*, „Sprawy Narodowościowe" 1933, nr 6, s. 672.

Po wybuchu drugiej wojny światowej, na mocy postanowień układu Ribbentrop-Mołotow oraz radziecko-litewskiej umowy o współpracy z 10 października 1939 roku, cała Wileńszczyzna znalazła się pod administracją litewską. Odzyskanie Wilna było postrzegane przez Litwinów w kategoriach sukcesu narodowego. Nasiliły się antypolskie nastroje. Polacy w świetle prawa litewskiego traktowani byli jako obcokrajowcy, co pociągało za sobą bardzo niekorzystne konsekwencje w postaci między innymi konieczności ubiegania się o pozwolenie na pobyt, utratę ubezpieczenia, prawa do posiadania nieruchomości i podejmowania najemnej pracy. Prowadzono zakrojoną na szeroką skalę lituanizację życia społecznego w celu dokonania jak najszybszej integracji Wileńszczyzny z resztą Litwy[24]. Szczególnie boleśnie polska inteligencja przyjęła decyzję litewskiej administracji o likwidacji Uniwersytetu Stefana Batorego, który w opinii władz w 90% zdominowany był przez wrogo nastawionych do litewskości „cudzoziemców"[25]. Dawne negatywne sentymenty odżyły ze zdwojoną siłą, a niewątpliwie krótkowzroczna polityka władz litewskich przyczyniła się do eskalacji wrogiego nastawienia obu społeczności. Nic zatem dziwnego, że Polacy na Litwie wkroczenie na jej terytorium Armii Czerwonej w czerwcu 1940 roku przyjęli z ulgą i zadowoleniem, dostrzegając w nowej władzy nadzieję na zmianę uciążliwej sytuacji i przywrócenie poprzedniego *status quo*. Jak wiadomo, nadzieje te okazały się przedwczesne. Sowieci nie tylko nie zahamowali procesu lituanizacji Wileńszczyzny, ale antagonizm polsko-litewski wykorzystywali do swoich celów[26].

Z kolei, gdy w czerwcu 1941 roku na terytorium Litwy wkroczyły wojska niemieckie, zostały przez pewną część jej społeczeństwa przywitane z radością. Litwini, podobnie jak podczas pierwszej wojny światowej, nadzieje na rozwiązanie kwestii swojej niepodległości do jakiegoś stopnia wiązali z Niemcami[27]. Lata drugiej wojny światowej jeszcze bardziej pogłębiły antagonizm polsko-litewski. Co prawda, jak się miało szybko okazać, Niemcy nie popierali planów reaktywacji litewskiej państwowości, jednak dążąc do wykorzystania Litwinów (podobnie jak Łotyszy i Estończyków) do utrzymania porządku na okupowanych terenach, pozostawili w ich rękach terenowe ogniwa administracji[28]. Natomiast Polacy traktowani byli przez Niemców z całą bezwzględnością jako potencjalni konspiratorzy. W rozpracowywaniu polskiego podziemia aktywnie uczestniczyły litewskie służby bezpieczeństwa. Antypolskie nastawienie prezentowało też podziemie litewskie prowadzące walkę z Niemcami. Wszystko to utrwalało po obu stronach skrajnie negatywne emocje. Eskalacja konfliktu osiągnęła swoje apogeum w ostatniej fazie wojny, gdy partyzantka AK podjęła działania zbrojne nie tylko przeciw Niemcom, ale także przeciw litewskiej administracji i policji[29]. Konflikt polsko-litewski w latach drugiej wojny światowej ogniskował się wokół kwestii przynależności Wileńszczyzny. Trzeba odnotować, że poza tym nie wykluczano możliwości porozumienia i wizje federacji lub unii polsko-litewskiej były w Warszawie rozważane. Jak wiadomo, w związku z wkroczeniem w lipcu 1944 roku do Wilna Armii Czerwonej problem ten całkowicie

[24] Por. T. Białek, *op. cit*., s. 202 oraz K. Buchowski, *op. cit*., s. 332 i n.
[25] *Ibidem*, s. 349.
[26] *Ibidem*, s. 353.
[27] A.E. Senn, *The Emergencje of Modern Lithuania*, New York 1959, s. 19.
[28] K. Buchowski, *op. cit*., s. 363.
[29] *Ibidem*, s. 372.

stracił na znaczeniu. Jednak zarówno dawne, jak i ożywione w latach wojny animozje między dwoma narodami tylko pozornie odeszły w zapomnienie. Miały bowiem dać znać o sobie na przełomie lat 80. i 90. w okresie kolejnego litewskiego odrodzenia narodowego.

LITWINI W POLSCE W ŚWIETLE PODSTAWOWYCH AKTÓW PRAWNYCH REGULUJĄCYCH PRAWA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań, jaki został przeprowadzony w 2002 roku wykazały, że współczesna Polska jest państwem homogenicznym narodowo, gdyż przeszło 96% jej mieszkańców zadeklarowało narodowość polską. Liczbę Litwinów w Polsce oszacowano na 5 639 tys. Zamieszkują oni tradycyjnie województwa podlaskie, mazowieckie, warmińsko-mazurskie, pomorskie, zachodniopomorskie i dolnośląskie. Największe skupisko osób należących do mniejszości litewskiej znajduje się na terenie powiatu sejneńskiego w województwie podlaskim, gdzie aż 21,20% obywateli polskich zadeklarowało narodowość litewską. Litwini zamieszkują głównie gminę Puńsk – 74,36% mieszkańców, gminę wiejską Sejny – 18,52%, gminę miejską Sejny – 7,80%, oraz należącą do powiatu suwalskiego gminę Szypiliszki – 2,66% mieszkańców[30]. Należy podkreślić, że wyniki spisu powszechnego z 2002 roku, podobnie jak spisów przeprowadzonych przed drugą wojną światową, nie zostały uznane za w pełni miarodajne. Zastrzeżenia zgłosiły organizacje mniejszości narodowych. Według nich o niedostatecznej miarodajności spisu przesądził wadliwie sformułowany kwestionariusz. W pytaniu o narodowość można było bowiem udzielić tylko jednej odpowiedzi. Nie istniała możliwość podania dwóch narodowości, podczas gdy w opinii organizacji mniejszościowych, olbrzymia większość ich członków czuje się jednocześnie Polakami. Zanotowano także wiele przypadków odmowy zanotowania narodowości innej niż polska. Dotyczyło to zwłaszcza wielu starszych Żydów, którzy obawiali się ujawniać swoją tożsamość przypadkowym ankieterom. Doświadczenia ostatniego spisu mają być uwzględnione w kolejnym, którego przeprowadzenie przewiduje się już w 2011 roku. Będzie on realizowany na podstawie nowej metodologii, polegającej na wykorzystaniu różnorodnych źródeł informacji, spośród których szczególne znaczenie będzie mieć odwołanie się do tzw. samospisu, czyli pozyskania informacji (w tym danych o narodowości) bezpośrednio od obywateli drogą internetową. Ponadto przewiduje się w szerszym niż dotychczas stopniu wykorzystanie współpracy z organizacjami reprezentującymi mniejszości narodowe[31].

Litwini w Polsce nie mają swoich przedstawicieli w sejmie. W wyborach samorządowych przeprowadzonych w 2006 roku mniejszość litewska nie wystawiła swoich komitetów wyborczych. Kan-

[30] http://www2.mswia.gov.pl (dostęp: 1.02.2010), por. też *Mniejszości narodowe w Polsce w świetle Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 roku*, red. L. Adamczuk, S. Łodziński, Warszawa 2006.

[31] Uwagi do Drugiej opinii dotyczącej Polski Komitetu Doradczego Rady Europy do Spraw Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych, wrzesień 2009, http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/118/7494/II (dostęp: 1.02.2010).

dydaci reprezentujący tę mniejszość ubiegali się o mandaty z list lokalnych komitetów wyborczych. W wyniku wyborów trzy osoby należące do mniejszości litewskiej zasiadają w radzie powiatu sejneńskiego. W radzie gminy Puńsk przedstawiciele mniejszości litewskiej mają 14 mandatów (na 15 możliwych), ponadto członkowie mniejszości zasiadają w radach miasta i gminy Sejny. Przedstawiciel mniejszości litewskiej pełni również funkcję wójta gminy Puńsk. Litwini w Polsce są społecznością tradycyjnie już dobrze zorganizowaną, o silnym poczuciu tożsamości narodowej. Charakteryzuje ją niemal powszechna znajomość języka litewskiego oraz wysoki poziom instytucjonalizacji. Główne organizacje litewskie to: Wspólnota Litwinów w Polsce, Stowarzyszenie Litwinów w Polsce, Fundacja im. Biskupa Antanasa Baranauskasa „Dom Litewski w Sejnach". Litewska mniejszość korzysta w pełni z narodowego szkolnictwa, które w porównaniu z innymi mniejszościami narodowymi w Polsce obejmuje najwyższy procent dzieci. W roku szkolnym 2005/2006 języka litewskiego jako ojczystego uczyło się w 17 placówkach oświatowych 686 uczniów. W większości wspomnianych placówek oświatowych język litewski jest językiem wykładowym – taki model nauczania mniejszość litewska wybrała jako jedyna mniejszość w Polsce. Nauczanie języka litewskiego i w języku litewskim zorganizowane jest na wszystkich poziomach nauczania[32]. Zapewnione w polskim ustawodawstwie prawo do rozpowszechniania i wymiany informacji w języku ojczystym oraz posiadania własnych środków masowego przekazu[33] znajduje swoje odzwierciedlenie w praktyce. Należy jednak zauważyć, że o ile w dziedzinie prasy sytuacja przedstawia się dość korzystnie[34], o tyle wykorzystanie telewizji dla potrzeb mniejszości narodowych nie jest z pewnością zadowalające. Obecnie realizacją misji nadawcy w tym zakresie zajmuje się głównie Telewizja Regionalna – TVP 3. Problematyka litewska znajdowała dotychczas swoje miejsce (15 minut co dwa tygodnie) w ramach programu „Sami o sobie" emitowanego przez OTVP Białystok[35], jednak program ten zniknął z anteny. Stan taki bez wątpienia spowodowany jest trudnościami finansowymi i niską oglądalnością. Nie bez znaczenia jest jednak to, że mimo dużego wkładu Polski w tworzenie europejskiej polityki audiowizualnej wśród mniejszości narodowych (nie tylko litewskiej), wciąż jeszcze występuje stosunkowo niski poziom wiedzy o możliwościach wykorzystania środków finansowych przyznawanych przez UE na rozwój własnych środków przekazu. Litwini w Polsce prowadzą także swój serwis internetowy www.punksas.pl sponsorowany przez Fundację Prasy, Radia i Telewizji Litwy, prowadzony głównie w języku litewskim z tłumaczeniem wybranych zakładek na polski, angielski i niemiecki[36].

Litwini żyjący w Polsce, podobnie jak osoby należące do pozostałych mniejszości narodowych i etnicznych, korzystają z ochrony zagwarantowanej systemem prawa wewnętrznego. W jego ra-

[32] Por. strona Konsulatu Republiki Litewskiej w Szczecinie, http://www.konsulat-litwa.pl.

[33] Takie gwarancje zawiera traktat polsko-litewski z 1994 roku, w którym obie strony zobowiązały się wzajemnie do ułatwiania rozpowszechniania prasy, książek i przekazów audiowizualnych w języku mniejszości oraz rozwijania współpracy w dziedzinie radiofonii i telewizji.

[34] Nakład litewskiego dwutygodnika „Ausra" wynosi 1500 egz., ale w odniesieniu do stosunkowo niewielkiej liczebności tej mniejszości, jest spory, co może świadczyć o znacznym stopniu samoświadomości narodowej Litwinów. Dla porównania nakłady tytułów prasowych innych mniejszości (liczniejszych) kształtują się na poziomie ok. 2 000. Wyjątek stanowią tu oczywiście Niemcy, którzy wydają swoją prasę w nakładzie nawet 10 tys. egzemplarzy (miesięcznik „Hoffnung"), por. J. Mieczkowski, *Determinanty procesu przeobrażeń prasy mniejszości narodowych w Polsce po 1989 roku*, [w:] *Regionalne i lokalne media w społeczeństwie wielokulturowym*, red. J. Gleńska, M. Klaczyńska, Opole 2004.

[35] Por. *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2008 roku*, http://www.krrit.gov.pl.

[36] Szerzej o obecności mniejszości narodowych w sferze publicznej pisze B. Klimkiewicz, *Mniejszości narodowe w sferze publicznej: reprezentacje, praktyki i regulacje medialne*, Kraków 2003.

mach ochrona mniejszości przybrała formę normy konstytucyjnej, uzupełnionej poprzez ustawy szczegółowe oraz akty prawne niższego rzędu, a także umowy bilateralne. Polska zobowiązała się do zapewnienia ochrony mniejszości narodowych w traktatach dwustronnych, zawartych z wszystkimi jej sąsiadami i innymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Traktat z Litwą „O przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy" został podpisany w Wilnie 26 kwietnia 1994 roku[37].

W polskim prawie najistotniejsze z punktu widzenia ochrony mniejszości są regulacje zawarte w Konstytucji RP z 1997 roku oraz w Ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym z 2005 roku. Gwarancje ochrony zawarte w tych aktach prawnych są w znacznym stopniu zgodne z odnośnymi standardami europejskimi, a zwłaszcza z postanowieniami Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych z 1995 roku[38]. Konstytucja RP zawiera szereg regulacji gwarantujących demokratyczną równość wszystkich obywateli niezależnie od rasy, pochodzenia narodowego czy wyznania (art. 1 i 2), zakazujących praktyk służących nienawiści rasowej i narodowościowej (art. 13), zapewniających udział mniejszościom narodowym w sprawowaniu władzy publicznej (art. 15 i 16), swobodę praktyk religijnych (art. 25) oraz prawa językowe wynikające z umów międzynarodowych (art. 27)[39]. Jednak szczególne znaczenie dla ochrony grup mniejszościowych ma art. 35 Konstytucji. Z jego treści wynika prawo osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych do wolności zachowania i rozwoju własnego języka, obyczajów, tradycji i kultury. Mniejszości mają zagwarantowane prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych i kulturalnych służących ochronie tożsamości kulturalnej, a także do rozstrzygania spraw dotyczących ich tożsamości. Prawa obywateli polskich należących do mniejszości narodowych i etnicznych podlegają ochronie także na gruncie prawa karnego i prawa pracy. Natomiast prawo cywilne nie zawiera szczegółowych uregulowań zabraniających dyskryminacji w takich między innymi sprawach, jak gospodarka mieszkaniowa czy stosunki prawne między osobami fizycznymi[40].

Ustawa zasadnicza z 1997 roku jedynie w ogólny sposób określała status mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce. Konkretyzacji wymagało zwłaszcza prawne zdefiniowanie pojęcia „mniejszości narodowej" i „etnicznej" oraz określenie praw ich członków, a w szczególności prawa do dwujęzyczności[41]. Ponadto *Opinia o Polsce*, sporządzona przez Komitet Doradczy Rady Europy, na podstawie polskiego raportu z wykonania Konwencji Ramowej złożonego w 2002 roku, skrytykowała Polskę za brak całościowej regulacji spraw związanych z ochroną mniejszości na poziomie

[37] Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy sporządzony w Wilnie dnia 26 kwietnia 1994 r., Dz.U. 1995, nr 15; szerzej zob. K. Buchowski, *op. cit.*, s. 396, a także J. Widacki, *Litwo, Ojczyzno nie moja*, Kraków 2008, s. 124 i n.

[38] Szerzej zob. *Realizacja przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych*, wybór i oprac. D. Rzemieniewski, Warszawa 2006.

[39] *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku wraz z indeksem rzeczowym*, red. A. Flisek, N. Adamczyk, Warszawa 2009.

[40] Szerzej zob. S. Łodziński, *Problemy dyskryminacji osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce (polityka państwa, regulacje prawne i nastawienie społeczne)*, raport nr 219, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, 2003.

[41] S. Łodziński, *Polska polityka wobec mniejszości narodowych i etnicznych. Wybrane problemy związane z wprowadzeniem w życie ustawy o ochronie mniejszości narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym (2005)*, [w:] *Dylematy tożsamości zbiorowych. Przyczynek do rozważań nad tożsamością ukraińską, polską i europejską*, red. R. Szwed, Lublin 2007, s. 141 i n., por. też A. Kirpsza, *Mniejszości narodowe i etniczne w prawie międzynarodowym i polskim*, [w:] *Mniejszości narodowe i etniczne. Publikacja pokonferencyjna*, red. J. Kihl, J. Piecha, M. Galon, A. Gorgosz, T. Pawłuszko, Kraków 2008, s. 7 i n.

ustawy. Te między innymi kwestie zrodziły konieczność przyjęcia Ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym z 6 stycznia 2005 roku. Ustawa, której przyjęcie zwieńczyło kilkunastoletni okres prac i dyskusji, należała do jednej z najdłużej przygotowywanych regulacji prawnych w Polsce po 1989 roku. Podobnie jak inne ustawy określające prawa mniejszości narodowych przyjęte w tym czasie w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, polska ustawa stanowiła pewien kompromis między koniecznością wprowadzenia międzynarodowych standardów, oczekiwaniami mniejszości a wymogami państwa w zakresie zachowania wewnętrznej integracji i kulturowej jednolitości[42]. Niewątpliwie dużym osiągnięciem ustawy było wprowadzenie definicji mniejszości narodowych i etnicznych, tym bardziej że, jak wiadomo, wiele państw europejskich w swych ustawodawstwach wewnętrznych takiej definicji nie podaje, jak również na gruncie prawa międzynarodowego nie udało się wypracować zadowalającego wszystkich doprecyzowania tego pojęcia. Jednak polska propozycja definicji zawarta w ustawie z 2005 roku nie jest wolna od uchybień i musi rodzić pewne wątpliwości. Dotyczą one przede wszystkim nadmiernej ogólnikowości niektórych kryteriów decydujących o przynależności do grupy mniejszościowej, takich jak np. „istotne odróżnianie się od pozostałych obywateli kulturą lub tradycją", a także wymogu zamieszkiwania na obecnym terytorium Polski przez okres minimum 100 lat. Ten warunek eliminuje z kręgu mniejszości narodowych i etnicznych chociażby znamionujących się niezwykle silnym poczuciem tożsamości narodowej Greków, których liczebność w Polsce, według spisu powszechnego, wynosi 1404 tys. osób, natomiast według innych źródeł szacowana jest na około 3 tys.[43]

Reasumując, można powiedzieć, że prawa litewskiej mniejszości w Polsce są na gruncie krajowego ustawodawstwa w pełni respektowane. Litwini w Polsce bez żadnych ograniczeń korzystają z gwarancji prawnych odnośnie do narodowego szkolnictwa i organizacji społeczno-kulturalnych. Wspominana wyżej ustawa ostatecznie uregulowała kontrowersyjną kwestię uprawnień językowych (art. 7–16). Osoby należące do mniejszości narodowych mają możliwość używania oraz pisowni imion i nazwisk zgodnie z zasadami swojego narodowego języka, mogą swobodnie posługiwać się tym językiem oraz dokonywać wymiany informacji, ubiegać się (pod pewnymi warunkami) o nadanie językowi mniejszości statusu języka pomocniczego, a także wprowadzać dodatkowe, tradycyjne nazwy miejscowości i ulic w języku mniejszości obok obowiązujących urzędowych nazw w języku polskim. Na podstawie tych regulacji zasadę dwujęzyczności wprowadzono w jednej litewskiej gminie (Puńsk), zaś do końca kwietnia 2007 roku w tej gminie język litewski otrzymał status języka pomocniczego[44]. Obywatele narodowości litewskiej mogą też wyrabiać dokumenty tożsamości z zachowaniem oryginalnej pisowni nazwisk. Jak się jednak okazuje, z tego prawa korzysta głównie młodzież, która studiuje na Litwie i swoją przyszłość wiąże z tym krajem[45].

[42] S. Łodziński, *Polska polityka wobec mniejszości narodowych i etnicznych…*, *op. cit*., s. 145.
[43] Por. D. Wysocka, *W stylu (nie tylko) greckim*, „Przegląd Prawosławny. Orthodoxia" 2009, nr 9.
[44] S. Łodziński, *Polska polityka wobec mniejszości narodowych i etnicznych…*, *op. cit*., s. 151.
[45] Por. wypowiedź wójta gminy Puńsk Witolda Liszkowskiego, http://www.punsk.com.pl.

POLACY NA LITWIE ORAZ ICH STATUS W ŚWIETLE AKTÓW PRAWNYCH REGULUJĄCYCH PRAWA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

Polacy na Litwie są najliczniejszą (obok Rosjan) mniejszością narodową. Według spisu ludności przeprowadzonego w 2001 roku, stanowią 6,74% wszystkich mieszkańców Republiki Litewskiej[46]. Dla porównania, Białorusinów jest 1,23%, natomiast liczba pozostałych mniejszości (Ukraińców, Żydów, Ormian, Tatarów, Łotyszy i innych) plasuje się na poziomie poniżej 1%. Polacy są w większości społecznością małomiasteczkową i wiejską, zamieszkującą najbardziej zaniedbane gospodarczo pogranicze litewsko-białoruskie, głównie rejony wileński, solecznikowski, trocki, święciański, a także w pewnej liczbie Wilno. Nie ma wielkiej przesady w twierdzeniu, że w okresie przełomu lat 80. i 90. polsko-litewskie animozje odżyły ze zdwojoną siłą[47]. O ile w Polsce bardzo przychylnie odnoszono się do Sajudisu, dostrzegając w jego działalności niezwykle ważny czynnik sprzyjający destrukcji systemu komunistycznego, o tyle Polacy na Wileńszczyźnie przyjęli wobec aktu litewskiej niepodległości postawę co najmniej niechętną. Przejawem tego było choćby to, że w historycznym dla Litwy głosowaniu, większość polskich deputowanych do Litewskiej Rady Najwyższej wstrzymała się od głosu, a nadto podczas sowieckiego referendum wielu mieszkańców polskich regionów opowiedziało się za pozostaniem w ZSRR, bojkotując podobny litewski sondaż[48]. W polskim środowisku rodziły się projekty, które nie mogły być aprobowane przez władze Litwy, jak np. koncepcja utworzenia „Wschodnio-polskiej Republiki Rad", która obejmować miała tereny II Rzeczpospolitej wcielone po 1939 roku do ZSRR, albo ustanowienie polskiej autonomii politycznej na Wileńszczyźnie[49].

Wydaje się nie budzić wątpliwości teza, że na polsko-litewskich stosunkach w tych latach cieniem położyły się animozje i konflikty poprzednich dziesięcioleci. Zdaniem K. Buchnowskiego, nie bez znaczenia był tu litewski nacjonalizm, którego obecność w odrodzeniu narodowym przełomu lat 80. i 90. była aż nadto widoczna. Powróciły tak żywe u progu XX wieku kontrowersje wokół wspólnego dziedzictwa historycznego i kwestii Unii. Domagano się od władz państwowych wystąpienia do Polski z żądaniem oficjalnych przeprosin za akcję gen. Żeligowskiego. Z kolei wśród Polaków odżyły zrozumiałe, skądinąd sentymentalne, nastroje nawiązujące do tradycji dawnej Rzeczpospolitej Obojga Narodów, ucieleśniającej ideał tolerancji i zgodnego współżycia Polaków i Litwinów. W takiej atmosferze na początku lat 90. powstawały liczne kresowe organizacje o charakterze ziomkostw, nader często poprzez wypowiedzi, wystawy czy publikacje artykułujące marzenia Polaków o powrocie do swych wileńskich korzeni[50]. To musiało budzić niepokój Litwinów, dla których kwestia litewskości Wilna była sprawą niezwykłej wagi. Polskie inicjatywy związane z pomocą humanitarną dla Polaków na Wileńszczyźnie lub zmianą ich położenia były

[46] Dane Departamentu Statystyki Rep. Litwy, http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=211.
[47] Por. K. Buchnowski, *op. cit*., s. 389.
[48] *Ibidem*, s. 393, por. też J. Widacki, *op. cit*., s. 105.
[49] *Ibidem*, s. 106, por. też na ten temat A. Bobryk, *Odrodzenie narodowe Polaków w Republice Litewskiej 1987–1997*, Toruń 2006, s. 155 i n.
[50] K. Buchnowski, *op. cit*., s. 391.

przez Litwinów odbierane jako próby naruszenia suwerenności państwa. Wszystko to przyczyniło się do sytuacji, że rząd Polski zwlekał z uznaniem niepodległości Litwy oraz jej granic, oczekując najpierw gwarancji praw polskiej mniejszości.

Prawa mniejszości narodowych na Litwie uregulowane zostały przede wszystkim w Konstytucji Republiki Litewskiej z 1992 roku oraz Ustawie o mniejszościach narodowych Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1989 roku znowelizowanej następnie w roku 1991[51]. W konstytucji zawarte zostały postanowienia niebudzące wątpliwości, które również występują we wszystkich ustawach tej rangi innych państw demokratycznych. Mowa tu w szczególności o artykułach 25, 26, 29 i 30, zabraniających ograniczania praw człowieka i traktowania go w sposób uprzywilejowany z powodu jego płci, rasy, narodowości, języka, pochodzenia i statusu społecznego, penalizują szerzenie nienawiści narodowej, rasowej i religijnej oraz ograniczają w tym zakresie wolność wyrażania przekonań i rozpowszechniania informacji, a także przyznają wszystkim prawo do swobodnego wyboru jakiejkolwiek religii oraz praktykowania wiary i jej nauczania. Konstytucja ponadto gwarantuje każdemu, którego prawa lub wolności (w tym mniejszościowe) zostaną naruszone, prawo dochodzenia ich przed sądem. Językiem procesu sądowego jest litewski, jednak art. 117 Konstytucji osobom, które nim się nie posługują, gwarantuje podczas czynności procesowych obecność tłumacza[52]. Poważne wątpliwości z punktu widzenia polityki narodowościowej państwa budzą jednak inne postanowienia litewskiej konstytucji. Dotyczy to zwłaszcza art. 37, który stanowi, że obywatele należący do wspólnot narodowych mają prawo do pielęgnowania swojego języka, kultury i zwyczajów. Troska o zachowanie tych elementów narodowej tożsamości jest sprawą samych wspólnot, a rola państwa sprowadza się jedynie do ich „wspierania" (art. 45). Istotne jest, że Konstytucja wprowadza rozróżnienie między obywatelami państwa, którymi mogą być członkowie różnych grup etnicznych, a członkami narodu litewskiego, którymi są wyłącznie etniczni Litwini. Zdaniem J. Sienkiewicza[53], szereg zapisów konstytucyjnych w sposób mniej lub bardziej bezpośredni nawiązuje do polskiej grupy etnicznej. Z treści art. 3, który stanowi, że każdy obywatel może sprzeciwić się wszelkim próbom rozbicia jedności terytorialnej państwa litewskiego, wynika jednoznacznie kwalifikacja polskich dążeń autonomicznych z przełomu lat 80. i 90. jako działań równoznacznych z zamachem na niepodległość i ustrój konstytucyjny Litwy. Z kolei art. 9 przewiduje możliwość rozpisania referendum, jeżeli tego w przewidziany przez prawo sposób zażąda co najmniej 300 tysięcy obywateli posiadających prawo wyborcze. Takiego warunku nie spełnia mniejszość polska, według oficjalnych statystyk szacowana na poziomie niższym od określonego konstytucyjną regulacją. J. Sienkiewicz zwraca ponadto uwagę na niedookreślone położenie polskiej mniejszości na Litwie wynikające także z różnic w interpretacji pojęcia naród, które zawarte zostały w konstytucjach obu państw. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej pojęciem

[51] Por. strona Departamentu Mniejszości Narodowych i Wychodźstwa przy Rządzie Republiki Litewskiej: http://www.tmid.lt/departamentas/teisine-informacija.

[52] T. Białek, *op. cit.*, s. 206.

[53] J. Sienkiewicz, *Przestrzeganie praw polskiej grupy etnicznej w Republice Litewskiej*, „Świat Polonii", witryna Stowarzyszenia „Wspólnota Polska", http://www.wspolnota-polska.org.pl (dostęp: 2.02. 2010).

narodu obejmuje bowiem wszystkich obywateli Polski. A zatem wyznacznikiem przynależności do narodu polskiego jest posiadanie polskiego obywatelstwa. Natomiast związek narodu polskiego, tj. obywateli RP z Polakami nieposiadającymi obywatelstwa, a zatem niebędącymi częścią narodu polskiego, określony został w sposób niezwykle mglisty i enigmatyczny jako „więzy wspólnoty". Jednak Konstytucja nie precyzuje charakteru tej wspólnoty, a zwłaszcza nie nadaje jej znamion narodowości. Zdaniem cytowanego autora wynika z tego, że Polacy na Litwie są wprawdzie obywatelami państwa litewskiego, ale nie stanowią części narodu litewskiego. Natomiast nie będąc obywatelami Rzeczypospolitej, nie są także – w myśl polskiej konstytucji – częścią narodu polskiego. Z analizy obu konstytucji nie wynika zatem w sposób jednoznaczny, częścią jakiego narodu są Polacy na Litwie, jaka jest ich przynależność narodowa? Zapewne te regulacje prawne były w znacznym stopniu reminiscencją atmosfery związanej z nasileniem się nastrojów nacjonalistycznych towarzyszących procesowi odbudowywania niepodległości litewskiej. W tym okresie popularyzowano model narodu nawiązujący w pewnym stopniu do jego germańskiej wizji, opartej na więzach krwi, raczej emocjonalnej i znacznie mniej racjonalnej niż model francuski, wiążący koncepcję narodu z obywatelstwem. Zgodnie z taką interpretacją upowszechniano pogląd, że Litwa jest państwem Litwinów, a nie wszystkich zamieszkujących jej obszar narodowości, gdyż tylko „rodowici" Litwini zasłużyli się w walce o niepodległość[54].

Licznych wątpliwości związanych ze statusem Polaków na Litwie nie wyjaśniła również Ustawa o mniejszościach narodowych. Przede wszystkim nie wprowadziła ona definicji mniejszości narodowej, stwarzając tym samym warunki do swobody interpretacyjnej oraz dowolności w gwarantowaniu konkretnym osobom skutecznej ochrony ich praw. Oczywiście ustawa zawiera normy o charakterze ogólnym, stanowiące, że państwo litewskie zapewnia wszystkim mniejszościom zamieszkującym jej terytoria prawo do swobodnego rozwoju, zachęca do zachowania świadomości narodowej *etc*. Podobne prawa gwarantuje także wspomniany już traktat polsko-litewski z 1994 roku, który stoi na stanowisku indywidualnego określania własnej tożsamości narodowej. Jednak okazuje się, że zasada ta nie do końca opiera się na całkowicie indywidualnym wyborze, gdyż jest obwarowana pewnymi warunkami. Art. 8 cytowanej ustawy stanowi, że wybór narodowości ma być dokonywany w oparciu „o narodowość swoich rodziców bądź jednego z nich"[55]. Krytykowany zresztą przez Komitet Doradczy Rady Europy element etniczności zawiera także uchwalona w grudniu 1991 i znowelizowana we wrześniu 2000 roku Ustawa o obywatelstwie, a w szczególności jej zapisy dotyczące podwójnego obywatelstwa. Wynika z nich, że ewentualne prawo do podwójnego obywatelstwa może być w praktyce przyznane wyłącznie osobom narodowości litewskiej oraz obywatelom Litwy i ich potomkom, ale tylko w granicach tzw. Litwy Kowieńskiej. W ten sposób prawa takiego pozbawieni zostali mieszkańcy Wileńszczyzny w jej przedwojennych granicach[56].

[54] Por. J. Widacki, *op. cit*., s. 109.

[55] Cyt. za M. Stefanovic, *Polityka Republiki Litewskiej wobec mniejszości narodowych po roku 1989 na przykładzie mniejszości polskiej*, Kraków 2008, praca magisterska napisana w INPiSM UJ, s. 33.

[56] J. Białek, *op. cit*., s. 218.

Przytoczone wyżej przykłady ograniczania praw polskiej mniejszości narodowej na Litwie nie wyczerpują całej listy spraw, kładących się cieniem na stosunkach polsko-litewskich. Można tu wymieć także kwestie związane z reprywatyzacją i zwrotem mienia czy reformami administracyjnymi. Jednak szczególne napięcia rodzi problem prawa do używania własnego języka, pisowni imion i nazwisk w języku mniejszości oraz zagadnienie narodowej oświaty. Sprawa pierwsza wiąże się z kolizją przepisów prawa – między Ustawą o języku państwowym (styczeń 1995) a Ustawą o mniejszościach narodowych, co skutkuje brakiem przejrzystości i w efekcie sprzyja przejawom dyskryminacji. Na takie zaś bardzo niepokojące zjawisko zwrócono uwagę w wyniku badań przeprowadzonych w 1997 roku przez Departament Mniejszości Narodowych litewskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które zostały wykorzystane w raporcie sporządzonym w 2001 roku dla Sekretarza Generalnego Rady Europy[57]. Wynika z nich, że wielu respondentów z rejonów wileńskiego i solecznikowskiego skutki słabej znajomości języka litewskiego odczuło między innymi w takich obszarach, jak zatrudnienie, kontakt z władzami lub nawet trudność w dostępie do opieki medycznej. Sprzeczności w przepisach prawa polegają na tym, że o ile Ustawa o języku państwowym jednoznacznie potwierdza państwowy status języka litewskiego, o tyle Ustawa o mniejszościach narodowych pozwala na używanie języków mniejszości narodowych obok języka państwowego w tych regionach, gdzie mniejszości narodowe stanowią dużą liczbę mieszkańców, jednak bez precyzyjnego określenia kryteriów. Taka sytuacja stanowi bez wątpienia naruszenie zasad zawartych w Konwencji Ramowej, w związku z czym Komitet Doradczy zobowiązał rząd Republiki Litewskiej do podjęcia stosownych kroków zmierzających w kierunku uregulowania tego problemu.

Ogromne kontrowersje budzi także sprawa pisowni imion i nazwisk w języku mniejszości narodowych. Kwestia ta została uregulowana uchwałą Sejmu RL z 31 stycznia 1991 roku, zgodnie z którą imiona i nazwiska osób narodowości innej niż litewska będą zapisywane w paszportach obywateli Republiki Litewskiej w litewskiej transkrypcji. Co prawda, Sąd Konstytucyjny RL potwierdził w swoim orzeczeniu konstytucyjność tej zasady, jednak pozostaje ona w sprzeczności z postanowieniami traktatu polsko-litewskiego z 1994 roku, w którym zagwarantowano polskiej mniejszości na Litwie prawo do używania własnych imion i nazwisk w ojczystym języku. Szczegółowe regulacje miały być umieszczone w odrębnych umowach, które jednak do dzisiaj nie zostały zawarte[58].

Tradycyjnie niezmiernie ważnym składnikiem narodowej tożsamości jest troska o trwanie i rozwój narodowego szkolnictwa. Wprawdzie Litwa posiada bardzo dobrze rozwiniętą sieć placówek oświatowych dla mniejszości narodowych, jednak zjawisko to jest w znacznym stopniu spuścizną polityki narodowościowej ZSRR, której istotnym elementem było przyzwolenie na funkcjonowanie szkół w języku polskim, traktowane jako czynnik mający na celu osłabienie litewskich aspiracji narodowych[59]. Polacy na Litwie potrafili wykorzystać sprzyjające rozwojowi narodowego szkol-

[57] *Ibidem*, s. 220.

[58] *Ibidem*, s. 224.

[59] Patrz szerzej R. Runiewicz-Jasińska, *Sytuacja społeczna, demograficzna i kulturalna Polaków na Litwie, Łotwie i w Estonii Radzieckiej w latach 1945–1991,* „Studia Polonijne" 2002 (Lublin), t. 23, s. 195, por. też J. Widacki, *op. cit.*, s. 73 i n.

nictwa przełomowe lata 80. i 90. W okresie tym dał się zauważyć prawdziwy renesans polskiego szkolnictwa. Niemal całkowicie zanikło dość powszechne wcześniej zjawisko oddawania polskich dzieci na naukę do rosyjskich placówek oświatowych, co spowodowane było przekonaniem o łatwiejszym życiowym starcie[60]. Absolwenci szkół polskojęzycznych osiągają równie dobre wyniki co ich litewscy koledzy, a ukończenie szkoły polskiej stanowi ułatwienie w dostaniu się na wyższe studia w Polsce. Do czasu reformy trybu zdawania egzaminu maturalnego, który obecnie zastępuje egzamin wstępny na wyższe uczelnie, kontrowersje wywołało rozporządzenie ministra edukacji i kultury Litwy z grudnia 1998 roku, eliminujące język polski (i rosyjski) z listy obowiązkowych egzaminów maturalnych. Wprowadzono rozwiązanie polegające na tym, że rada szkoły składająca się z grona pedagogicznego oraz rodziców podejmowała decyzję o tym, czy w danej placówce matura z języka polskiego miała mieć charakter obligatoryjny, czy fakultatywny. Znamienne, że według danych z 2005 roku[61], z tego prawa skorzystało aż 90% polskich szkół (rosyjskich tylko 30%). O drażliwości problemu polskojęzycznego szkolnictwa świadczy fakt, że mimo zmian w systemie przyjęć na wyższe studia, który *de facto* wprowadził równoważność świadectw ukończenia szkół polskich i litewskich, działacze mniejszości polskiej na Litwie „nową maturę" odebrali jako przejaw dyskryminacji. Znajdowało to także odzwierciedlenie w badaniach prowadzonych pod koniec lat 90. przez T. Tamosiunasa, które wykazały, że w przekonaniu wielu respondentów ukończenie litewskiej szkoły daje pierwszeństwo w dostaniu się na studia[62]. Wydaje się jednak, że obecnie sytuacja przedstawia się znacznie bardziej optymistycznie. Zdaniem Malgožaty Stefanovic, Litwinki polskiego pochodzenia, absolwentki i obecnie doktorantki Uniwersytetu Jagiellońskiego, panujące wśród starszego pokolenia przekonanie o słabości nielitewskiego szkolnictwa i nikłych szansach na awans życiowy po jego ukończeniu, jest spowodowane brakiem dostatecznej wiedzy i ugruntowanymi stereotypami. Z osobistych doświadczeń Stefanovic wynika, że ukończenie polskiej szkoły w najmniejszym stopniu nie wpływa na poziom wykształcenia i nie ogranicza dostępności do studiów wyższych. Co więcej, absolwenci polskich szkół wykazują bardzo dobrą znajomość języka litewskiego, często nawet lepszą niż rdzenni Litwini. „Wynika to z faktu – pisze autorka – że Polacy, przebywając we własnym gronie rodzinnym czy rówieśniczym w mniejszym stopniu przyswajają język potoczny, który jest skażony licznymi rusycyzmami. Posługując się językiem zasłyszanym w mediach, przyswojonym dzięki czytaniu prasy czy literatury, wyuczonym podczas lekcji języka litewskiego, mówią i piszą nieraz poprawniej od Litwinów"[63].

Rzecz jasna system nielitewskiego szkolnictwa boryka się z wieloma trudnościami, wynikającymi najczęściej z głębokiego niedofinansowania placówek oświatowych. Dbałość o remonty znajdujących się często w opłakanym stanie budynków szkolnych spoczywa na polskiej mniejszości, która dysponuje skromnym budżetem. Jednak jak pisze J. Sienkiewicz: „dyskryminacji jawnej niby nie ma: szkoły litewskie też się borykają z trudnościami, zawsze się jednak tak jakoś układa, że dla

[60] Por. J. Sienkiewicz, *op. cit*.
[61] Por. T. Białek, *op. cit*., s. 232.
[62] M. Stefanovic, *op. cit.*, s. 53.
[63] *Ibidem*, s. 55.

nich znajdują się jakieś fundusze pozabudżetowe, podczas gdy na szkoły polskie środków brak”[64]. Dużym problemem jest także w opinii przedstawicieli mniejszości polskiej konieczność tłumaczenia podręczników litewskich. W rezultacie placówki oświatowe zmuszone są do korzystania ze środków finansowych strony polskiej, a w szczególności działającego pod patronatem Senatu RP Stowarzyszenia „Wspólnota Polska”. Na niedostatki systemu oświaty dla mniejszości narodowych (w tym polskiej) na Litwie, zwrócił także uwagę Komitet Doradczy, wskazując w szczególności na takie uchybienia, jak brak jednej instytucji prowadzącej badania w zakresie między innymi edukacji oraz związana z tym chwiejność polityki rządowej przejawiająca się w swoistym chaosie legislacyjnym, z którego wyłania się nie dość przejrzysty obraz stosunku władz Republiki Litewskiej do problemu szkolnictwa mniejszości narodowych[65].

PODSUMOWANIE

Z konieczności nie dość pogłębiona analiza porównawcza sytuacji litewskiej mniejszości w Polsce oraz polskiej na Litwie uprawnia do sformułowania kilku wniosków końcowych.

Przestrzeganie prawnej ochrony mniejszości litewskiej w Polsce dokonuje się w stopniu daleko bardziej zadowalającym niż mniejszości polskiej na Litwie. Można powiedzieć, że stan ten przypomina sytuację sprzed wybuchu drugiej wojny światowej, kiedy stopień respektowania praw obu tych mniejszości narodowych również nie był porównywalny.

Na trudnościach związanych z odzyskiwaniem przez mniejszość polską na Litwie należnego jej miejsca niewątpliwie zaważyło obarczone antagonizmem sięgającym ubiegłego stulecia dziedzictwo wspólnej przeszłości. Nie bez znaczenia była też niezrozumiała dla Litwinów proradziecka postawa polskiej mniejszości oraz dystans wobec tak ważnego dla nich aktu niepodległości. Rodziło to częste nawiązywanie do haseł przedwojennego nacjonalizmu, i to bardziej po litewskiej niż po polskiej stronie. Zwrócił na to uwagę T. Venclova, pisząc, że zarówno „na Litwie, jak i w Polsce są ekstremiści dążący do zniszczenia nie tylko przyjacielskich, ale i dobrosąsiedzkich stosunków. Rząd polski nie podtrzymuje swoich ekstremistów. Nie jestem pewien, czy można to samo powiedzieć o obecnym rządzie litewskim”[66].

Niemniej nie ma wątpliwości, że obecnie Republika Litewska gwarantuje wszystkim swoim obywatelom równość wobec prawa bez względu na narodowość, rasę czy wyznanie. W odniesieniu do poszanowania fundamentalnych praw osób należących do mniejszości narodowych stan ich przestrzegania jest na Litwie zadowalający. Jednak nie w sprawach szczegółowych, które co prawda wynikają z międzynarodowych standardów, jednak w litewskim ustawodawstwie nie znalazły właściwego odzwierciedlenia. Jaskrawym tego przejawem jest to, że na Litwie nie

[64] J. Sienkiewicz, *op. cit*.

[65] Por. T. Białek, *op. cit*., s. 233.

[66] T. Venclova, *Litwo, ojczyzno nasza*, „Lithuania” 1998, nr 1–2, s. 82.

ma obecnie Ustawy o mniejszościach narodowych – dotychczas obowiązująca wygasła z dniem 1 stycznia 2010 roku. Od kilku lat w litewskim parlamencie trwają prace nad nowym projektem. Ma on w sposób bardziej wyrazisty określić indywidualne prawo każdego człowieka do podjęcia samodzielnej decyzji związanej z własną przynależnością do innej narodowości czy grupy etnicznej niż litewska. Ponadto, jak oświadczyła ostatnio rzeczniczka litewskiego ministra sprawiedliwości, rząd przygotował projekt ustawy zezwalającej na zapis imienia i nazwiska w paszporcie nie tylko w języku litewskim, lecz także w innych językach, opartych na alfabecie łacińskim, m.in. w polskim. A była to sprawa wywołująca szczególnie silne emocje.

Jednak do dzisiaj nowelizacja Ustawy o mniejszościach narodowych nie została skierowana do odpowiednich etapów procedury legislacyjnej. Istnieje poważna obawa, że może się to przyczynić do ponownego napięcia w stosunkach polsko-litewskich oraz wzbudzić poczucie zagrożenia i niepokoju wśród polskiej mniejszości. Już dzisiaj niektórzy jej przedstawiciele fakt nieprzedłużenia obowiązywania dotychczasowej ustawy do czasu uchwalenia nowej interpretują jako przejaw złej woli rządu, zmierzającego w istocie do polityki asymilacji i integracji mniejszości narodowych z litewską większością. Należy jednak mieć nadzieję, że tak się nie stanie i zgodnie z niedawną zapowiedzią Ireny Degutiene, marszałka Sejmu, projekt ustawy o mniejszościach narodowych autorstwa Jarosława Narkiewicza już wkrótce będzie omawiany w trybie nadzwyczajnym.

Michał Śliwa

O potrzebie rewaloryzacji reformizmu Polskiej Partii Socjalistycznej

Na temat Polskiej Partii Socjalistycznej napisano już niejedną książkę i sporo broszur – przypominał przed laty w swej drugoobiegowej monografii dziejów PPS Artur Leinwand – jednakże w niektórych pomija się pewne fakty, w innych interpretuje się historię zależnie od aktualnych potrzeb decydentów i tzw. racji stanu. W latach stalinowskich w ogóle nie pisano o PPS, a jeśli, to piętnowano ją jako agenturę burżuazji i różnych imperializmów. W innych okresach, szczególnie zaś kryzysowych, oficjalna propaganda bardzo chętnie „nawiązywała" do PPS, starała się tradycjami tej partii „wspierać" swoje racje, oczywiście manipulując faktami. Tendencją panującą we wszystkich niemal opracowaniach było podkreślanie znaczenia grup lewicowych w ruchu socjalistycznym, przesadna ocena ich roli, pochwała radykalizmu i zbliżanie się do „jedynie słusznej" ideologii i polityki bolszewizmu czy komunizmu. Dlatego też dość często eksponowano niektóre tematy, pomijając inne niewygodne, przemilczano rolę wielu działaczy, nie mówiąc już o szafowaniu cenzurkami i ocenami[1].

Trudno nie przyznać racji autorowi, wszak PPS nie miała szczęścia do dziejopisarstwa. W długim okresie powojennym, do 1989 roku, dominował w historiografii krajowej nurt rozrachunkowy z tradycją socjalistyczną. Analizy i oceny aktywności socjalistycznej dokonywano przez pryzmat dążeń i działań ruchu komunistycznego. Na sposobie uprawianej przez wielu badaczy analizie historycznej zaciążyły sądy i twierdzenia wypowiadane przez oponentów socjalistycznych – socjaldemokratów i komunistów w ferworze walki politycznej, często w bardzo odległych czasach, gdyż jeszcze na przełomie XIX i XX wieku. W twórczości historycznej sięgano do języka walki politycznej. Nic więc dziwnego, że powszechnie nadużywano określeń i zwrotów, np. reformistyczny, oportunistyczny, niemarksistowski, antykomunistyczny – mający utrwalić w świado-

[1] K. Szary (A. Leinwand), *Polska Partia Socjalistyczna 1892–1982*, Warszawa 1983, s. 3.

mości społecznej negatywny obraz przeszłości socjalistycznej. Część historyków pojmowała swoją powinność badawczą głównie w wymiarze ideologicznym, jako dalszy ciąg walki komunistów z ruchem socjalistycznym z pierwszej połowy XX wieku. Już same określenia: reformizm, reformista, reformistyczny itp., nabierały pejoratywnego zabarwienia i służyły przede wszystkim zdezawuowaniu tradycji socjalistycznej jako szkodliwej dla ruchu robotniczego, a każdym razie gorszej od tradycji komunistycznej.

Po 1989 roku gwałtownie spadło w społeczeństwie polskim zainteresowanie przeszłością socjalistyczną wskutek utraty społecznego uznania i poparcia dla wszelkich idei socjalistycznych, fałszywie i jednostronnie utożsamianych jedynie z ideologią realnego socjalizmu. W konsekwencji niechętnie, często nawet wrogo, odnosi się do nich znaczna część opinii publicznej, kształtowanej przez prokapitalistyczne ośrodki indoktrynacji historycznej i ideologicznej. Życie polskie cechuje dziś niezrozumiały dla innych układ sił politycznych: rządzący–opozycja, czyli prawica–prawica. Dlatego w ogólnym dyskursie ideowym dotyczącym budowy alternatywy dla owego układu nie może zabraknąć miejsca dla projektów i wizji społecznych, będących naturalną kontynuacją idei socjalizmu demokratycznego. Fakt jednak, że totalitaryzm komunistyczny skompromitował ideę socjalistyczną, wcale nie oznacza, że nie ma ona żadnej przyszłości, że stanowi zamkniętą już kartę historii, że nie spełnia funkcji dziejotwórczych, i że jej miejsce jest jedynie na „śmietniku historii", „cmentarzysku idei". Wszak idee socjalistyczne, przekształcając się w plany polityczne i projekty ustrojowe, podlegają różnym interpretacjom i modyfikacjom, zawierają w sobie potencjalnie różne typy organizacji społeczeństwa. Tym bardziej że od początku myśli socjalistycznej stale obecna w niej była opcja demokratyczna, odwołująca się do wartości etycznych i ideałów humanistycznych. Wielu jej autorów w przeszłości i współcześnie, znajduje zupełnie inną – niż komunistyczna – perspektywę rozwoju społeczeństwa. Nie można więc zaprzeczyć, że socjalizm demokratyczny ukształtował współczesny świat i przeszedł w okresie powojennym głęboką ewolucję, od projektu społecznego jako odrębnej od kapitalizmu i przeciwstawnej mu wizji ładu ustrojowego, do akceptacji fundamentu systemu kapitalistycznego – gospodarki wolnorynkowej, odpowiednio jednak modyfikowanego przez prospołeczną interwencję ekonomiczną demokratycznego państwa. Współczesny socjalizm sytuuje się więc, jak przekonująco dowodzi Włodzimierz Brus –

> nie między kapitalizmem a komunizmem, lecz akceptując kapitalizm łącznie z jego podstawowymi instytucjami własności prywatnej i rynku, lokuje się jako kierunek pośredni między kapitalizmem pod niczym nie skrępowanym panowaniem praw rynku, a poprzednio postulowanym socjalizmem demokratycznym jako odrębna formacja ustrojowa. Jest to więc nowa płaszczyzna kompromisu, znacznie mniej przeciwstawna dawnemu adwersarzowi[2].

[2] W. Brus, *Od Marksa do rynku – i dokąd dalej?*, [w:] *Polskie przemiany. Uwarunkowania i spory. Refleksje z okazji jubileuszu Profesora Tadeusza Kowalika*, Warszawa 2002, s. 10.

Podobną ewolucję ideową, co socjaldemokracja zachodnioeuropejska, przeszli polscy socjaliści, wyprzedzając niekiedy swych zachodnich współtowarzyszy już od schyłku XIX wieku. Przerwano ją jednak w sposób nienaturalny w połowie następnego stulecia. I również w niezwykle bogatej, różnorodnej i żywej polskiej myśli socjalistycznej, tworzonej między innymi przez Bolesława Limanowskiego, Ludwika Krzywickiego, Edwarda Abramowskiego, Kazimierza Kelles-Krauza, Feliksa Perla, Ignacego Daszyńskiego, Mieczysława Niedziałkowskiego, Jana Strzeleckiego czy Juliana Hochfelda, stale obecne były wartości demokratyczne i humanistyczne, stanowiące istotę socjalizmu. Stale w ich refleksji intelektualnej i ideowej pojawiało się rozumienie socjalizmu nie jako pewnego finalizmu i nieuchronnej konieczności dziejowej, realizacji jedynie gotowych wzorców i rozwiązań, ale raczej jako proces stawania się społeczeństwa, sposobu uczenia się życia społecznego, pewnej szansy i możliwości rozwoju społeczeństwa. Budził u nich wątpliwości i zastrzeżenia schematyczny sposób uprawiania wiedzy o społeczeństwie i projektowania na jej podstawie wizji ustrojowych, których urzeczywistnienie rozumiano jako wynik linearnego postępu społecznego, polegającego na przechodzeniu społeczeństw przez kolejne formacje, od wspólnoty pierwotnej do socjalizmu. Toteż w projektowanych jego wizjach wcale nie dopatrywali się kresu postępu ludzkości, końca historii, gdyż już na początku dwudziestolecia międzywojennego prognozowali, że

> przyjdzie taki czas, gdy i ustrój socjalistyczny przeżyje się, ale wówczas naszymi dzisiejszymi spadkobiercami będą nie ci, którzy będą bronić przestarzałego ustroju socjalistycznego, lecz ci, którzy będą go zwalczać w imię nowych, lepszych form życia[3].

Odchodzili oni stopniowo od owego dziewiętnastowiecznego rozumienia postępu społecznego jako określonego finalizmu dziejowego, zakładającego mechaniczność w historii. Rozwijać się ona bowiem miała w myśl praw obiektywnych jakby ponad ludźmi, którzy ją tworzą. Zwracał na to uwagę w przededniu wybuchu drugiej wojny światowej teoretyk socjalizmu polskiego, Oskar Lange, tłumacząc, iż

> socjalizm nie może być podarunkiem świątecznym ofiarowanym społeczeństwu przez małą kadrę zawodowych rewolucjonistów, którzy sami przeprowadzili walkę z kapitałem, a po jej wygraniu snadnie mogą stać się nową biurokracją, dzierżącą władzę dyktatorską[4].

Wszakże jest pewnym paradoksem historii fakt, że ideały i wartości socjalistyczne najlepiej i najpełniej realizowane są w ustroju społecznym, w opozycji do którego socjalizm się ukształtował. Rodowód wszystkich bez wyjątku społeczeństw, które osiągnęły materialną pomyślność, pozostawia istotną wskazówkę. Nie udało się nigdzie i nikomu wstąpić do królestwa dobrobytu bez wcześ-

[3] T. Hołówko, *Młodzież a socjalizm*, „Trybuna" z 7 V 1921, nr 18, s. 3.
[4] O. Lange, *Istota socjalizmu*, „Robotnik" z 30 XI 1938, nr 340, s. 1.

niejszego dopuszczenia do głosu praw rynku i konkurencji. Każdy samodzielny projekt socjalistyczny, pozbawiony prywatno-kapitalistycznego fundamentu, kończył się fiaskiem lub, co gorsza, popadnięciem w realno-socjalistyczną gospodarkę. Powiodły się tylko te socjalistyczne przybudówki, które ów fundament zachowały. Powiodły się w tym sensie, że nie przekreśliły dorobku wcześniejszych pokoleń i nie zawaliły całej budowli, wzniesionej w wielopokoleniowym trudzie. Dzisiaj już pełniej dostrzegamy prawdę, że mrzonką są obietnice sytego socjalizmu lub jakiejś jego mutacji, wyprowadzone wprost z komunistycznej biedy i opresji. Najpierw więc trzeba rozwinąć mechanizmy pomnażające bogactwo i uznać ich logikę, amortyzując je oczywiście socjalnie tylko na tyle, na ile to jest rzeczywiście niezbędne, a dopiero potem dać pole do działania wszelkim zwolennikom równości, sprawiedliwości społecznej itp.

Z tych uwarunkowań i ograniczeń w pełni zdawali sobie sprawę polscy socjaliści. Zakładali bowiem, że socjalizm w polskich warunkach, będąc z natury patriotyczny i demokratyczny, umożliwia budowę społeczeństwa wolności i sprawiedliwości. Droga do niego prowadzi jedynie poprzez odpowiednie uregulowanie w sposób pokojowy i parlamentarny stosunków własnościowych i nadanie państwu socjalistycznemu charakteru demokratycznego. Tym też kwestiom poświęcali najwięcej uwagi i niezależnie od preferencji ideowych i politycznych, zgodni byli w ocenie istoty własności jako uprawnienia jednostki lub grupy społecznej do dysponowania określonymi dobrami, przez które rozumiano najczęściej dobra o charakterze materialnym. Przykładowo, teoretyk PPS, redaktor „Robotnika" – Feliks Perl, wyjaśniał, że „własność oznacza prawo do używania i rozporządzania się tymi lub owymi rzeczami, inaczej mówiąc majątkiem swoim"[5]. Toteż wszyscy polscy socjaliści wyrażali zgodnie opinię, że nie wynika ona – jak chcą konserwatyści i liberałowie – ani z praw natury, ani z praw boskich. Własność jest tylko wytworem pracy ludzkiej. Nie ma ona ponadczasowego charakteru, bo zmienia się wraz z warunkami społecznymi. Różne były jej formy, ale dwie z nich występowały najczęściej: społeczna (zbiorowa) i prywatna (osobista). Ta pierwsza była pierwotną, dominującą we wczesnym okresie rozwoju człowieka i społeczeństwa. Ta druga rozwinęła się w miarę opanowywania przyrody i dostosowywania jej do potrzeb ludzi. Równocześnie następował proces różnicowania się jednorodnych dotąd pod względem socjalnym społeczności. Pojawiła się nierówność społeczna. Jedni zaczęli przywłaszczać bogactwa wytworzone przez drugich. Umacniała się własność prywatna, wypierając własność wspólną, ale ta przetrwała w szczątkowej postaci aż do współczesności, na przykład w formie własności gminnej. Dlatego należy dążyć do zastąpienia własności prywatnej własnością społeczną, będącą w istocie prostym warunkiem i konsekwencją zespołowego charakteru pracy ludzkiej. Wspólna własność środków produkcji i zespołowa na nich praca, będą więc wyrazem racjonalnego wykorzystania sił wytwórczych i optymalnego zaspokojenia potrzeb ludzkich.

Toteż początkowo w podnoszonej krytyce prywatnej własności, odwołując się do argumentów społecznych, historycznych i moralnych, polscy socjaliści źródła wszelkich niesprawiedliwości i nędzy warstw pracujących upatrywali w fakcie zawłaszczania wytworów ludzkich przez wąską

[5] Res (F. Perl), *Jak odpowiadać na zarzuty przeciwników?*, Warszawa 1913, s. 8.

grupę posiadających. W oświadczeniu przyjętym na zjeździe założycielskim Polskiej Partii Socjalistycznej w Paryżu, w listopadzie 1892 roku, jednoznacznie stwierdzili, że przyczyna

> nędzy mas pracujących nie tkwi w niedostatecznej ilości sił wytwórczych, ale w tym, że ludność robotnicza oderwana jest od własności narzędzi i środków produkcji, które stały się wyłączną własnością garstki uprzywilejowanej[6].

Jednakże pod wpływem doświadczeń pierwszej wojny światowej i jej skutków społeczno-gospodarczych coraz wyraźniej polscy socjaliści zaczęli dostrzegać, że nie jedynie własność prywatna powoduje powszechną i nieuchronną pauperyzację warstw pracujących, że nędza i bieda są wynikiem także niskiego poziomu wytwórczości i ogólnego niedorozwoju kraju. Dlatego odtąd coraz więcej uwagi poświęcali ekonomicznemu aspektowi własności i przemiany ustrojowej.

Przełomowe znaczenie dla ówczesnego ich stylu myślenia o stosunkach społecznych i sprawach robotniczych miało wystąpienie pioniera polskiej myśli marksistowskiej – Ludwika Krzywickiego. Wykazywał on bowiem, że zmiana form własności i budowa nowego ustroju społecznego w powojennej Polsce wcale nie poprawiłaby położenia socjalnego i materialnego ludności pracującej, ponieważ potencjał wytwórczy jest zbyt mały. W dawnym Królestwie Polskim, na przykład, wartość jego szacowano w 1914 roku na 10 mld rubli. Przywłaszczoną zaś wartość dodatkową na 20–30% ogółu kapitału. Ludność Królestwa liczyła 12 mln osób. Gdyby podzielić pomiędzy nią ową nadwartość, to każdy mieszkaniec otrzymałby zaledwie 165–250 rubli, czyli o tyle mógłby proletariusz poprawić swój byt, nie osiągnąwszy jednak poziomu dobrobytu. Tym bardziej że w wyniku wojny pogorszyła się sytuacja ekonomiczna kraju: nastąpiło obniżenie poziomu sił wytwórczych, spadła wydajność pracy, dyscyplina społeczna, załamało się poczucie moralności, wzrosło natomiast zagrożenie społeczne w postaci pasożytnictwa, spekulacji, paskarstwa i innych patologii. W tej sytuacji – wnioskował Krzywicki – likwidując własność prywatną, stworzyłoby się w Polsce bardzo mierny dostatek, daleki od oczekiwań i pragnień, bo „bylibyśmy społeczeństwem zsocjalizowanym, ale ubogim”[7].

Od tej pory polscy socjaliści coraz częściej i wyraźniej podnosili kwestię sensu likwidacji własności prywatnej i efektów ekonomicznych zmiany ustrojowej. Grupa młodych socjalistów z Oskarem Lange na czele, analizując skutki społeczno-ekonomiczne wielkiego kryzysu gospodarczego, rozważała te zagadnienia, ostrzegając, że „na dłuższą metę socjalizm potrafi się ugruntować tylko o tyle, o ile poza swymi zdobyczami moralnymi potrafi pokazać, że gospodarczo funkcjonuje lepiej niż kapitalizm”[8]. W związku z tym stawiano istotne pytanie: czy i o ile działania socjalizacyjne przyszłego rządu zdołają podnieść poziom życia warstw pracujących. Udzielono na nie pozytywnej odpowiedzi, dowodząc, że władza socjalistyczna uruchomi bezczynne lub nie w pełni

[6] *Szkic programu Polskiej Partii Socjalistycznej*, [w:] *Polskie programy socjalistyczne 1878–1918*, oprac. F. Tych, Warszawa 1975, s. 249.
[7] J. F. Wolski (L. Krzywicki), *Nieco o teorii i praktyce socjalistycznej w chwili obecnej*, „Przedświt” z 1919, nr 5–6, s. 10.
[8] *Gospodarka, polityka, taktyka, organizacja socjalizmu*, Warszawa 1934, s. 80.

wykorzystane środki produkcji, rozwinie proces wytwórczy, ureguluje rynek pracy i konsumpcji, co w konsekwencji pozwoli w sposób bardziej racjonalny i optymalny w stosunku do kapitalizmu wykorzystać siły wytwórcze społeczeństwa. Większość socjalistów odchodziła więc od swoistego przedwojennego dogmatyzmu socjaldemokratycznego, upatrującego przyczyny nierówności społecznej i niedostatku materialnego warstw pracujących w istnieniu własności prywatnej, którą miano socjalizować w myśl zasady „wszystko dla wszystkich". Dlatego nie uznawano już za celowe, ze względów ekonomicznych i społecznych, zlikwidować drobną i średnią własność prywatną. Zakładano bowiem budowę wielosektorowego układu ekonomicznego socjalizmu, odwołując się w jego uzasadnieniu, w latach trzydziestych XX wieku, do tezy belgijskiego socjalisty Henry de Mana, o priorytecie dyspozycji i kierownictwa procesów wytwórczych nad formą własności środków produkcji.

Toteż wkrótce, po przeżyciach wojennych i doświadczeniach totalitaryzmów: faszystowskiego i komunistycznego, polscy socjaliści dokonali kolejnej modyfikacji w interpretacjach socjalizmu. Nawiązali do koncepcji teoretycznych Edwarda Abramowskiego, twórcy teorii socjalizmu bezpaństwowego, który wykluczał zasadność rozwiązań deterministycznych, naturalistycznych i ukazywał rzeczywistość społeczną jako teren ludzkiego działania i realizacji ludzkich wartości. Tworzył światopogląd czyniący człowieka wolnym, zdolnym do realizacji samego siebie i sensu świata. Dlatego uznawał wszelkie próby zaprowadzenia komunistycznej wspólnoty poza rzeczywistymi przeobrażeniami potrzeb ludzkich i samego człowieka, bez wytworzenia się potrzeby wspólnoty i solidaryzmu wśród ludzi – indywidualistów z natury – za działania sprzeczne z istotą socjalizmu, prowadzące do urzeczywistnienia ideału socjalistycznego przez zastosowanie przymusu państwowego i w konsekwencji powstania państwa przemocy oraz niewolniczego, policyjnego kolektywizmu.

W nowych więc warunkach historycznych, grupa socjalistów z Janem Strzeleckim i Julianem Hochfeldem, nadała tym intelektualnym i ideowym wątpliwościom i rozterkom nowe znaczenie i wymiar ideowy, występując z reinterpretację teorii socjalistycznej, zwaną socjalistycznym humanizmem. Według niej, należy dostrzegać „sprawę ludzką w sprawie robotniczej" i rozpatrywać socjalizm w kategoriach przemian zachodzących w ludziach, w ich świadomości, postawach i normach postępowania, a nie w przeobrażeniach gospodarczych. W tak dokonanej ocenie istoty socjalizmu ukazano go jako sprawę ludzką w dwojakim znaczeniu: po pierwsze – istota socjalizmu przejawia się w dążeniach i aspiracjach ludzi, którzy stanowią naczelną wartość; po drugie – przesłanką nowego ustroju jest przede wszystkim moralny i twórczy rozwój ludzkiej osobowości, a nie procesy społeczno-gospodarcze. W takim ujęciu socjalizm oznaczać będzie nie tylko wyzwolenie proletariatu, ale wyzwolenie się ludzi z bezosobowych, społeczno-gospodarczych kategorii. Staje się procesem rozwoju ludzi i dojrzewania wspólnoty. Dlatego najpilniejszym zadaniem nowego ustroju powinna być humanizacja środowiska pracy, polegająca między innymi na takim zorganizowaniu stosunków wytwórczych, aby praca w odczuciu robotnika stanowiła pozytywną część życia, a nie rodzaj przymusu, zaś cele i efekty produkcji miały charakter społeczny.

Polskim socjalistom idea ustroju sprawiedliwości społecznej jawiła się więc w nowej perspektywie, bardziej w wymiarze aksjologicznym i antropologicznym niż ekonomicznym, oczywiście w opozycji do modelu komunistyczno-stalinowskiego.

> To złuda – jak objaśniał w nowych, powojennych warunkach istotę socjalizmu dawny polityk związkowy Zygmunt Żuławski – iż myśl socjalistyczna obraca się około zagadnień materii, materialnej własności i materialnego kapitału. Ona zajmuje się zawsze stosunkiem człowieka do człowieka – stosunkiem, który jeśli nie opiera się na równości ich praw, stwarza zawsze dla jednego władzę, bogactwo, kapitał, zysk i wyzysk. To złuda, że socjalizm, prowadząc walkę klas, prowadził ją tylko o własność, o uspołecznienie środków produkcji i materialne korzyści. On jest najświętszą formą walki o wolność człowieka, o jego uniezależnienie i wyzwolenie z jarzma niewoli, która jest tylko jedna – bez względu na to, czy nazwie się ją polityczną, narodową czy ekonomiczną[9].

Zawsze bowiem polscy socjaliści podnosili, że socjalizm i demokracja stanowią integralną całość. W hierarchii swych wartości ideowych naczelne miejsce przyznawali zagadnieniu wolności, dowodząc, iż potrzeba wolności i samostanowienia jednostki tkwi w naturze człowieka, podobnie jak potrzeby innego rzędu, np. biologiczne, ekonomiczne itp. Nieustannie powtarzali słynny aforyzm teoretyka socjaldemokracji europejskiej Karola Kautskyego, że „socjalizm to nie tylko chleb dla wszystkich, to także wolność dla wszystkich". Wykazywali, że demokracji nie można traktować jedynie jako środka do urzeczywistnienia socjalizmu, ponieważ demokracja jest wartością autonomiczną, stanowiącą, obok uspołecznienia produkcji, o istocie socjalizmu.

Dostrzegając w socjalizmie potrzebę spełnienia się przede wszystkim moralnej misji ogólnoludzkiej i realizacji zasady humanistycznych stosunków między ludźmi, większość polskich socjalistów w obawie przed alienacją nowej władzy i powstawaniem nowych przywilejów, nowych nierówności i zależności, projektowała odpowiednią organizację nowego ładu ustrojowego. By zabezpieczyć społeczeństwo przed oligarchizacją i alienacją władzy socjalistycznej poszukiwała odpowiednich gwarancji utrudniających rozwój tych niebezpieczeństw, głównie w aktywnej postawie społeczeństwa – podmiocie nowego ustroju i odpowiedniej konstrukcji władzy państwowej. Tę ostatnią pragnęła oprzeć na zapewnieniu jedności decyzji władczych w państwie, instytucjonalnym przeciwdziałaniu ich tendencji centralistycznej, instytucjonalnym zagwarantowaniu procesu demokratyzacji władzy, ograniczeniu form walki politycznej do podyktowanych trwałymi regułami humanistycznej moralności. Budowę nowego ustroju opierała na szerokiej podstawie społecznej, co miało znaleźć gwarancję instytucjonalno-prawną w istnieniu wielosektorowego układu ekonomicznego socjalizmu i w zróżnicowaniu jego nadbudowy politycznej, z zachowaniem wielopartyjnego systemu politycznego i tolerancji dla różnych przekonań politycznych. Oczywiście najlepszą formę ustrojową dostrzegała w modelu republiki parlamentarno-demokratycznej, uzupełnionej instytucjami demokracji ludowej – referendum ludowym i ludową inicjatywa ustawodawczą, oraz

[9] Z. Żuławski, *Bogactwo – wolność – moralność. Poprawki ekonomiczno-społeczne*, Kraków 1947, s. 165.

obudowanej urządzeniami socjalno-ekonomicznymi. Podstawę ustrojową nowego państwa, alternatywnego wobec państwa dyktatury proletariatu, miały stanowić zaś szeroko rozbudowane instytucje samorządu społecznego oraz różnorodne struktury organizacyjne spontanicznej aktywności społeczeństwa.

Należy odnotować, że większość polskich socjalistów zaraz po powstaniu PPS kwestionowała program dyktatury proletariatu. Toteż już w pierwszych dniach odrodzonej niepodległości argumentowała, że realizacja tego programu prowadzi do urzeczywistnienia *polizeistaatu*, rządów oligarchicznych, demoralizacji rządzących, co wynika z nieprzezwyciężalnej sprzeczności pomiędzy dyktaturą i demokracją. W przyjętym programie PPS w 1920 roku, autorstwa Feliksa Perla, jednoznacznie stwierdzono, iż

> podnoszenie środków represji, a nawet terroru do godności trwałego systemu, zwłaszcza zaś opieranie przebudowy społecznej na bezwzględnych rządach mniejszości – niezgodne jest z istotą socjalizmu i nie może prowadzić do wyzwolenia klasy robotniczej. Dlatego PPS odrzuca tak rozumiana i stosowaną „dyktaturę proletariatu", wysuwając natomiast dążenie do rządów socjalistycznych, opartych na masach pracujących miast i wsi – zgodnych z wolą większości społeczeństwa – kontrolowanych przez ogół obywateli[10].

Polscy socjaliści, postulując spełnienie się w socjalizmie odwiecznych marzeń człowieka o życiu w społeczeństwie wolnym i demokratycznym, nie wykluczali możliwości zaniku państwa jako instytucji przemocy i ucisku. Aczkolwiek uważali, że nie może zaniknąć jeden z jego czynników, a mianowicie organizacja. Zniknąć może natomiast inny czynnik państwa – władza, bez której przestanie ono już być państwem, zatraci swoją najistotniejszą cechę. Dzięki upowszechnieniu się socjalistycznych form gospodarowania, podniesienia poziomu kultury, świadomości społecznej, władza stanie się zbędna, a organizacja będzie istnieć, nie panując. Nie należy jednak tych przewidywań traktować jako aktualnego postulatu, lecz jako pewne tendencje rozwoju społecznego, wykazujące możliwość przekształcenia się klasowego państwa socjalistycznego w bezklasowe państwo przyszłości, a tego – w bezpaństwową organizację społeczeństwa socjalistycznego. Ową wizję przechodzenia państwowej organizacji nowego ustroju w bezpaństwową strukturę socjalizmu nakreślił między innymi Julian Hochfeld w przekazanych uczestnikom XXVII Kongresu PPS (1947) tezach programowych, wnioskując, iż

> państwo ludowe będzie się stopniowo przekształcać w rzeczpospolitą socjalistyczną i obumierać. Ale warunkiem podstawowym obumierania państwa jest rozpowszechnienie ustrojów demokracji ludowej w świecie, tj. zlikwidowanie wszelkich ośrodków zagranicznej interwencji i presji kapitalistycznej. Dlatego istotnie obumierający aparat przemocy państwowej da się pomyśleć tylko w warunkach rzeczpospolitej socjalistycznej, stanowiącej część Socjalistycznych Stanów Europy (Świata)[11].

[10] *Pogram PPS, uchwalony na XVII Kongresie PPS*, Warszawa 1920, s. 9.
[11] „Przegląd Socjalistyczny" z 1947, nr 7–8, s. 3.

W ten sposób polscy socjaliści odeszli od dawnych socjaldemokratycznych projekcji przemiany społecznej, polegających na przekształceniu własności w myśl zasady „wszystko dla wszystkich" przez ustanowienie dyktatury proletariatu, na rzecz akceptacji własności prywatnej oraz instytucji rynku i demokracji parlamentarnej jako możliwych do pogodzenia z ideą socjalizmu. Wcześniej, w stosunku do ruchu socjalistycznego w innych krajach europejskich, porzucili dogmaty o konieczności powszechnej nacjonalizacji, rewolucji i dyktatury proletariatu. Szybko torował sobie wśród nich pogląd o możliwości zapewnienia trwałego miejsca własności prywatnej w gospodarce socjalistycznej, funkcjonującej na zasadach wolnorynkowych oraz wykorzystania instytucji demokracji parlamentarnej do urzeczywistnienia ideałów wolności, równości i sprawiedliwości społecznej. Tym samym wyprzedzili oni w czasie zmianę doktryny socjaldemokracji zachodnioeuropejskiej, którą najpełniej wyrażał program godesberski socjaldemokratów niemieckich (1959), zrywający z poglądem, że socjalizm demokratyczny jest nieuchronną koniecznością i stanem ostatecznym Historii, oraz uznający, że demokratyczny socjalizm jest raczej nieustającym zadaniem. Miał on potwierdzić uznanie wartości zasadniczych: wolności, sprawiedliwości, solidarności, ale też otwarcie światopoglądowe na różne orientacje, opcje, religie i kościoły oraz akceptację zasady konkurencyjności i instrumentów rynkowych w funkcjonowaniu ładu społeczno-ekonomicznego, a także przynieść pewien sceptycyzm wobec nieograniczonych możliwości rozwoju człowieka i ludzkości, zwracając uwagę na jakość życia i zrównoważony rozwój gospodarczy, na granicę wzrostu gospodarczego i ludzkich możliwości rozwoju. Tym bardziej należy dostrzegać w dziejach europejskiej myśli socjalistycznej prekursorski charakter rozważań i przemyśleń doktrynalnych polskich socjalistów, którzy już w pierwszej połowie XX wieku dochodzili do akceptacji gospodarki wolnorynkowej, bardziej zorientowanej prospołecznie poprzez interwencjonistyczną politykę państwa zorganizowanego w instytucje demokracji parlamentarnej.

W tej sytuacji, nowej perspektywy i znaczenia historycznego nabierają doświadczenia ideowe i praktyczne polskich socjalistów, zorientowane bardziej na reformowanie zastanego ładu społecznego niż jego gwałtowną likwidację. Obcy im był styl myślenia o przyszłości zarówno w kategoriach komunistycznych, jak i rewizjonizmu bernsteinowskiego, ponieważ – jak twierdzili – dla pierwszego kierunku myśli robotniczej charakterystyczne miało być nieuwzględnianie warunków działania, co prowadziło do woluntaryzmu, a dla drugiego ważne były tylko warunki, co wywoływało rezygnację z celu ostatecznego i poddanie się panującym stosunkom. Zdaniem polskich socjalistów, nie można ani nie doceniać, ani też przeceniać warunków działania i rzeczywistości społecznej, lecz traktować je jako teren swej aktywności i realizacji, jako współczynnik określający taktykę działania. Rozbudzając wśród swych zwolenników demokratyczne aspiracje i dążenia, głównie w środowisku robotniczym, spełniali oni nie tylko partykularne interesy robotników, lecz przede wszystkim cele ogólnonarodowe, ponieważ w warunkach niedorozwoju struktury społecznej i politycznej społeczeństwa polskiego, czego wyrazem była między innymi słaba pozycja i siła ruchu liberalnego, przyszło im realizować jemu historycznie przypisane zadania. Łącząc wartości egalitaryzmu społecznego z patriotyzmem i demokratyzmem przekonywali, że najlep-

sze warunki do urzeczywistnienia dążeń robotniczych stwarza własne państwo narodowe – jak mawiał przywódca socjalistów Ignacy Daszyński: „nowoczesne pole walki klasowej" – zorganizowane w demokratyczne instytucje ustrojowe. Bo tylko w państwie demokratycznym robotnicy i pozostałe warstwy ludności pracującej mogą dochodzić swych racji i praw w sposób pokojowy, demokratyczny. Dlatego warstwom pracującym niezbędny jest ustrój demokracji parlamentarnej jako najlepiej umożliwiający im uobywatelnienie i unarodowienie. W ten sposób polscy socjaliści nie tylko rozbudzali wśród ludzi pracy poczucie obywatelskości i demokratyzmu, co pozwalało oprzeć dzieło odzyskania niepodległości narodowej na szerokim i pewnym podłożu społecznym i zapewnić odrodzonemu państwu ustrój demokratyczny i następnie w przyszłości jego obronę, ale ułatwiali jednocześnie rozwiązanie podstawowych problemów społeczeństwa, wyrażających się przede wszystkim w potrzebie modernizacji i unowocześniania stosunków polskich.

Nie można nie dostrzec również innego wymiaru aktywności reformistycznej polskich socjalistów, a mianowicie skierowania procesu rozwiązywania konfliktów społeczno-politycznych na tory demokratyczne, parlamentarne. Było to tym bardziej istotne, gdy uwzględni się fakt, że warstwy plebejskie – robotnicy, jakby w sposób naturalny byli skłonni dochodzić swych roszczeń metodami siły, przymusu fizycznego, przemocy rewolucyjnej. Tymczasem PPS nie dopuściła do radykalizacji nastrojów w stylu bolszewickim i skierowała rozwój wydarzeń na progu niepodległości na tory demokratyczno-pokojowe. Powstającym spontanicznie w 1918 roku nowym formom organizacyjno-politycznym – radom delegatów robotniczych, nadała charakter niepodległościowo-demokratyczny i przekonała swych zwolenników – szerokie rzesze ludności pracującej, że konflikty i spory należy rozstrzygać na drodze mediacji, kompromisu, czyli w sposób demokratyczny. Nie dopuściła do bolszewizacji nastrojów społecznych i polityki polskiej, przekonawszy robotników do akcji na rzecz zrzucenia obcej zależności i okupacji oraz budowy nowoczesnego demokratycznego państwa jako warunku zaprowadzenia więcej sprawiedliwości i równości w stosunkach społecznych. Potrafiła przekonać, pomimo ogólnego ożywienia społecznego i radykalizacji nastrojów w powojennej Europie, że najlepszą metodą na zmianę społeczną nie jest walka uliczna, przemoc rewolucyjna, pięść i karabin, lecz decyzja demokratycznie wyłonionego sejmu ustawodawczego. Dlatego zasługi polskich socjalistów w procesie demokratyzacji postaw i zachowań robotników oraz kształtowania ich nowoczesnej, uczestniczącej kultury politycznej, nabierają szczególnego znaczenia i mają wymiar ponadczasowy.

Jerzy J. Wiatr

Wyobrażenia zbiorowe w stosunkach międzynarodowych

WPROWADZENIE

W teoriach wyjaśniających stosunki międzynarodowe poważne miejsce zajmują te, które kładą nacisk na rolę wzorów i tradycji kulturowych, a także wyobrażeń zbiorowych dotyczących własnego i innych narodów. Chociaż teorie te nie negują roli innych uwarunkowań, zwłaszcza interesu narodowego, to zwracają szczególną uwagę na wpływ wywierany na politykę państw przez czynniki kulturowe i psychologiczne. W czasach gdy o charakterze stosunków międzynarodowych decydowały w pierwszym rzędzie interesy narodowe (racja stanu), odmienne wzory kulturowe wywierały istotny wpływ na tę politykę przez to, że narzucały – tak mężom stanu, jak i społeczeństwom przez nich rządzonym – pewien sposób widzenia interesu narodowego. W wieku XX do głosu doszły jednak innego typu uwarunkowania wynikające z ideologicznego charakteru podstawowych konfliktów światowych. Druga wojna światowa, a następnie zimna wojna między dwoma systemami światowymi nie toczyły się na gruncie tradycyjnie pojmowanych konfliktów między interesami narodowymi państw uczestniczących w tych konfliktach, lecz w pierwszym rzędzie na gruncie rywalizacji ideologicznych wizji świata, których realizacji miała służyć polityka państw.

Ten ideologiczny kształt wielkiego konfliktu światowego tylko częściowo pokrywał się z ukształtowanymi historycznie zasięgami wielkich kultur. Wokół Stanów Zjednoczonych i pod ich przywództwem skupiły się zarówno demokratyczne państwa europejskiego kręgu kulturowego, jak i liczne państwa Azji, Ameryki i Afryki obawiające się ekspansji systemu komunistycznego. Zwiększało to potencjał obronny tych państw, ale zarazem powodowało kulturową i do pewnego stopnia ideologiczną różnorodność w ramach tego, co wówczas nazywano wolnym światem. W tak zwanym „obozie socjalistycznym" zróżnicowanie kulturowe było następstwem dwóch okoliczności: narzucenia systemu komunistycznego państwom Europy Środkowo-Wschodniej, których tradycje kulturowe bliższe były Zachodowi, oraz zwycięstwa rewolucji komunistycznych w niektórych krajach Azji, zwłaszcza w należących do innego kręgu kulturowego Chinach. W latach zimnej

wojny to zróżnicowanie kulturowe wśród państw komunistycznych było powodem odmienności w ich sposobie działania, a nawet prowadziło do konfliktów[1].

Czy światu grozi „zderzenie cywilizacji"?

Po zakończeniu zimnej wojny niektórym zdawało się, że zwycięstwo demokracji w jej historycznym konflikcie z komunizmem oznacza koniec historii, jak to pretensjonalnie nazwał Francis Fukuyama, dziś już odżegnujący się od tej formuły. Jeśli potraktować ją poważnie, miałaby ona oznaczać uniformizację świata na gruncie powszechnej adaptacji do dominujących wzorów kulturowych reprezentowanych przez światowego hegemona – Stany Zjednoczone.

Tej naiwnej (a także jawnie propagandowej) wizji Samuel P. Huntington przeciwstawił analizę kładącą punkt ciężkości na trwałe różnice cywilizacyjne[2]. Wizja Huntingtona, niesłusznie utożsamiana przez niektórych komentatorów[3] z założeniem nieuchronności wielkiego „zderzenia cywilizacji", a nawet wojen między nimi, opiera się na podwójnym założeniu: (1) że tradycyjnie pojmowana polityka interesu narodowego schodzi na plan drugi, i (2) że o podstawowych kierunkach w stosunkach między państwami decydować będą historycznie ukształtowane różnice cywilizacyjne. Można sparafrazować tezę Huntingtona jako uznanie prymatu kultury nad geopolityką.

Wydarzenia pierwszych lat XXI stulecia potwierdziły trafność sposobu, w jaki Huntington analizował stosunki międzynarodowe po zimnej wojnie. Zamiast nadejścia „wiecznego pokoju" nastąpiła wojna narzucona Stanom Zjednoczonym i ich sojusznikom ze świata zachodniej cywilizacji przez stosujący terrorystyczne metody radykalny fundamentalizm islamski. Ataki na Nowy Jork i Waszyngton dokonane 11 września 2001 roku otworzyły najnowszy rozdział w historii stosunków międzynarodowych. „Zderzenie cywilizacji" stało się realnością. Co więcej, sposób, w jaki Stany Zjednoczone zareagowały na ataki terrorystyczne na ich terytorium, powoduje, że zderzenie to staje się coraz bardziej realne. Zderzenie to nie polega na tym, by wszyscy wyznawcy islamu zwracali się przeciw Zachodowi, ale na tym, że w krajach islamskich nastroje antyzachodnie, zwłaszcza antyamerykańskie, przybierają na sile.

Trafnie wyjaśnia to Zbigniew Brzeziński, który jeszcze kilka lat temu zdawał się lekceważyć zagrożenia płynące z tej strony[4]. W wydanej kilka lat temu książce pisał następująco:

---

[1] Charakterystyczne jest to, że w Europie Środkowej najsilniejsze ruchy skierowane przeciw systemowi komunistycznemu wystąpiły w trzech krajach mających szczególnie mocno zakorzenione tradycje kulturowych więzi z Zachodem – w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech. Rolę czynników kulturowych w wyjaśnianiu polityki państw komunistycznych podkreślali niektórzy politolodzy zachodni. Por. *Political Culture & Communist Studies*, red. A. Brown, Oxford 1984.

[2] S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa 1998 (wyd. amerykańskie 1996).

[3] Konstanty Gebert ironizował, że „huntingtonizm równie dobrze nadaje się do opisywania tego świata, co marksizm do opisywania świata XIX i XX wieku", *idem*, *Miesiąc innego świata*, „Gazeta Wyborcza" z 16.10.2001.

[4] W wydanej w 1997 r. książce Brzeziński wyraził pogląd, że „zagrożenie dla prymatu Ameryki ze strony islamskiego fundamentalizmu (...) raczej nie będzie miało dużej wagi geopolitycznej i wyrazi się w rozproszonych aktach przemocy", Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*, Warszawa 1998, s. 53.

> Z punktu widzenia bezpieczeństwa międzynarodowego podstawowym pytaniem na przyszłość jest to, w jaki sposób określi się politycznie burzliwy ferment mający obecnie miejsce w *dar al-islam.* (...) W ostatecznym rachunku w interesie amerykańskiego bezpieczeństwa narodowego leży, aby wyznawcy islamu uważali się za część powstającej wspólnoty światowej w takim samym stopniu jak obecnie bardziej dostatnie i demokratyczne nieislamskie regiony świata[5].

Były doradca prezydenta do spraw bezpieczeństwa narodowego dowodził w swej książce, że polityka zbrojnej konfrontacji i narzucania woli USA państwom islamskim nie prowadzi do realizacji tego celu. Jeszcze ostrzej krytykę polityki prowadzonej przez prezydenta G.W. Busha po zamachach wrześniowych sformułował w 2007 roku, gdy określił ją jako „katastrofalną" z punktu widzenia interesu narodowego USA[6]. Jednym z podstawowych zarzutów stawianych przez Brzezińskiego (a także Huntingtona i innych autorów amerykańskich) polityce poprzedniego prezydenta było niezrozumienie natury konfliktu cywilizacyjnego i uleganie naiwnej wierze, że siłą zbrojną można narzucić demokratyczny system polityczny państwom o innej niż kraje zachodnie kulturze politycznej.

Na tle wojny irackiej ujawniły się (a także spotęgowały) różnice kulturowe między Stanami Zjednoczonymi a ich europejskimi sojusznikami, zwłaszcza Francją i Niemcami. Odmienne podejście do operacji wojskowej skierowanej przeciw Irakowi tylko w pewnej mierze wynika z różnic interesów. Krytycy polityki prezydenta G.W. Busha podnoszą często fakt, że uderzenie wojskowe na Irak i okupacja tego kraju leżały w interesie amerykańskiego przemysłu naftowego, z którym związana jest rodzina byłego prezydenta, a jeszcze bardziej jego wiceprezydent Richard Chenney. Nie neguję tego czynnika, ale nie w nim upatrywałbym istoty sprawy. Tkwi ona w odmiennym postrzeganiu konfliktu i w odmiennych wzorach kulturowych dominujących po obu stronach Atlantyku.

W Ameryce od dawna ścierają się dwa sposoby widzenia stosunków międzynarodowych i roli, jaką w świecie powinny odgrywać Stany Zjednoczone. Henry Kissinger nazywa je tradycją wilsonowską odwołującą się do współpracy międzynarodowej i do respektowania zasad prawnych oraz tradycją *Realpolitik* opierającą politykę na sile. Postuluje syntezę: „Tradycyjny amerykański idealizm – pisze – powinno się połączyć z głęboką analizą współczesnej rzeczywistości i na tej podstawie zbudować użyteczną definicję amerykańskiego interesu narodowego"[7].

Od czasu napisania tej książki wiele się jednak zmieniło. Reakcja społeczeństwa amerykańskiego na ataki z 11 września była konsekwencją tego, że po raz pierwszy w swej historii kraj ten został skutecznie i boleśnie zaatakowany na własnym terytorium i to przez przeciwnika słabego, choć świetnie zorganizowanego. Entuzjastyczne przyjęcie, z jakim spotkała się zapowiedź prezydenta Busha, że stoczy i wygra „wojnę z terroryzmem", jest zrozumiałe, gdy weźmie się pod uwagę kulturowe nieprzystosowanie Amerykanów do nowej roli w konflikcie światowym – roli ofiary.

---

[5] *Idem*, *Wybór: dominacja czy przywództwo*, Kraków 2004, s. 71, 78–79.

[6] *Idem*, *Druga szansa*, Warszawa 2007.

[7] H. Kissinger, *Dyplomacja,* Warszawa 1996, s. 920.

O ile jednak mocne słowa wypowiedziane bezpośrednio po atakach terrorystycznych, a także pierwsze praktyczne posunięcia (uderzenie na Afganistan) spotkały się z powszechnym poparciem Amerykanów, o tyle wojna w Iraku ukazała podział wśród nich istniejący. Wybory prezydenckie 2008 roku pokazały, że społeczeństwo amerykańskie jest głęboko podzielone nie w kwestii zapewnienia sobie i światu bezpieczeństwa, lecz w poglądach na temat dróg prowadzących do tego celu.

Podział ten nie ma charakteru pragmatycznego, to znaczy nie sprowadza się do dyskusji o doborze najlepszych środków. Dotyczy strategii, a nie taktyki. Wyraża zasadnicze różnice wartości i sposobów widzenia świata.

Rozdarcie społeczeństwa amerykańskiego odzwierciedla podstawowy konflikt wartości. Po jednej stronie znajdują się: partnerska współpraca państw i narodów, uznających przywództwo USA, ale mówiących własnym głosem i domagających się poszanowania praw wspólnie stanowionych i będących fundamentem ładu międzynarodowego. Po drugiej – maksymalizacja własnego bezpieczeństwa rozumianego jako nieskrępowana prawem możność dyktowania innym takich rozwiązań, które są korzystne dla USA i ich najbliższych sojuszników. Nie jest to w istocie konflikt między „tymi, którzy są z Marsa" (Amerykanami) a tymi „z Wenus" (Europejczykami), gdyż „europejską" kulturę współdziałania i partnerstwa popiera połowa Amerykanów. Podział przebiega w poprzek społeczeństwa amerykańskiego. Ma on wymiar geograficzny, o czym świadczy znaczna trwałość preferencji poszczególnych stanów w wyborach prezydenckich.

Kilka lat temu amerykański autor Jeremy Rifkin wyraził przekonanie, że dawne „marzenie amerykańskie" zastąpić powinno „marzenie europejskie" – zespół ideałów i wartości, które przyświecają powojennej Europie. Pisał:

> Marzenia amerykańskie i europejskie są w swej istocie zbudowane wokół dwóch diametralnie przeciwnych pojęć na temat wolności i bezpieczeństwa. Amerykanie hołdują negatywnemu określeniu tego, co to znaczy być wolnym, a przez to bezpiecznym. Dla nas wolność od dawna była związana z autonomią. Jeśli jest się autonomicznym, nie jest się zależnym od innych ani też zagrożonym przez okoliczności, których nie kontrolujemy. Aby być autonomicznym, konieczna jest własność. Im więcej zgromadzi się bogactwa, tym jest się bezpieczniejszym. Człowiek staje się wolny przez to, że staje się samodzielny i jest wyspą dla samego siebie. Wraz z bogactwem przychodzi ekskluzywność, a wraz z nią bezpieczeństwo.
>
> Nowe marzenie europejskie jest jednak oparte na innym zespole założeń dotyczących tego, co stanowi wolność i bezpieczeństwo. Dla Europejczyków klucz do wolności nie znajduje się w autonomii, ale w zakorzenieniu. Być wolnym to mieć dostęp do miriad wzajemnych relacji z innymi. Im większy mamy dostęp do większej liczby wspólnot, tym więcej mamy opcji i wyborów, by żyć pełnym i wypełnionym znaczeniem życiem. Z tymi relacjami przychodzi włączenie, a z włączeniem – bezpieczeństwo[8].

[8] J. Rifkin, *The European Dream. How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*, New York 2004, s. 13.

Rifkin nie pozostawia cienia wątpliwości, że przyszłość demokratycznego świata widzi w przyswojeniu sobie przez Amerykanów podstawowych cech „marzenia europejskiego". Ma tylko wątpliwości, czy Europejczykom starczy woli i wytrwałości, by skutecznie bronić swojej wizji przyszłości.

Kulturowy i psychologiczny podział nie przebiega jednak geograficznie. Atlantyk nie dzieli narodów należących do wspólnoty transatlantyckiej. Podział przebiega poprzez nasze narody.

W Ameryce ścierają się dwie tendencje, które widoczne były już w czasie zimnej wojny, zwłaszcza w końcowej fazie wojny wietnamskiej i po jej zakończeniu[9]. Pierwszą reprezentowała polityka kolejnych administracji usiłujących siłą zbrojną przeciąć węzeł gordyjski w Indochinach, drugą – rosnący w siły ruch antywojenny. W końcowej fazie zimnej wojny nastąpiła jednak konsolidacja społeczeństwa amerykańskiego wokół twardej polityki prezydenta Reagana, czemu sprzyjały liczne, rażące błędy polityki ZSRR, z interwencją w Afganistanie na czele. Przez pierwsze kilka lat po zimnej wojnie mogło się wydawać, że różnica między tymi tendencjami straciła znaczenie, gdyż zwycięska Ameryka mogła przewodzić światu, nie dokonując wyboru między prawem i siłą.

To zmieniło się po 11 września 2001 roku. Polityka prezydenta Busha wyzwoliła uśpiony konflikt. Odpowiedź USA na ataki terrorystyczne wpisywała się w taki obraz świata, jaki wynika z prognozy o zderzeniu cywilizacji. Celem wojskowej interwencji USA i ich sojuszników stały się dwa państwa islamskie (Afganistan i Irak) uważane słusznie za zdecydowanych przeciwników dominującej pozycji tego mocarstwa w polityce światowej. Tylko w wypadku Afganistanu uzasadniony był zarzut wspierania terrorystycznej organizacji Al-Kaida. Wobec Iraku sformułowano zarzuty o produkowanie broni masowej zagłady, co okazało się niezgodne z prawdą. Istota konfliktu tkwiła jednak gdzie indziej. Prezydent Bush usiłował z użyciem siły zbrojnej przebudować oba zaatakowane państwa tak, by stały się życzliwymi wobec USA demokracjami. Tym samym celem interwencji miało być dokonanie wyłomu w świecie islamu, co jednak się nie powiodło. O ile realizacja wąsko pojętych celów militarnych okazała się możliwa, o tyle polityczna przebudowa obu zaatakowanych państw napotkała nieprzezwyciężalne przeszkody. W 2008 roku, siedem lat po ataku na Afganistan i ponad pięć po uderzeniu na Irak, poparcie społeczeństwa amerykańskiego dla wojny dramatycznie spadło. Żaden prezydent USA poza Richardem Nixonem nie był tak ostro atakowany przez wielką część Amerykanów, jak prezydent George Walker Bush. Zarazem pozostawał on nadal bożyszczem tej części Ameryki, która wraz z nim wierzy, że siła Ameryki daje jej niczym nieograniczone prawo dyktowania światu warunków.

Europejczycy nie podzielają na ogół tej wersji „marzenia amerykańskiego", któremu hołduje reprezentowana przez byłego prezydenta część Amerykanów. W Europie powojennej żywa jest pamięć o tym, jak wiele nasz kontynent zawdzięcza Ameryce. Bez jej zaangażowania w europejskie konflikty XX wieku kultura europejska padłaby ofiarą w Europie zrodzonych dwóch totalitaryzmów.

Świadomość tego historycznego „długu" nie oznacza jednak gotowości do ślepego podporządkowania się Ameryce, zwłaszcza gdy się wie, że polityka poprzedniej administracji to tylko jedna

[9] Obszernie pisze o tym Henry Kissinger w trzecim tomie pamiętników: H. Kissinger, *Years of Renewal*, New York 1999.

twarz Ameryki. W Europie nawet w państwach, które (jak Polska) wzięły udział w wojnie i okupacji Iraku, silna była krytyka polityki USA – postrzeganej jako arogancka, a zarazem nieskuteczna. Krytycy nie zawsze wiedzą, co można zaproponować w miejsce kontynuacji obecnie prowadzonej polityki wobec Iraku, ale nie przeszkadza im to w formułowaniu uzasadnionej krytyki. Sprowadza się ona do dwóch podstawowych zarzutów. Po pierwsze, działania zbrojne bez podstaw prawnych stanowią zagrożenie ładu międzynarodowego i destabilizują stosunki międzynarodowe. Po drugie, próba rozwiązania kryzysu irackiego na drodze wojennej nie przyniesie upragnionej demokratyzacji i stabilizacji tego kraju, a raczej zaowocuje rozlewaniem się fali fanatyzmu i radykalizmu w świecie, zwłaszcza w krajach islamskich[10]. Z czasem stawało się coraz bardziej oczywiste, że wspólnota transatlantycka zabrnęła w ślepy zaułek wskutek uporu, z jakim Stany Zjednoczone forsowały swoją politykę jednostronnej interwencji. Inną jednak kwestią jest przyszłość.

Trwały konflikt między Stanami Zjednoczonymi i ich europejskimi sojusznikami byłby szkodliwy nie tylko dla wspólnoty transatlantyckiej, ale także dla ładu światowego, którego głównym gwarantem jest – i pozostanie na wiele dziesięcioleci – wspólnota demokratycznych państw Ameryki Północnej i Europy. Zapobiec takiemu biegowi wydarzeń można i trzeba, ale wymaga to zrozumienia charakteru konfliktu i symetrycznych działań po obu stronach Atlantyku dla umocnienia więzi transatlantyckich.

Po stronie amerykańskiej jest to wybór, którego muszą dokonać sami Amerykanie – politycy i ich wyborcy – między polityką dyktatu a polityką partnerstwa, między stawianiem siły ponad prawem a działaniem na gruncie prawa międzynarodowego, między egoizmem narodowym a odpowiedzialnością za losy świata, w którym Ameryka jest obecnie jedynym supermocarstwem. Wybór Baracka Obamy zrodził nadzieję na powrót USA do roli przywódcy szerokiej koalicji państw demokratycznych działającej zgodnie z prawem międzynarodowym i ożywionej lepszym niż dotychczas zrozumieniem natury konfliktu światowego. Pierwsze decyzje nowego prezydenta, zwłaszcza zwiększanie zaangażowania militarnego w Afganistanie, zachwiały tymi nadziejami, ale ich nie zniszczyły. Trzeba jednak pamiętać o lekcji Wietnamu. Wbrew temu, co w tej sprawie sądzi prezydent Obama, istnieją silne analogie między tymi dwoma konfliktami – obok, rzecz prosta, istotnych różnic. Tak jak czterdzieści lat temu w Wietnamie, tak obecnie Stany Zjednoczone usiłują działaniami militarnymi uratować przed upadkiem niepopularny reżim, któremu brakuje sił, by mógł obronić się sam. To samo dotyczy Iraku, gdzie rzekomy sukces wojsk USA i sojuszniczych wydaje się co najmniej połowiczny i nietrwały. Prędzej czy później politycy amerykańscy będą musieli zdać sobie sprawę z kulturowych uwarunkowań obu tych konfliktów i wyciągnąć z tego wnioski praktyczne. Im później to nastąpi, tym wyższe będą koszty obu operacji dla sojuszu państw demokratycznych.

Wyboru dokonać muszą Amerykanie, gdyż to USA są największą siłą zaangażowanych w oba konflikty koalicji. Ale sprawa ta nie może być obojętna dla europejskich sojuszników Ameryki.

[10] Taki efekt interwencji wojskowej w Iraku przewidywałem, zanim do niej doszło: J.J. Wiatr, *Współczesne stosunki międzynarodowe. Wybrane zagadnienia*, Koszalin 2002, s. 98–107.

Europejczycy stoją przed wyborem między krytycznym, ale lojalnym sojuszem z Ameryką a uleganiem fobii antyamerykanizmu. Ten ostatni karmi się błędami i przewinami Stanów Zjednoczonych, ale nie jest wyłącznie ich konsekwencją.

Powinniśmy sobie zadawać niewygodne pytania. Jak dalece europejski antyamerykanizm jest psychologiczną reakcją na to, że Ameryka jest potężna i bogata? Czy prezydent Francji, doradzając Polsce, by raczej milczała, niż zajmowała stanowisko, gdy spierają się wielkie mocarstwa, wyraża francuski kompleks utraconej wielkości czy tylko własne zniecierpliwienie proamerykańską polityką polskiego rządu? Czy ma rację Adam Krzemiński, dowodząc, że u podstaw niemieckiego antyamerykanizmu leży odradzający się niemiecki nacjonalizm?[11] „Antyamerykanizm jest niebezpieczny dla świata. Zasadnicza wrogość wobec USA wnosi do stosunków międzynarodowych element fanatyzmu, który czyni trudnym lub niemożliwym prowadzenie racjonalnej polityki"[12]. Dodałbym, że jest on szczególnie niebezpieczny dla wspólnoty transatlantyckiej.

POLSKO-NIEMIECKIE POJEDNANIE A PAMIĘĆ HISTORYCZNA

Dla spoistości tej wspólnoty niebezpieczne są też waśnie między Europejczykami. Bywa, że są one wynikiem nie tyle rzeczywistych konfliktów interesów, ile urazów psychologicznych, wykorzystywanych cynicznie przez tych polityków, dla których wyszukiwanie wroga jest tym, czym woda dla ryby.

Właśnie w tym kontekście chcę nawiązać do stosunków polsko-niemieckich, traktując tę kwestię jako ilustrację szerszego zjawiska. Pojednanie między naszymi narodami uważam za wielką zdobycz, z której powinniśmy być dumni. Dla ludzi mojego pokolenia jest to zdobycz graniczącą z cudem. Gdyby w momencie zakończenia drugiej wojny światowej ktoś powiedział mi, wówczas trzynastoletniemu wygnańcowi ze zburzonej Warszawy, że dożyję czasów, w których będę miał licznych niemieckich przyjaciół i że wraz z nimi będę – z wolnego wyboru naszych narodów – obywatelem naszej wspólnej Unii Europejskiej, nie uwierzyłbym. A jednak niemożliwe stało się rzeczywistością. Jest w tym zasługa tych wszystkich Polaków i Niemców, polityków i duchownych, uczonych i pisarzy, kombatantów ostatniej wojny i ludzi młodych, którzy na rzecz tego pojednania pracowali latami. To jedno z najwspanialszych dziedzictw, jakie przekażemy przyszłym pokoleniom.

Pojednanie polsko-niemieckie budowane było latami, na długo przed końcem zimnej wojny. Odważny apel biskupów polskich, z doniosłymi słowami „przebaczamy i prosimy o przebaczenie", działania polsko-niemieckiej komisji podręcznikowej, warszawska wizyta kanclerza Willy'ego Brandta i jego pamiętny gest przed pomnikiem bohaterów getta – to były kolejne kroki na drodze do zrozumienia i pojednania. Odzyskana wolność proces ten przyśpieszyła. W lutym 1990 roku

[11] A. Krzemiński, *Ta okropna, wspaniała Ameryka*, „Gazeta Wyborcza" z 1–2.02.2003.
[12] J.J. Wiatr, *Refleksje o polskim interesie narodowym*, Warszawa 2004, s. 86–87.

według sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej pojednanie z Niemcami za możliwe uznawało 47% Polaków, a za niemożliwe – 50%. W czerwcu 1997 już 73% pojednanie to uważało za możliwe.

Tym bardziej powinniśmy być czujni wobec wszystkiego, co grozi zniszczeniem lub osłabieniem polsko-niemieckiego pojednania. Ostatnio pojawiło się takie zagrożenie. Obserwowaliśmy wydarzenia gorszące i budzące obawy o przyszłość stosunków polsko-niemieckich.

Początek dały im działania Związku Wypędzonych (BdV) i Powiernictwa Pruskiego podające w wątpliwość legalność i trwałość polskiego stanu posiadania na ziemiach, które w wyniku drugiej wojny światowej, decyzją zwycięskich mocarstw, zostały wcielone do Polski. W działaniach tych nie idzie o utracone mienie. Politycy firmujący poczynania obu wymienionych organizacji dobrze wiedzą, że prawne podstawy ich roszczeń są kruche i że żadne sądy nie wydadzą korzystnych dla nich wyroków. Idzie więc o coś innego: o rewizję pamięci historycznej.

Z pierwszego dłuższego pobytu w Republice Federalnej pamiętam, mimo że minęło już prawie czterdzieści lat, wieczór spędzony u niemieckiego profesora, mniej więcej mojego rówieśnika, który ze łzami w oczach mówił o tym, że żyje z poczuciem winy gdyż w ostatnim roku wojny, służąc w jakiejś formacji pomocniczej, przyczyniał się do przedłużania nieludzkiego systemu. To niemieckie poczucie winy za hitleryzm było dla wielu z nas, dzieci narodu będącego jedną z głównych ofiar wojny, najbardziej przekonującym argumentem za zrewidowaniem i odrzuceniem antyniemieckich stereotypów. Po latach przemilczeń dokonaliśmy ważnego z moralnego punktu widzenia aktu uznania i potępienia zbrodni popełnianych po wojnie przez niektórych naszych rodaków na niewinnej ludności niemieckiej. Sądziliśmy, że pojednanie dokonujące się między nami, pamiętającymi okrucieństwa wojny, umocnione zostanie wtedy, gdy do głosu dojdą ludzie urodzeni już po wojnie, a więc wolni od bezpośrednich wspomnień tamtego okresu.

Bardzo się pomyliliśmy. Dziś po niemieckiej stronie granicy pojawili się ludzie wychowani już po wojnie, gotowi jednak rewidować historię. Stąd bierze się zapał do upamiętniania „wypędzenia" i traktowanie go tak, jakby dokonało się bez podstaw prawnych, ze złej woli Polaków. Inicjatorzy tych działań udają niewiedzę w sprawie podstaw prawnych przesiedlenia ludności niemieckiej i swe pretensje kierują ku Polsce, a nie ku wielkim mocarstwom, które w Poczdamie zobowiązały władze polskie do dokonania przesiedlenia. W tym samym duchu obrońcy „wypędzonych" zapominają kierować swe pretensje do Rosji, choć część „wypędzonych" pochodzi z obecnego obwodu kaliningradzkiego.

Kiedy polska opinia publiczna nerwowo reaguje na te wystąpienia, słyszymy, że jest to przesada i że za wspomnianymi działaniami nie stoją władze Republiki Federalnej Niemiec. To prawda. Trzeba jednak pamiętać, że obowiązująca w Niemczech doktryna prawna przez wiele lat wspierała roszczenia „wypędzonych" i że w 1991 roku traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Niemcami i Polską pozostawił sprawy majątkowe poza regulacją traktatową. Po stronie niemieckiej niektórzy interpretują to jako pozostawienie tej sprawy otwartej.

Ważniejsze jednak jest coś innego. Politycy niemieccy, zwłaszcza z koalicji CDU/CSU, wielokrotnie zabiegali o poparcie Związku Wypędzonych, między innymi przez to, że pojawiali się na imprezach, na których otwarcie kwestionowano wyniki wojny. Apel berliński BdV z 1998 roku nie przeszkodził Helmutowi Kohlowi w sięganiu po poparcie tej organizacji, choć w Polsce został on słusznie uznany za „oportunistyczny, arogancki, cyniczny, niekompetentny i nieodpowiedzialny"[13]. W kampanii wyborczej 2002 roku kandydat chrześcijańskich demokratów na kanclerza federalnego Edmund Stoiber zabiegał o głosy „wypędzonych" i wyrażał poparcie dla ich stanowiska, co zresztą nie przyniosło mu zwycięstwa. Dlatego wobec prób rewidowania historii mamy prawo oczekiwać od naszych niemieckich przyjaciół bardzo wyraźnego i jednoznacznego stanowiska w tej sprawie. Trzeba też z zadowoleniem stwierdzić, że w ostatnich latach polityka niemiecka w dużej mierze koryguje te niefortunne błędy. Rząd Angeli Merkel prowadzi wobec Polski politykę życzliwą i wskazującą na zrozumienie polskiej wrażliwości w takich kwestiach, jak powojenne granice i polski stan posiadania na ziemiach zachodnich.

Tym bardziej mamy obowiązek otwartego mówienia o tym, co zagraża pojednaniu polsko-niemieckiemu po polskiej stronie. Wydarzenia ostatnich lat pokazały, że część polskiej klasy politycznej traktuje stosunki z Niemcami instrumentalnie i gotowa jest budować swój kapitał polityczny na podsycaniu antyniemieckich uprzedzeń[14]. Z trybuny sejmowej wygłaszano przemówienia pełne antyniemieckiej histerii, jakby to były najgorsze czasy zimnej wojny. Za niefortunne uważam to, że Sejm uchwalił, i to niemal jednomyślnie, rezolucję domagającą się od Niemiec odszkodowań wojennych. Pomijając nader dyskusyjny problem podstaw prawnych takich roszczeń, trzeba stwierdzić, że przedstawiane w kategoryczny i wysoce emocjonalny sposób roszczenia są środkiem do rozpalania antyniemieckich nastrojów. Zła to i niebezpieczna droga. Po zmianie rządu w Polsce w 2007 roku nastąpiło złagodzenie konfliktu i powrót na drogę dobrej współpracy polsko-niemieckiej, ale trzeba pamiętać o niefortunnym doświadczeniu niedawnego zaostrzenia wzajemnych stosunków.

W zbiorowej psychice narodów zmiany dokonują się powoli. Utrwala je czas, ale pod warunkiem że swymi działaniami politycy i autorytety kształtujące opinię działają tak, by sprzyjać utrwaleniu się korzystnych zmian. Po obu stronach powinniśmy działać w tym właśnie duchu. Im więcej błędów popełniają tu politycy, tym większa odpowiedzialność spada na ludzi pióra.

PODSUMOWANIE

Rozpatrywane tu przykłady z najnowszej historii stosunków międzynarodowych potwierdzają znaczenie uwarunkowań tkwiących w sferze nie tyle realnych interesów, ile wyobrażeń zbiorowych, wśród których wzory kultury i pamięć historyczna grają wielką rolę. Ignorować tych uwa-

[13] A. Wolff-Powęska, *Przemilczenia i prawdy*, „Gazeta Wyborcza" z 19–20.09.1998.

[14] Nic to zresztą nowego. O takim stanowisku polskiej „prawicy narodowej" pisała w swoim czasie A.Wolff-Powęska, *Krzyżowcy szukają wroga*, „Gazeta Wyborcza" z 14–15.03.1992. Od tego czasu zaszły niekorzystne zmiany, wskutek których „szukanie wroga" okazało się łatwiejsze.

runkowań nie wolno, gdyż stanowią one istotną część rzeczywistości politycznej. Można jednak i należy stawiać sobie pytanie, czy owe wyobrażenia zbiorowe są dobrą podstawą dla prowadzenia polityki zagranicznej.

Polityka ta najlepiej jest prowadzona, gdy jej podstawą są realistycznie pojmowane interesy narodowe[15]. Na gruncie tej koncepcji możliwe jest wypracowanie kompromisów, gdyż interesy państw tylko w wyjątkowych sytuacjach przybierają postać niedającego się przezwyciężyć, fundamentalnego konfliktu. Na gruncie tej koncepcji łatwiej też znajdować punkty wspólne, gdyż państwa, obok rozbieżnych, mają także interesy wspólne.

W latach zimnej wojny nad polityką interesu narodowego cieniem kładła się ideologiczna konfrontacja między dwoma systemami światowymi. Konfrontacja ta należy już do historii. Nie znaczy to jednak, by wyobrażenia zbiorowe wyrosłe z odmiennych kultur czy z jednostronnej pamięci historycznej nie mogły zniekształcać myślenia – tak kierujących państwem polityków, jak stojącej za nimi opinii publicznej – o celach polityki zagranicznej. Uleganie tej skłonności prowadzi jednak na manowce i staje się źródłem błędnej polityki.

[15] Szerzej ten pogląd rozwijam w pracy: J.J. Wiatr, *Refleksje o polskim interesie narodowym*, Warszawa 2004.

Rafał Wordliczek

Multicultural Societies in the European States: the New Challenge to Central European EU Members

On the 1st of May 2004 Central European states became members of the European Community. The new members faced new challenges. These countries will gain great advantages and because of their accession the political and economic situation of these countries will improve. On the other hand, in the near future very serious new problems will appear. One of these problems is the increasing numbers of new immigrants and the funding of settlements for minorities in Central European countries. The existence of various groups of minorities has an impact on the security, civil rights and freedoms in these countries.

According to The International Pact of Civil and Political Rights proclaimed on 16th of December 1966, a minority is a smaller group of people distinct from the rest of the population of a particular state, who do not have a dominate position in the country and whose members have ethnic, religious and linguistic features different from the rest of the society. The author of this definition is the Italian politician Francesco Capotorti.[1]

The protection of people belonging to minorities is an inherent part of the EU policy on human rights. The European Union does not have any particular rule connected with minorities. There are some regulations describing its policy toward minorities:

1. European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4th of November 1950.

[1] D. Niedźwiedzki (2002, 10).

2. Treaty on European Union, Maastricht, 7th of February 1992. Article 6 of the treaty on European Union refers to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Article 14 of the treaty states that the rights and freedoms set forth in the convention, which has been ratified by all EU member states and candidate countries, should *"be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status"*, *Status i prawa mniejszości narodowych w Unii Europejskiej*, [in:] „Świat Polonii". Witryna stowarzyszenia "Wspólnota Polska", 2006, http://www.wspolnota-polska.org.pl/index.php?id=kr310262.
3. European Convention about Protecting National Minorities, 1st of February 1995,
4. The Stability Pact for Europe, signed in Paris on 21st of March 1995, which aimed to anchor peace and democracy in southeast Europe and reaffirm the importance of respect for minorities.
5. The EU Charter on Fundamental Rights, which was officially proclaimed in December 2000, affirms equality before the law of all people (Article 20), prohibits discrimination on any ground (Article 21), and requests the union to protect cultural, religious and linguistic diversity. The European Commission's actions in the field of external relations are guided by compliance with the rights and principles contained in this charter.
6. The Copenhagen criteria, created in June 1993 in Copenhagen, were the first attempt of the EU to define the rights of minorities. Signing the regulation was *conditio sine qua non* for the candidate states such as Poland, Slovakia, Hungary and the Czech Republic to join the European Community. Particular attention was paid to minorities within the context of the EU enlargement process. The Copenhagen criteria, designed in 1993 for countries wishing to join the EU, specifically highlighted the protection of minorities. They state that "*membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and the respect for and protection of minorities*." The European Parliament has made clear the EU's commitment to this vulnerable category, particularly with regard to the applicant countries for EU membership. In a resolution adopted in 2000, the parliament called on the council and the commission to "*enhance the ability of these countries to pass and implement laws aimed at countering discrimination against minorities.*" (*The European Union: Human Rights and the Fight against Discrimination, Pamphlet No. 14 of the UN Guide for Minorities,* http://www. unhchr.ch/minorities/publications.htm – 14k).
7. Finally, in each member state of the EU there are articles of their national constitutions protecting minorities' rights, which in Poland is the 35th article of the Polish Constitution.

A New Office to manage EU External Aid:

As part of its efforts to reform the management of external aid, the commission formally established the EuropeAid Cooperation Office on 1st of January 2001. The office's mission is to implement the external aid instruments of the European Commission, which are funded by the European Community budget and the European Development Fund. The office is responsible for all phases of the project cycle, including identification and appraisal of projects and programmes, preparation of financing decisions, implementation and monitoring, and evaluation of projects and programmes.

The office is also involved in initiatives to improve programming systems and their content, establish policy evaluation programmes and develop mechanisms for communicating evaluation results. However, the office does not deal with pre-accession aid programmes, such as Phare, Ispa and Sapard, humanitarian activities, macro-financial assistance, the Common Foreign and Security Policy (CFSP) or the Rapid Reaction Facility.

A new impetus of the fight against discrimination within the EU:

A package of new anti-discrimination measures was adopted by the EU in 2000. These directives included implementing the new Article 13 of the Amsterdam Treaty, which entered into force in 1999. Under Article 13, the European Community acquired the power to take legislative action to combat racial discrimination. This legislation is applicable within the EU only, but forms part of the *acquis* that candidate countries of Central and Eastern Europe will have to integrate into their own laws.

The package of measures adopted includes a directive on equal treatment irrespective of racial or ethnic origin. This directive sets out a binding framework for prohibiting racial discrimination throughout the EU. Moreover, it states that the European Community is a strong defender of women's rights, recognizing that discrimination on the grounds of ethnic origin may affect women and men differently. The directive had to be implemented in the national laws of EU member states by 19th of July 2003.

The directive defines the concepts of direct and indirect discrimination and outlaws discrimination in the fields of employment, social protection, including health and social security, social advantages, education and access to the supply of goods and services, including housing. It gives people who believe themselves to be victims of discrimination access to an administrative or judicial procedure so they can assert their rights and foresee mechanisms for applying appropriate sanctions against those who discriminate. In order to strengthen the position of victims, the directive shifts the burden of proof onto respondents and empowers victims to seek the help of associations.

The text also outlaws racial harassment in the fields covered by the directive and prohibits retaliation against people who have made use of rights flowing from the directive. In addition, the directive requires that all EU member states set up a body that may act independently to promote the principle of equal treatment irrespective of racial or ethnic origin. A separate directive provides similar protection against discrimination in the labour market on grounds of religion and belief, disability, age and sexual orientation. This directive had to be translated into national law by 2nd of December 2003.

In spite of many regulations toward minorities in the EU, riots and disorder have taken place which have been caused by members of minorities, such as: the events in France in 2005, the terrorist attacks in Madrid in 2004 and in London in 2005. There are also many events caused by racism and xenophobia. The largest number of these kinds of events have taken place in Great Britain. In 2004-2005 more than 52 000 racial incidents were recorded in Great Britain. In Central Europe the new members have noticed similar problems, from 25 incidents in Hungary to 209 in the Czech Republic.[2]

Combating racism, xenophobia, and discrimination against minorities was identified as a thematic and funding priority for the European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) during the years 2002 to 2004. Most recently, this approach was endorsed in a European Commission Communication adopted on 8th of May 2001, concerning the EU's role in promoting Human Rights and Democratisation in Third World Countries. An Action Programme to combat discrimination ran from 2001 to 2006. With a budget of approximately EUR 100 million, it supported projects aimed at preventing and combating discrimination on a number of grounds, including racial or ethnic origin and religion.[3]

Old members of the European Union have made some mistakes in policy toward their minorities. One of the most important mistakes was that many regulations were proclaimed and signed, but remained only on paper, in theory. In everyday life whole groups of immigrants remained outside of the mainstream political, social and economic life of the states. The governments and societies excluded representatives of minorities from professions in many areas of life. It was almost impossible for any representative of a minority to exist in the political sphere. Due to this attitude minorities were not able to participate in democratic processes. They have started to close themselves off from the outside world and to create ghettos where they preserve their traditional rules and customs. Day by day, conditions of minorities' lives in ethnic ghettos have grown beyond the control of the national law system. This process is especially dangerous for the country

[2] *Przemoc i przestępstwa na tle rasistowskim*, [in:] *Sprawozdanie za rok 2005 – Streszczenie – Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii*, http://www. eumc.europa.eu/eumc/material/pub/ar05/AR05-sum-pl.pdf.

[3] *The European Union: Human Rights and the Fight against Discrimination, Pamphlet No. 14 of the UN Guide for Minorities*, http://www. unhchr.ch/minorities/publications.htm-14k.

in the case of excluding minorities from different cultures and religions, such as Muslims. It has helped extremists to create political movements against "their imaginative enemies." In some political parties' opinions minorities pose a danger to the stability of the national system, and are responsible for the destabilization of the job market and increasing crime. There are many financial programmes aimed at integrating immigrants, but some Western European politicians are against allocating significant funds to these programmes. They claim that there are more important and urgent social aims for the whole society, such as national health care or security. Unfortunately, the lack of decisions may cause very serious consequences such as riots, or lead to an increase in the activity of extremists and fundamentalist groups.[4]

The second main mistake was that the old EU members did not fight sufficiently against stereotypes of immigrants and minorities. For example, concerning the destabilization of the job market: very often immigrants accept jobs which average native citizens do not take because the wages are too low. In my opinion Western European countries should open their job market wider to immigrants coming from the EU's new members. They are not a danger to public order because they come from the same cultural area. Besides, immigrants from Central Europe and even from Eastern Europe (Ukraine, Belarus) are prepared for hard work and are well educated compared to 3rd and 4th generation children of minorities who are spoilt by the social system.

The last mistake was their egoistic point of view on minorities' integration. As I mentioned before, societies and governments in Western Europe did not want to allow access for representatives of minorities to many fields of political and economic life of the state. But on the other hand, the majority willingly allowed some of the group to integrate into the society and the state. The chosen groups of people were sportsmen, artists and scientists who would benefit from integration and civil rights in the country. The rest of the minority was excluded from any chance of making a career and they started to feel inferior. These people have started to get involved in dangerous areas, such as terrorism.

Central European members of the European Community will have to encourage future immigrants to identify with the state. One of the methods is to encourage newcomers to learn the language of their new country and to change them from guests to hosts. Due to this, their identification with the state increases and they are able to integrate into the majority. I would like to emphasize *to integrate*, not to assimilate. In the EU's opinion every newcomer should save his national identity. Respecting diversity, it gives Europe a chance at being competitive in culture, politics and economy, which is very important in the globalization of the world.[5]

[4] Czy polityka UE w sprawie mniejszości narodowych pozwoli rozerwać dotychczasowe zwyczaje "getta etnicznego" i powodować procesy asymilacyjne włączające mniejszości w nurt większości narodowych kraju swojego aktualnego pobytu?, [in:] *Europolforum – serwis o Unii Europejskiej*, http://www.europolforum.pl/news2.html?id=256&j=1.

[5] *Nowi i osiadli imigranci*, http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?SAME_LEVEL=1&LEV.

Central European EU members should put pressure on the whole EU to provide a uniform policy toward minorities, for example enforce a uniform law concerning the acceptance of immigrants and rules connected with the movement of people inside the EU, which would make easier the procedure of naturalization. These steps should help minorities to integrate into the rest of the society. The newcomers should understand that their civil rights and peaceful life are connected to the safe development of their new countries.

The new states can use a wide range of programmes and supporting projects addressed directly to minorities. Central European EU member states should take advantage of these as much as possible. In our case there are projects addressed to the Roma minority. Examples of the projects are as follows: 2000-2004 European Foundation for Refugees, 2001-2006 Programme for Fighting against Social Exclusion, 2001-2006 Regional Programme for Fight against Discrimination, European Foundation for Regional Development, Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (ISPA), educational projects: Leonardo da Vinci Programme, Socrates and Odysseus.[6]

EXAMPLES OF PROJECTS IN SUPPORT OF MINORITIES (CANDIDATE PERIOD)

The Phare Programme for Central European EU Members

- The high rate of school non-attendance and drop-out among Roma/Sinti children is a symptom of their community's social exclusion. Improving the level of participation in education can promise substantial long-term benefits. Approximately EUR 9.6 million, co-financed by the Hungarian government, were allocated for this purpose under the 1999 programme for Hungary; an estimated EUR 7 million have provisionally been set aside for a similar project under the 2001 Phare programme for Roma/Sinti. Candidate countries' records concerning treatment of minorities are assessed in annual reports presented by the European Commission to the European Parliament and to the Council. Based on these reports, the commission recommends measures the candidate countries can take to improve their records. Particular attention is paid to the situation of Roma/Sinti communities, as these populations, which number around 6 million in candidate countries of Central and Eastern Europe, suffer from widespread prejudice and discrimination.[7]
- A minority tolerance programme, co-financed by the Slovak government and totaling EUR 2.3 million, was launched to train 450 local Slovak public administration representatives and opinion-makers on minority issues and conflict resolution.

[6] *Guide to European Funding*, www.sussex.ac.uk/rrdd/documents/fundingguideoct_final_doc.pdf.

[7] *Protecting and Promoting the Rights of Minorities*, http://wwwec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/rm/index.htm-34k.

Under the Phare programme, projects in support of Roma/Sinti communities totaled EUR 10 million in 1999 and EUR 13 million in 2000.[8]

Main Funding Possibilities for Minorities' Issues under the EU Budget:

- The Phare programme: budget lines granting assistance to the countries of Central and Eastern Europe (B 7-030). The Phare programme is designed to facilitate and accelerate preparation for the future accession of these countries to the EU. EU membership requires the respect and protection of minorities, which must be improved in several of the countries of Central and Eastern Europe. Each of the "national" Phare programmes for these countries includes funding for projects aimed at improving local protection of minorities (generally in collaboration with national governments).
- The Access programme: budget line aimed at strengthening the civil society in candidate countries of Central and Eastern Europe (B 7-500). Financial support is granted to local NGOs/NPOs in a number of sectors, including the social sector. In this respect, the programme targets the social reintegration and/or the promotion of sustainable health and social support for marginalized groups of the population, such as members of minority groups.
- The European Initiative for Democracy and Human Rights (Chapter B 7-70) includes specific references to minorities' issues and finances a range of projects and initiatives aimed at increasing the protection of minorities and capacities of state officials, NGOs and minority communities. One of the programmes, Minorities' Rights Group International, implements a large project aimed at raising awareness of minorities and minority rights by enhancing local capacities to engage in dialogue with governments and bringing local problems to national and international attention. The project involves 11 countries of South, Central, and Eastern Europe and was granted EUR 500,000.[9]

The general conclusion is that minorities will not be a danger for Central European EU members but under one condition: we have to provide a realistic and wise policy toward newcomers, especially those coming from a different culture and religion.

[8] *Support for Roma communities in Central and Eastern Europe*, ec.europa.eu/enlargement/pdf/brochure_roma_oct2003_en.pdf.

[9] *The European Union: Human Rights and the Fight against Discrimination, op.cit.*

Andrzej Zięba

Status ustrojowy głowy państwa w porządku ustrojowym Wielkiej Brytanii

WPROWADZENIE

Obecny status prawno-ustrojowy monarchy jako głowy państwa Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej ukształtował się w toku wielowiekowej ewolucji. W obrębie rozległej pierwotnie, suwerennej władzy królewskiej wyrosły stopniowo i usamodzielniły się takie organy władzy państwowej, jak sądy, parlament i gabinet. Współcześnie one właśnie przejęły większość realnych uprawnień władczych monarchy. Taki kierunek przeobrażeń pozostaje w zgodzie z trwałą tendencją ustrojową, która prowadzi od monarchii do republiki. Obecnie wyraża się ona także w tym, że liczba republik rośnie, a monarchii maleje. Nadto we współczesnych systemach rządów można bez trudu napotkać instytucje prezydentury o silnej pozycji prawno-ustrojowej i politycznej, nie spotyka się natomiast przypadków silnej władzy dziedzicznego monarchy.

I

Instytucja monarchy ma także najbogatszą tradycję historyczną wśród naczelnych organów państwowych. W okresie monarchii stanowej w Anglii panowali wywodzący się od Wilhelma Zdobywcy (1066–1087) królowie z dynastii normandzkiej. Po jej wygaśnięciu tron angielski przeszedł, w drugiej połowie XII stulecia, we władanie francuskiego rodu Plantagenetów. Przypadający na schyłek średniowiecza okres długotrwałych zmagań zbrojnych, wypełniony wojną stuletnią z Francją (1337–1453) i wojną domową Białej i Czerwonej Róży (1455–1485), zakończył się powołaniem na tron w 1485 roku założyciela dynastii Tudorów, Henryka VII.

Wydarzenie to zapoczątkowało trwającą półtora wieku epokę monarchii absolutnej (1485––1640/1648).

Specyficzną cechą monarchii absolutnej w Anglii było to, że przez cały czas jej istnienia utrzymywał się parlament, który pod rządami Tudorów godził się z polityką władcy absolutnego. Na rzecz przyrostu władzy monarszej oddziaływała ponadto silnie XVI-wieczna reformacja. Ustanowienie króla najwyższym zwierzchnikiem (*supreme governor*) Kościoła Anglii i przyznanie anglikanizmowi statusu religii panującej uczyniło z *Anglicana ecclesia* wyznanie posłuszne władzy królewskiej i wspierające ją swym wpływem na poddanych. Dopiero lata panowania szkockiej, katolickiej dynastii Stuartów (1603–1648) stały się widownią zmagań między królewskim absolutyzmem a parlamentem. Okres ten stanowi z jednej strony końcowy etap królewskich rządów absolutnych, z drugiej zaś zapoczątkowuje przemiany wewnętrzne prowadzące do podporządkowania monarchy prawu.

Przełomem w procesie przeobrażania się modelu władzy królewskiej i tworzenia podstaw nowego, postabsolutystycznego porządku konstytucyjnego monarchii parlamentarnej stały się wydarzenia Chwalebnej Rewolucji 1688 roku (*Glorious Revolution*). W jej trakcie Parlament Konwencyjny powierzył tron króla i królowej Anglii córce króla Jakuba II Stuarta, Marii oraz jej małżonkowi, namiestnikowi Holandii Wilhelmowi III Orańskiemu. Dokonanie uchwałą parlamentu zmiany w porządku dziedziczenia oznaczało odstąpienie od kluczowej dla absolutyzmu Stuartów formuły „boskiego prawa dziedziczenia”[1].

Dla statusu prawno-ustrojowego monarchy w tamtym czasie zasadnicze znaczenie miała przyjęta w 1689 roku Deklaracja Praw – akt prawny parlamentu znany jako *Bill of Rights*. Ograniczał on władzę królewską i rozszerzał uprawnienia parlamentu. W myśli doby rewolucyjnej dojrzewały bowiem zalążkowe formy podziału władzy[2]. Rozróżnienie między ustawodawstwem, obejmującym obok stanowienia ustaw również prawo nakładania podatków, a rządzeniem, wprowadzało podział władzy królewskiej na dwie sfery. Pierwsza, w której monarcha nie mógł działać sam, gdyż związany był wymogiem uzyskania zgody Izby Lordów i Gmin, dotyczyła szeroko pojętego ustawodawstwa. Druga, nazwana rządzeniem, obejmowała cały obszar działalności monarchy wolny od wpływu parlamentu, określany z czasem jako królewska prerogatywa[3].

Ta wersja podziału władzy wpisywała się w prawno-ustrojową konstrukcję „Króla w Parlamencie” (*King in Parliament*), potwierdzoną w regulacjach *Bill of Rights*. Czytamy tam:

> A następnie Ich Królewskie Mości pozwoliły, iżby rzeczeni Lordowie duchowni i świeccy oraz Gminy, stanowiąc dwie izby Parlamentu obradowali i razem z Ich Królewskimi Mościami przedsięwzięli środki rzeczywiste w celu utwierdzenia religii, praw i wolności tegoż Królestwa, tak ażeby na przy-

[1] Zob.: G. M. Trevelyan, *Historia Anglii*, Warszawa 1967, s. 569. „Odtąd prawo królów angielskich do panowania było pochodzenia ludzkiego, chyba żeby uznać parlament za «boski»” – konkluduje cytowany autor.

[2] Por.: A. Pułło, *Prezydent a Kongres USA w świetle konstytucyjnych zasad podziału i równoważenia władz*, Gdańsk 1986, s. 12. Usystematyzowany przegląd stanowisk nauki prawa konstytucyjnego w tej kwestii zob.: P. Mikuli, *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006, s. 13–21.

[3] Określenie zakresu pierwotnie dyskrecjonalnej władzy monarchy, zachowanej po przejęciu szeregu wcześniejszych kompetencji królewskich przez parlament. Por.: K. Grzybowski, *Demokracja angielska*, Kraków 1946, s. 47–48.

szłość nie zagrażało im niebezpieczeństwo, na co Lordowie duchowni i świeccy oraz Gminy zgodzili się i przystąpili do narad[4].

Po Chwalebnej Rewolucji ustrój monarchii formalnie zachował w głównych konturach swój średniowieczny kształt. Nadal źródłem władzy był król; monarcha pozostawał także częścią składową parlamentu. Dysponując prawem zwoływania i rozwiązywania parlamentu, dowolnego rozszerzenia składu Izby Lordów oraz prawem sankcji wobec uchwał parlamentu, był w stanie skutecznie wpływać na działalność izb. Z kolei na korzyść parlamentu oddziaływały rozstrzygnięcia zarówno *Bill of Rights* z 1689 roku, jak i ustawy sukcesyjnej z 1701 roku (*The Act of Settlement*).

Podstawowe zasady prawne tych aktów uznawały za nielegalne królewskie praktyki w postaci dyspensy i suspensy[5], gwarantowały regularne zwoływanie parlamentu, stwierdzały prawo parlamentu do decydowania o podatkach, tworzyły podstawy niezawisłości sędziowskiej, uznawały odpowiedzialność ministrów za działania monarchy. Zapoczątkowany przez wspomniane akty kierunek przeobrażeń ustrojowych skutkował w ciągu XVIII stulecia postępującym wzmacnianiem pozycji parlamentu wobec władzy królewskiej. W następstwie rozwoju tego procesu stworzona została forma ustroju, kwalifikowanego jako monarchia parlamentarna bądź konstytucyjna[6]. Fundament konstytucyjny dla porządku państwowego monarchii parlamentarnej tworzyły zasady prawne *Bill of Rights*. Akt ten nadawał bowiem rangę obowiązującego prawa najważniejszym postulatom ustrojowym, debetowanym w toku rewolucji angielskiej przez parlament.

Wedle zwięzłej charakterystyki, „Głowa państwa w Wielkiej Brytanii nie jest ani mianowana, ani wybierana na określoną kadencję, ale jest dożywotnim piastunem dziedzicznego urzędu o nazwie Korona"[7]. Jak wiele innych instytucji ustroju brytyjskiego, prawo dziedziczenia następstwa tronu normowane jest zasadami prawnymi ustawodawstwa i prawa powszechnego (*common law*)[8].

W obrębie *common law* dziedzicznego charakteru korony dotyczą cztery konstytucyjne klauzule. Pierwsza, proklamująca regułę dziedziczenia urzędu stanowi, że po śmierci monarchy prawa do tronu przechodzą na jego potomków. Druga stwierdza, że dziedziczenie odbywa się zgodnie z porządkiem następstwa ustalanym zasadą primogenitury (pierworództwa). Na jej podstawie dziedziczy najstarszy potomek w linii męskiej. Dopiero w przypadku braku męskiego dziedzica królową zostaje córka monarchy[9]. Trzecia z klauzul prawa powszechnego, zastrzegająca prawo

[4] *Bill of Rights*, zob.: *Wybór praw zasadniczych Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, tł. S. Gebethner, [w:] *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław – Warszawa – Kraków 1970, s. 38–39.

[5] Akt królewskiej dyspensy, nie naruszając mocy obowiązującej danego przepisu prawnego, uchylał w drodze przywileju jego stosowanie już to w pewnym konkretnym przypadku, już to w stosunku do konkretnie wskazanych osób. Akt królewskiej suspensy miał szerszy zakres, gdyż całkowicie zawieszał moc ustawy w stosunku do wszystkich osób.

[6] Terminy występujące zamiennie w anglojęzycznej i krajowej literaturze przedmiotu, a stosowane dla opisu formy ustrojowej monarchii, w której władza monarchy nie ma charakteru dyskrecjonalnego, ale ograniczony przez prawo.

[7] Zob.: S. E. Finer, V. Bogdanor, B. Rudden, *Comparing Constitutions*, Oxford 1995, s. 71. Terminu „Korona" użyto tutaj dla określenia monarchicznego charakteru urzędu głowy państwa.

[8] Termin użyty w znaczeniu węższym, tj. prawa powszechnego, będącego jedną z dwóch podstawowych – obok prawa stanowionego (*statute law*) – gałęzi prawa obowiązujących w systemach prawnych państw anglosaskich. Kluczowa dla *common law* jest instytucja precedensu sądowego, tworzonej na mocy orzeczenia sądu zasady prawnej, na podstawie i dla potrzeb rozpoznawanej sprawy.

[9] Nosi ona tytuł panującej królowej (*Queen Regnant*). Różnica dotyczy oficjalnego tytułu męża, który zostaje księciem-małżonkiem, a nie królem. W odwrotnym przypadku, żonie panującego króla przypada zwyczajowo tytuł królowej.

parlamentu do zmiany zasad sukcesji została potwierdzona przez wzmiankowane już akty prawa stanowionego, a mianowicie *Bill of Rights* z 1689 roku i *Act of Settlement* z 1701 roku. Parlament prawo to stosował bądź w celu ograniczania kręgu podmiotów objętych porządkiem sukcesji, bądź w celu zmiany tego porządku. Przykładowo, ustawa sukcesyjna z 1701 roku dopuszczała przeniesienie sukcesji tronu na dynastię hanowerską. Z kolei po abdykacji Edwarda VIII parlament ustawą o abdykacji z 1936 roku (*His Majesty's Declaration of Abdication Act*, 1936) przeniósł prawo dziedziczenia korony na księcia Jorku, późniejszego Jerzego VI i jego następców. Wreszcie klauzula czwarta stanowi, że zmiana reguł następstwa nie narusza ogólnej zasady dziedziczenia[10].

W myśl *common law* wyrażonej w maksymie „Monarcha nigdy nie umiera" („*The monarch never dies*") do przejęcia funkcji głowy państwa przez następcę dochodzi w chwili powzięcia wiadomości o śmierci panującego. Fakt ten komunikowany jest za pomocą tradycyjnej formuły „Umarł król, niech żyje król!" („*The King is dead; long live the King!*"). W konsekwencji ustrój monarchii brytyjskiej nie czyni z aktu koronacji formalnego warunku objęcia urzędu[11] oraz nie zna instytucji *interregnum*, rozumianej jako sytuacja ustrojowa, w której państwowość pozbawiona jest wskutek śmierci panującego, piastuna godności głowy państwa.

Obok dotychczas wymienianych aktów parlamentu, tj. Deklaracji Praw z 1689 roku i ustawy sukcesyjnej z 1701 roku, do rejestru ustawowych źródeł normujących różne aspekty materii sukcesyjnej zalicza się najczęściej ustawę o unii ze Szkocją z 1706 roku (*The Union with Scotland Act*), ustawę o małżeństwach królewskich z 1772 roku (*The Royal Marriages Act*), ustawę o abdykacji z 1936 roku, oraz ustawę o regencji z 1937 roku (*The Regency Act*).

W katalogu ustawowych wymogów obowiązujących następcę tronu obejmującego urząd głowy państwa, w dalszym ciągu zachowuje znaczenie – wprowadzony regulacjami ustawy sukcesyjnej z 1701 roku – obowiązek zadeklarowania wyznania protestanckiego. Oświadczenie woli w tej sprawie składane jest – w zależności od tego, które z wydarzeń będzie miało miejsce wcześniej – bądź na pierwszym posiedzeniu parlamentu, bądź w trakcie koronacji. Monarcha składa także przysięgę koronacyjną, w której przyrzeka sprawować rządy zgodnie z prawem i zwyczajami oraz zachować reformowaną religię protestancką w Zjednoczonym Królestwie i Kościół anglikański w Anglii. Nadto, stosownie do postanowień ustaw o unii z 1706 roku, zobowiązany jest do zachowania Kościoła prezbiteriańskiego w Szkocji. Przysięgę w tej sprawie składa przed Tajną Radą (*Privy Council*) na posiedzeniu zwoływanym po przyjęciu godności panującego. Ostatnim kryterium stwierdzenia zdolności do objęcia urzędu jest „pozostawanie w bliskości" (*be in communion*) z Kościołem anglikańskim. Warunek ten jednak nie oznacza spełnienia wymogu, aby piastun korony był wyznawcą anglikanizmu, o czym przekonują przypadki Jerzego I i Jerzego II – wyznawców luteranizmu[12].

[10] Obszerniej zob.: *Constitutional Studies. Contemporary Issues and Controversies*, red. R. Blackburn, London 1992, s. 3 i nast.; V Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford 1997, s. 42 i n.

[11] Jako monarcha Zjednoczonego Królestwa król Edward VIII – po abdykacji w 1936 r. książę Windsoru (1894–1972) – sprawował urząd głowy państwa bez aktu koronacji, przez blisko 1 rok.

[12] Obszerniej o uwarunkowaniach następstwa tronu zob.: V. Bogdanor, *op. cit*., s. 43–44.

Dożywotni charakter korony wypływa z dziedziczności monarchii brytyjskiej, w szczególności zaś z wielowiekowej praktyki ustrojowej oraz – jak podkreślają konstytucjonaliści – z „ideologii Brytyjskiej Korony"[13]. Wyjątek od zasady dożywotniego piastowania godności monarszej stanowią przypadki abdykacji, a także instytucja regencji. Na mocy ustawy z 1937 roku (nowelizowanej w roku 1943 i 1953), jest ona ustanawiana w sytuacji małoletniości bądź trwałej niezdolności do sprawowania urzędu[14].

Obowiązujący model dziedziczności korony stał się również przedmiotem wielu krytycznych studiów i analiz. W formułowanych współcześnie ocenach coraz częściej zwraca się uwagę na anachroniczny charakter takich rozwiązań, jak np. stosowanie kryterium wyznaniowego jako podstawy ograniczeń w dziedziczeniu korony czy brak równouprawnienia płci w dostępie do tronu. Wyrażane są opinie, że opracowany po konsultacjach z rodziną królewską projekt kompleksowej regulacji tych zagadnień zamieszczony zostanie w opublikowanym przed najbliższymi wyborami do Izby Gmin, manifeście wyborczym Partii Pracy. Obecnie dziedzicznym panującym, dożywotnio piastującym urząd monarchicznej głowy państwa w Zjednoczonym Królestwie jest królowa Elżbieta II. Jest ona czwartym z kolei monarchą z dynastii Windsorów[15], zapoczątkowanej przez jej pradziadka Jerzego V w 1917 roku.

II

Z tytułu konstytucyjnego nadania korony, monarcha do dziś określany jest w prawno-konstytucyjnej terminologii jako suweren. Jest to pochodna tradycji ustrojowej, sięgającej schyłku średniowiecza, w myśl której wyłącznym podmiotem władzy suwerennej był król. Pierwsza modyfikacja zasady suwerenności monarchy nastąpiła w okresie Chwalebnej Rewolucji. Następuje wówczas ograniczenie władzy królewskiej przez parlament przez przyjęcie prawno-ustrojowej konstrukcji suwerenności „króla w parlamencie".

Król, Izba Lordów i Izba Gmin jako trzy sprzężone ze sobą organy zostały postawione na szczycie systemu władzy państwowej i do nich należała władza najwyższa. Te trzy podmioty miały również faktyczną, realną możliwość korzystania z tejże władzy. Wzajemnie mogły na siebie oddziaływać i się ograniczać. Przymiot suwerenności posiadały tylko wszystkie trzy łącznie i tylko ich wspólna decyzja miała charakter suwerenny. Istotna była tutaj zatem zgodna decyzja, a nie kwestia, który z podmiotów rozstrzyga ostatecznie.

[13] R. Blackburn, *op. cit.*, s. 5.

[14] Ostatni przypadek ustanowienia instytucji regencji miał miejsce w latach 1811–1820, w trakcie panowania Jerzego III (1760–1820). Godność księcia Regenta powierzono wówczas synowi monarchy, księciu Walii, późniejszemu królowi Jerzemu IV (1820–1830).

[15] Wyodrębniona z dynastii koburskiej, ustanowionej przez królową Wiktorię (1837–1901) i jej małżonka Alberta, księcia Saxe-Coburg and Gotha. Wobec faktu wojny światowej, w której Zjednoczone Królestwo i Niemcy były stronami wojującymi, zrezygnowano wówczas z dotychczasowej, kojarzonej z Niemcami nazwy dynastii. Zastąpiono ją nazwiskiem Windsor – nazwą XI-wiecznej rezydencji królów angielskich. Nowa nazwa dynastii miała podkreślić organiczny związek domu panującego z Brytyjczykami.

Pod tym względem relacje między wymienionymi organami władzy przyjęły, w obrębie konstrukcji trójpodmiotowej suwerenności „króla w parlamencie", wyraźnie dynamiczny charakter. W punkcie wyjścia, który tworzyły ograniczające królewską władzę regulacje *Bill of Rights*, podmiotem przeważającym pozostaje nadal monarcha. Jak napisał o tym procesie brytyjskie historyk: „Poczynając od 1689 roku żaden król, nawet Jerzy III w swej młodości, nie próbował rządzić bez parlamentu albo wbrew uchwałom Izby Gmin"[16]. Rozwój rządów parlamentarnych i postępy w demokratyzacji prawa wyborczego doprowadziły na przestrzeni XVIII i XIX wieku do stopniowego przemieszczania się ośrodka podejmowania decyzji politycznych, od monarchy do Izby Gmin. Spośród trzech wymienionych podmiotów suwerenności „króla w parlamencie", to Izba Gmin zachowuje współcześnie największy udział w wykonywaniu władztwa państwowego.

W świetle przyjmowanych w ciągu stuleci i nigdy nie uchylanych regulacji prawnych, monarcha pozostaje nadal dzierżycielem, czy ściślej współdzierżycielem, władzy najwyższej w państwie. Jako organ tego rodzaju, określany jest w terminach języka prawnego jako suweren. Skonstruowany na podstawie norm prawnych, normatywny model instytucji głowy państwa jako najwyższego podmiotu władzy państwowej, niewiele ma jednak wspólnego z obecnie zajmowaną pozycją ustrojową monarchy. W toku historycznej ewolucji ustroju państwowego Zjednoczonego Królestwa nastąpiło bowiem radykalne umniejszenie władzy królewskiej. Co niezwykle istotne i charakterystyczne dla brytyjskiej tradycji ustrojowej, ograniczenie władzy monarszej dokonywało się nie na drodze prawnej, ale poprzez konwenanse konstytucyjne[17]. Redukowanie tej władzy w formie konwenansów stwarza więc sytuację, w której zapisana w prawie suwerenność głowy państwa nabiera charakteru nominalnego. Sformalizowana i spetryfikowana w anachronicznych konstrukcjach, maksymach i formułach prawnych, zostaje oderwana od funkcji wykonywania władzy, przybierając coraz bardziej symboliczny i protokolarny charakter[18]. Nawiązując do naszkicowanego powyżej rozdźwięku pomiędzy wyposażonym w rozległe kompetencje modelem normatywnym głowy państwa a eliminującą te kompetencje praktyką ustrojową, współczesny konstytucjonalista napisał: „Strukturę brytyjskiego ustroju, w której sytuuje się monarchia, tworzy gmatwanina kontradyktoryjnych wobec siebie teorii prawnych z jednej strony i praktyki politycznej z drugiej"[19].

Nominalnie zatem głowa państwa pozostaje po dziś najwyższą instancją na polu funkcjonowania parlamentu, władzy wykonawczej i sądownictwa[20]. Na płaszczyźnie praktyki ustrojowej dochodzi natomiast do ostatecznego podważenia, w toku ewolucji historycznej, monopolu władzy królewskiej i wyodrębnienie z jej domeny zakresów kompetencji dla organów legislatywy, egzekutywy i judykatury.

---

[16] Zob.: G. M. Trevelyan, *op. cit*., s. 571.

[17] A. Pułło, *Współczesne ustroje państwowe. Wielka Brytania*, Gdańsk 1983, s. 103.

[18] W komentarzach konstytucjonalistów brytyjskich zwraca się uwagę na możliwość ewentualnego wykorzystania przez monarchiczną głowę państwa kompetencji przewidzianych w prawie, ale w praktyce ustrojowej niewykonywanych. Może to nastąpić w sytuacji kryzysu konstytucyjnego. Te znajdujące się obecnie w stanie letargu uprawnienia monarchy, określane są jako rezerwa ustrojowo-polityczna. Zob.: Lord Hailsham, *The Dilemma of Democracy. Diagnosis and Prescription*, London 1978, s. 141 i nast. W literaturze polskiej: P. Mikuli, *Monarcha w brytyjskim porządku konstytucyjnym*, [w:] *Szkice o pozycji ustrojowej i statusie głowy państwa*, red. M. Grzybowski, Kraków 2003, s. 148 i n.

[19] R. Blackburn, *op. cit*., s. 2.

[20] S. E. Finer, V. Bogdanor, B. Rudden, *op. cit*., s. 56–57.

III

Na relacjach głowy państwa z władzą ustawodawczą ciąży wielokrotnie przywoływana już konstytucyjna formuła „*King in Parliament*". Wyraża ona nie tylko naturę brytyjskiej tradycji suwerenności (która obecnie nieograniczoną władzę stanowienia prawa powierza parlamentowi), ale określa także oryginalną strukturę legislatywy. Do dzisiaj parlament Zjednoczonego Królestwa jest z prawnego punktu widzenia postrzegany jako ciało trójsegmentowe, obejmujące królową, Izbę Lordów i Izbę Gmin[21].

Prawny status głowy państwa jako jednego z trzech ogniw legislatywy demonstrowany jest w trakcie corocznej ceremonii otwarcia sesji parlamentu. Odczytywany przez królową w sali obrad Izby Lordów tekst mowy tronowej (*Queen's Speech*), kierowany jest do zgromadzonych parlamentarzystów z obu izb. Sytuacja ta symbolizuje i zarazem ilustruje współdziałanie wszystkich trzech segmentów parlamentu. Konstytucjonaliści zwracają przy tym trafnie uwagę na typowo protokolarny charakter tej czynności głowy państwa. Wbrew swojej nazwie, mowa tronowa jest programem prac ustawodawczych rządu, której każde słowo jest opracowywane dla królowej w sekretariacie gabinetu przy Downing Street 10.

Rudymentarny wyraz trójsegmentowości parlamentu, obrazujący współdziałanie wszystkich podmiotów w zakresie wykonywania funkcji ustawodawczej, stanowi także tradycyjna formuła proceduralna poprzedzająca zasadniczy tekst ustawy: „Najdostojniejszy Majestat Królowej, za radą i zgodą Lordów Duchownych i Świeckich oraz Izby Gmin w obecnym Parlamencie zgromadzonych i z ich upoważnienia, postanawia, że..."[22].

Udział monarchy w funkcji prawotwórczej parlamentu oznacza obecnie dysponowanie prawem sankcji królewskiej (*royal assent*) wobec uchwalonych przez izby ustaw. To uprawnienie sprowadza się dzisiaj do wymiaru czysto nominalnego. Prawo weta ustawodawczego, wyrażonego przy użyciu dewizy zapisanej w normandzkiej odmianie francuskiego „Król się zastanowi" (*La royne s'avisera*), oznaczało odmowę udzielenia sankcji królewskiej. Ostatni raz prawo to zostało zastosowane w 1707 roku przez królową Annę wobec ustawy o powołaniu milicji w Szkocji. Od tej pory praktyka rozwijała się na podstawie ustanowionego z czasem konwenansu konstytucyjnego, obligującego głowę państwa do promulgacji ustawy. Zobowiązanie udzielenia sankcji królewskiej wypełnia monarcha podpisując stosowaną do dziś sentencję „Król tego chce" (*La royne le veult*). W świetle niektórych poglądów głoszonych w doktrynie prawa konstytucyjnego, niestosowanie prawa weta od początków XVIII stulecia, skutkuje jego wygaśnięciem na zasadzie *desuetudo*.

Również kolejne uprawnienia monarchy wobec legislatywy mają charakter formalno-prawny. Jako konstytucyjny suweren nadaje on godność para, wpływając tym samym na skład osobowy

[21] Zasada trójsegmentowej struktury legislatywy została szeroko zastosowana w konstytucjonalizmie państw kręgu anglosaskiej kultury prawnej. Konstrukcję analogiczną do brytyjskiego wzorca przyjmuje art. 17 kanadyjskiej Ustawy Konstytucyjnej z 29 III 1867 r. i art. 1 Konstytucji Związku Australijskiego z 9 VII 1900 r. Zmodyfikowane wersje trójsegmentowej struktury parlamentu wprowadzają regulacje: art. 15 ust. 1, pkt 2 Konstytucji Irlandii z 1 VII 1937 r., oraz sec. 14 ust. 1 nowozelandzkiej Ustawy Konstytucyjnej z 13 XII 1986 r.

[22] Cyt. za: P. Silk, *Jak działa parlament brytyjski*, Warszawa 1994, s. 135.

izby wyższej parlamentu. Do głowy państwa należy także decyzja o rozwiązaniu parlamentu, którą podejmuje na wniosek szefa rządu. Faktyczne wykonywanie odnotowanych uprawnień monarchy uzależnione jest współcześnie od politycznej woli premiera.

Kluczem do określenia miejsca i roli głowy państwa w obrębie egzekutywy jest pojęcie Korony. Stosowane w różnych znaczeniach, wymaga kilku uwag porządkujących. Rozpatrując je historycznie, kiedy kompetencje władcze monarchy wypełniały zakres władzy państwowej, termin ten był synonimem panującego monarchy. W ciągu XVIII wieku rozumienie omawianej nazwy uległo rozszerzeniu i oznaczało wówczas monarchę działającego przez swoich ministrów. Obecnie – obok będących w użyciu historycznych znaczeń – Korona jest przede wszystkim postrzegana jako suma kompetencji władzy wykonawczej wraz z królewskimi prerogatywami oraz systemem organów państwowych realnie tymi kompetencjami dysponujących[23].

Organizacyjnie egzekutywa brytyjska przyjmuje postać dualistyczną. W doktrynie prawa konstytucyjnego pozycja ustrojowa monarchicznej głowy państwa w sferze władzy wykonawczej, określana jest mianem zwierzchnika egzekutywy (*the head of the executive*), podczas gdy funkcje szefa egzekutywy (*the chief executive*) przypadają premierowi i gabinetowi[24]. Królowa zachowuje zatem władzę *de nomina*, podczas gdy rzeczywiste jej wykonywanie przeszło do gabinetu z premierem na czele.

Zachowane w sferze egzekutywy uprawnienia monarchy określane są zbiorowo jako królewska prerogatywa (*the royal prerogative*). Pozostawiono je głowie państwa po odjęciu szeregu jej dawnych kompetencji przez parlament. Uprawnienia królewskiej prerogatywy stopniowo traciły swój pierwotnie dyskrecjonalny charakter, w następstwie oddziaływania dwóch konstytucyjnych zasad *common law*. Pierwsza z nich, stanowiąca, że „Król nie może czynić źle" (*The King can do no wrong*), doprowadziła z czasem do wyłączenia politycznej i konstytucyjnej odpowiedzialności głowy państwa za wszelkie decyzje podejmowane w zakresie władztwa państwowego. Oparta jest na założeniu, że cokolwiek, co budzi sprzeciw w sposobie sprawowania spraw publicznych, nie może być przypisane monarsze; praktyka ustrojowa uczyniła zeń ten segment egzekutywy, który nie odpowiada przed parlamentem. W ten sposób z punktu widzenia odpowiedzialności ponoszonej przez organy władzy wykonawczej, egzekutywa przyjmuje formę struktury dualistycznej, w której obok nieodpowiadającego politycznie monarchy funkcjonuje gabinet, który zgodnie z formułą rządu odpowiedzialnego (*responsible government*), podlega odpowiedzialności parlamentarnej. Zasada nieodpowiedzialności królewskiej doprowadziła równocześnie do przeniesienia wykonywania prerogatywy na odpowiadających przed parlamentem ministrów.

Stosowanie zasady drugiej, zawartej w maksymie „Król nie może działać sam" (*The King Ccnnot act alone*), doprowadziło do uformowania się instytucji kontrasygnaty. W konsekwencji, akty głowy państwa wymagają podpisu szefa resortu lub premiera. Współcześnie wykonywane są bezpośrednio przez ministrów, jednak z zachowaniem protokolarnej formuły „W imieniu Królowej"

[23] Por. A. Pułło, *op. cit*., s. 105.

[24] Por. V. Bogdanor, *op. cit*., s. 65; E. Finer, V. Bogdanor, B. Rudden, *op. cit*., s. 71 i 74.

bądź przez Królową, ale „Za radą i zgodą ministrów”[25]. W imieniu głowy państwa urzędnicy negocjują traktaty międzyrządowe i prowadzą bieżącą politykę zagraniczną państwa. Z kolei królowa, mianując ministrów Korony czy udzielając prawa łaski, podejmuje decyzje stosowne do dezyderatów, odpowiednio – premiera bądź ministra sprawiedliwości[26]. Nastąpiło zatem odwrócenie ról oraz faktyczne przesunięcie władzy – od monarchy do ministrów.

Nowa koncepcja prerogatywy, jaka ustaliła się w XVIII stuleciu, sprowadzała jej istotę do katalogu uprawnień przysługujących monarsze na mocy *common law*. Modyfikacja ta prowadziła do następujących konsekwencji: zakres prerogatywy pozostaje w obrębie granic określonych orzeczeniami sądów; wyprowadzone z prerogatywy kompetencje władcze poddano kontroli sądów; w razie wątpliwości sądy rozstrzygają, czy monarcha i ministrowie nie przekroczyli zakresu uprawnień wyznaczonego przez *common law*; bez wyroku sądowego organy aparatu rządowego nie mogły stosować przymusu egzekucyjnego; zakres prerogatywy mógł zostać ograniczony na mocy aktu parlamentu[27].

Uprawnienia wynikające z prerogatywy pozostawały autonomicznym wobec parlamentu zakresem władzy królewskiej w tym sensie, że nie wymagały dla swojej skuteczności uzyskania zgody legislatywy. Jednak w miarę postępującego wzrostu znaczenia parlamentu kompetencje wynikające z prerogatywy zostają podporządkowane aktom ustawowym. Wykonywanie uprawnień z prerogatywy przyjmuje w praktyce formę aktów prawnych. Najczęściej są to: rozporządzenia wydawane przy udziale Tajnej Rady (*Privy Council*) – *orders in council*; zarządzenia królewskie – *warrants*; sygnowane przez monarchę rozporządzenia – *orders under signs manual*, a nadto proklamacje, patenty, karty itp.

Do najczęściej wymienianych prerogatyw królewskich należą obecnie: prawo zwoływania, odraczania i rozwiązywania parlamentu; prawo stosowania weta ustawodawczego; prawo mianowania premiera, członków gabinetu i sędziów; prawo nadawania godności para i obsadzania ważnych stanowisk publicznych. Do sfery prerogatyw należą także uprawnienia w dziedzinie prowadzenia spraw zagranicznych; zawierania traktatów międzynarodowych; zwierzchnictwa nad armią, flotą wojenną i siłami powietrznymi; prawo łaski, nominacje hierarchów kościoła anglikańskiego. Prerogatywa królewska, rozpatrywana z punktu widzenia uprawnień głowy państwa, jest współcześnie bytem normatywnym i teoretycznym. W praktyce, wynikające z niej kompetencje władcze znajdują się dzisiaj w gestii rządu i w tym znaczeniu prerogatywa stanowi znaczący instrument sprawowania władzy w państwie[28].

Doktryna prawa konstytucyjnego określa aktualne miejsce głowy państwa w sferze władzy wykonawczej następująco: za sprawowanie rządów w państwie odpowiedzialność ponoszą ministrowie, a nie monarcha; swoje uprawnienia i obowiązki wynikające z prerogatywy monarchini

[25] Jak szacują konstytucjonaliści, około 95% uprawnień głowy państwa jest wykonywanych nie przez suwerena osobiście, ale przez radę ministrów lub ministrów osobiście.

[26] R. Blackburn, *op. cit*., s. 2.

[27] W. Zakrzewski, *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960, s. 23.

[28] W literaturze krajowej problematykę prerogatywy systematyzuje i wyczerpująco analizuje P. Mikuli, *op. cit*., s. 146–149.

wykonuje stosownie do rad ministrów; bez uzgodnienia z ministrem monarcha nie wygłasza przemówień ani nie składa publicznych oświadczeń odnoszących się do domeny partii politycznych; monarcha nie powinien podlegać personalnej krytyce za akty urzędowe głowy państwa. W przypadkach wystąpienia takiej krytyki, nie odpowiada na nią; na pytania i krytykę związaną z aktami publicznymi królowej odpowiadają ministrowie[29].

Potwierdzona w powyższych założeniach ustrojowych zasada dualizmu egzekutywy prowadzi do przyznania głowie państwa statusu władzy neutralnej (*neutral authority*). W klasycznym już dziele brytyjskiego konstytucjonalisty Waltera Bagehota *The English Constitution* z 1867 roku, owa *pouvoir neutra* monarchy sprowadzona została do trzech praw: radzenia (*consult*); zachęcania (*encourage*) i ostrzegania (*warn*)[30]. Współczesny monarcha brytyjski to oparty na wysokim autorytecie społecznym arbiter, systematycznie informowany o biegu spraw państwowych i ułatwiający znalezienie kompromisu w przypadku konfliktów. Z kolei wysoki prestiż ustrojowy i autorytet konstytucyjny są pierwszoplanowym tytułem do wywierania wpływu na działalność pozostałych organów państwowych.

Wypełnianiu funkcji władzy neutralnej służą różnorodne kanony współczesnej praktyki konstytucyjnej. Cotygodniowe wtorkowe audiencje dla premiera stwarzają okazję, aby w ciągu starannie rozplanowanych 90 minut, przekazać głowie państwa opinie szefa rządu i uzyskać podstawowe dane o stanie polityki rządowej. Informację o kondycji polityki państwowej zapewniają głowie państwa dostarczane na bieżąco dokumenty rządowe i protokoły z posiedzeń gabinetu. Na ich studiowanie, a także inne czynności urzędowe, królowa przeznacza 3 godziny w ciągu dnia.

IV

Pełniejszy przegląd elementów określających status państwowy monarchy, wymaga odniesienia się przynajmniej jeszcze do trzech liczących się formacji instytucjonalnych, wywierających wpływ na życie publiczne Zjednoczonego Królestwa. Kanon ustroju państwowego uzasadnia rozpoczęcie analizy od roli, jaką królowa odgrywa współcześnie wobec sądów jako organów władzy. Z tytułu bycia suwerenem, monarcha jest uznawany za źródło sprawiedliwości, wszystkie sądy w państwie są organami władzy królewskiej, a wyroki zapadają w imieniu królowej[31]. Tego rodzaju instytucjonalne więzi łączące głowę państwa z organami władzy sądowniczej mają współcześnie wyraźnie rudymentarny i symboliczny już, formalnoprawny charakter.

W angielskiej tradycji ustrojowej sądownictwo znajdowało się aż do Chwalebnej Rewolucji w 1688 roku pod silną kontrolą królewską. Przełom w tej relacji zapoczątkowały unormowania ustawy sukcesyjnej z 1701 roku. Ustaleniem, że monarcha jest związany prawem, wprowadzono

[29] R. Blackburn, *op. cit*., s. 2.
[30] W. Bagehot, *The English Constitution*, London 1963, s. 111.
[31] V. Bogdanor, *op. cit*., s. 65–66.

podstawy zasady praworządności – *rule of law*. Stworzono też zaczątki niezawisłości sędziowskiej stanowiąc, że sędzia może zostać usunięty z urzędu jedynie na wniosek obydwu izb parlamentu.

Rozwijający się od tamtej pory kierunek ewolucji ustroju państwowego doprowadził współcześnie do ustalonej na drodze konwenansu konstytucyjnego, zasady niezależności sądownictwa[32]. Obecnie orzekanie jest integralnym komponentem niezawisłości sędziowskiej, zaś funkcje monarchicznej głowy państwa w zakresie administrowania władzą sądowniczą w całości wykonywane są za radą szefa resortu sprawiedliwości.

Imperialne dziedzictwo Zjednoczonego Królestwa wyjaśnia z kolei połączenie godności królowej z funkcją głowy państwa w 15 krajach członkowskich brytyjskiej Wspólnoty Narodów, tj. Commonwealthu[33]. Ponadto w odniesieniu do tych państw Commonwealthu, które wyzwalając się z kolonialnej zależności, proklamowały republikę bądź monarchię, ale z własną głową państwa, brytyjska monarchini wypełnia z racji tytułu przyznanego w 1949 roku obowiązki Głowy Commonwealthu (*The Head of Commonwealth*). Sumę tych funkcji wyraża jej pełny tytuł, który brzmi: „Elżbieta II, z Bożej łaski Królowa Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz innych Jej Królestw i Posiadłości Królowa, przewodnicząca Wspólnoty Narodów, Obrończyni Wiary".

[32] Zob.: G.P. Wilson, *Angielski sędzia*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo", CCLXXII, 2000, nr 2244, s. 68; S.E. Finer, V. Bogdanor, B. Rudden, *op. cit.*, s. 89.

[33] Są to: Antigua i Barbuda, Bahamy, Barbados, Belize, Grenada, Jamajka, Kanada, Nowa Zelandia, Papua Nowa Gwinea, Saint Christopher i Nevis, Saint Vincent i Grenadyny, Santa Lucia, Tuvalu, Wyspy Salomona, Związek Australijski.

Spis treści

List gratulacyjny od Benjamina Ousleya
– Konsula ds. Prasy i Kultury z Konsulatu Generalnego USA w Krakowie 7

Słowo od Jerzego Malca
– Rektora Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego 9

List gratulacyjny od Andrzeja Mani
– Prorektora Uniwersytetu Jagiellońskiego 11

Barbara Stoczewska
Glosa do portretu 13

Bibliografia prac Profesor Bogusławy Bednarczyk 19

Doktoranci Profesor Bogusławy Bednarczyk 25

Magdalena Bainczyk
Poszanowanie godności obywatela państwa trzeciego
w świetle unijnego kodeksu wizowego 27

Włodzimierz Bernacki
Wolność w polskiej myśli politycznej XVI wieku 37

Andrzej Bryk
The Euro-American Transatlantic Dilemmas and a Challenge
of the New Realism in Foreign Affairs 49

Ewa Bujwid-Kurek
Samorząd lokalny w decentralizującym się systemie politycznym Republiki Chorwacji. Zarys refleksji politologicznej 109

Krystyna Chojnicka
Car i imperator 121

Małgorzata Czermińska
Graniczny ruch osobowy w Unii Europejskiej a zasada wolności migracyjnej 133

Erhard Cziomer
Główne tendencje w kontrowersjach polsko-niemieckich przełomu XX i XXI wieku 153

Spasimir Domaradzki
Suwerenność państwa a Europejski Trybunał Praw Człowieka 173

Janusz Fałowski
Problematyka konstytucyjna w poglądach społeczno-politycznych Józefa Buzka (1873–1936) 185

Irena Głuszyńska
Organizacja Narodów Zjednoczonych wobec problemu państw upadłych 205

Marta Grzybowska
Aktywizacja społeczna Polaków po 1989 roku – organizacje pozarządowe działające w obszarze pożytku publicznego 213

Marian Grzybowski, Marcin Grzybowski
Wolność wypowiedzi audiowizualnej w Szwecji i w Stanach Zjednoczonych a ochrona interesu publicznego 231

Piotr Józefczyk
Fiasko rekonstrukcji Południa oraz powstanie społeczeństwa Jima Crow 239

Aleksandra Kasznik-Christian
Polityczność islamu w kolonialnej i niepodległej Algierii w XIX–XX wieku ... 251

Marta Kolendowska-Matejczuk
Wpływ orzecznictwa Trybunału w Strasburgu na polskie prawo ... 269

Barbara Krauz-Mozer
Zrozumieć świat? Ale jak? ... 285

Hieronim Kubiak
Przyczynek do metodologii badań porównawczych ... 295

Rett R. Ludwikowski
Kilka refleksji dotyczących ochrony praw człowieka w państwach o systemie prezydenckim i semiprezydenckim ... 315

Andrzej Mania
Departament Stanu i Foreign Service w latach drugiej wojny światowej ... 327

Władysław Masiarz
Układy o repatriacji między Polską a Rosją w latach 1921–1957 ... 343

Michał Matyasik
Media a zniesławienia. W poszukiwaniu standardu ochrony na przykładzie USA ... 359

Magdalena Modrzejewska
The Development of Women Rights as a Part of Inter-American Human Rights System – Origination of Inter-American Commission of Women ... 371

Piotr Stawiński
Kształtowanie się struktury kongregacjonalnej kościołów Nowej Anglii w XVII wieku (wybrane aspekty) ... 385

Irena Stawowy-Kawka
Sytuacja społeczno-polityczna w Republice Macedonii
w latach 1945–1953 na tle wydarzeń w Jugosławii 395

Barbara Stoczewska
Polacy na Litwie i Litwini w Polsce. Prawna ochrona
mniejszości narodowych – realizacja standardów 403

Michał Śliwa
O potrzebie rewaloryzacji reformizmu
Polskiej Partii Socjalistycznej 419

Jerzy J. Wiatr
Wyobrażenia zbiorowe w stosunkach międzynarodowych 429

Rafał Wordliczek
Multicultural Societies in the European States:
the New Challenge to Central European EU Members 439

Andrzej Zięba
Status ustrojowy głowy państwa
w porządku ustrojowym Wielkiej Brytanii 447

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzja
Prof. dr hab. Lubomir W. Zyblikiewicz

Projekt okładki i wyklejki
Zuzanna Czwartos

Fotografia prof. B. Bednarczyk na s. 5: Krystyna Magdziak

Adiustacja i korekta
Margerita Krasnowolska
Kamila Zimnicka-Warchoł
Karolina Farrell (język angielski)

ISBN 978-83-7571-019-9

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2010

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana, w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, ani też rozpowszechniana w jakiejkolwiek formie za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie:

www.ka.edu.pl

Wydawca:
Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z oo. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010

Projekt typograficzny i DTP
Joanna Sroka

Druk i oprawa
Ekodruk

Sprzedaż prowadzi Księgarnia „U Frycza”
Kampus Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ul. Gustawa Herlinga Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków
tel./faks: (012) 252 45 93
e-mail: ksiegarnia@kte.pl