ISSN 1731-7517

ŚRODKOWOEUROPEJSKIE STUDIA POLITYCZNE

CENTRAL EUROPEAN POLITICAL STUDIES

3/2017

Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM w Poznaniu

Rada naukowa:
Tadeusz Wallas (przewodniczący, Polska), Oleg Belenov (Rosja), Tadeusz Bodio (Polska), Jochen Franzke (Niemcy), Dmitri Kozłow (Rosja), Włodymyr Rizun (Ukraina), Volodymyr Yemelyanow (Ukraina)

Redaktor naczelny:
Andrzej Stelmach

Zastępca redaktora naczelnego:
Szymon Ossowski

Sekretarz redakcji:
Marcin Łukaszewski

Zastępca sekretarza redakcji:
Maria Wąsicka-Sroczyńska

Członkowie redakcji:
Edward Jeliński, Agnieszka Stępińska, Marek Żyromski

Redaktorzy tematyczni:
Janusz Adamowski (systemy medialne)
Roman Bäcker (język polityki)
Maria Marczewska-Rytko (samorząd terytorialny)
Dorota Piontek (komunikowanie polityczne)
Grzegorz Piwnicki (bezpieczeństwo narodowe)
Ryszard Paradowski (filozofia polityki)
Jędrzej Skrzypczak (dziennikarstwo i komunikacja społeczna)
Jacek Sobczak (myśl polityczna, filozofia prawa)
Alicja Stępień-Kuczyńska (stosunki międzynarodowe)
Marek Żmigrodzki (teoria polityki)
Arkadiusz Żukowski (kultura polityczna)

Redaktor statystyczny:
Bolesław Suchocki

Redaktorzy językowi:
Agnieszka Mielczarek, Oleg Mikhailev, Malcolm Czopinski, Thomas Mehlhausen

Projekt okładki
Monika Kropidłowska

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Umultowska 89, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 08

Wersja elektroniczna czasopisma jest wersją pierwotną

ISSN 1731-7517

Skład komputerowy – „MRS”, 60-408 Poznań, ul. P. Zołotowa 23, tel. 61 843 09 39
Druk i oprawa – UNI-DRUK, Luboń, ul. Przemysłowa 13, e-mail: druk@uni-druk.pl

Spis treści

Tomasz Brańka
Sytuacja prawnomiędzynarodowa Wysp Alandzkich w Unii Europejskiej 5

Grzegorz Piwnicki
Syndrom reintegracji w stosunkach Polski z Unią Europejską po roku 2015 25

Arkadiusz Ptak
Determinanty rywalizacji wyborczej w lokalnych elekcjach samorządowych 51

Krzysztof Tomaszewski
Wpływ inwestycji infrastrukturalnych w sektorze gazowym na bezpieczeństwo energetyczne Europy Środkowo-Wschodniej 73

Magdalena El Ghamari
Polityka informacyjna organizacji terrorystycznych – na przykładzie Daesh 97

Waldemar Bulira
Mihály Vajdy teoria krytyczna faszyzmu. Przyczynek do historii węgierskiego rewizjonizmu marksistowskiego 121

Anna Antczak
Rola aktorów niepaństwowych w kształtowaniu bezpieczeństwa 143

Andrzej Pogłódek
Referendum ogólnokrajowe w Republice Kazachstanu 159

Marcin Kobierecki
Dyplomacja futbolowa jako próba normalizacji stosunków dwustronnych Armenia–Turcja w XXI wieku 177

Anna Kołomycew
Uspołecznienie procesu realizacji zadań oświatowych jako forma racjonalizacji polityki publicznej gmin 191

Jarosław Jańczak
Rada Europejska i granice projektu integracyjnego. Kreowanie działań zewnętrznych Unii Europejskiej w kontekście wyzwań politycznych 215

Informacje:
Komunikat z posiedzenia Kapituły Ogólnopolskiego Konkursu im. Czesława Mojsiewicza 231

Jacek Knopek
Profesor Andrzej Jan Chodubski (1 I 1952–6 VII 2017) i jego metodologia badań politologicznych 233

Noty o autorach 243

Contents

Tomasz Brańka
The status of the Åland Islands in the European Union under international law 5
Grzegorz Piwnicki
Reintegration syndrome in Polish-European Union relations after 2015 25
Arkadiusz Ptak
The determinants of electoral competition in local government elections 51
Krzysztof Tomaszewski
The influence of infrastructure investments in the gas sector on energy security in Central and Eastern Europe 73
Magdalena El Ghamari
Information policy of terrorist organizations – on the example of Daesh 97
Waldemar Bulira
Critical theory of fascism by Mihály Vajda. Contribution to the history of Hungarian Marxist revisionism 121
Anna Antczak
Role of non-state actors in shaping security 143
Andrzej Pogłódek
Referenda in the Republic of Kazakhstan 159
Marcin Kobierecki
Attempts to normalize Armenian–Turkish bilateral relations in the 21st century 177
Anna Kołomycew
Privatization of educational tasks as a form of public policy rationalization on the local level 191
Jarosław Jańczak
European Council and borders of the integration project. European Union's external actions creation in the context of political challenges 215
Information 231
Contributors 243

DOI 10.14746/ssp.2017.3.1

Tomasz Brańka

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Sytuacja prawnomiędzynarodowa Wysp Alandzkich w Unii Europejskiej

Streszczenie: Wyspy Alandzkie są szwedzkojęzycznym terytorium autonomicznym Finlandii. Szeroka autonomia, przyznana na mocy decyzji Ligi Narodów z 1921 r., umożliwiła samodzielne podjęcie decyzji dotyczącej integracji bałtyckiego archipelagu ze Wspólnotami Europejskimi na początku lat 90. ubiegłego wieku. Artykuł przedstawia proces dochodzenia do członkostwa Wysp Alandzkich, skupiając się na szczególnym statusie, jaki przyznano archipelagowi. Dzięki wspólnemu zaangażowaniu władz autonomicznych i władz centralnych Finlandii oraz przychylnej postawie WE udało się wypracować derogacje, które w swojej istocie dotykają podstawowych zasad tej organizacji. W ten sposób Alandczykom udało się zabezpieczyć nie tylko szwedzkojęzyczny charakter Wysp (utrzymanie prawa domicylu), ale także zapewnić ochronę własnej gospodarki (wyłączenie z ustaleń w zakresie unijnego prawa podatkowego).

Słowa kluczowe: Wyspy Alandzkie, Unia Europejska, prawo domicylu, autonomia

Od zakończenia II wojny światowej, z wyłączeniem spraw związanych z demilitaryzacją i neutralizacją archipelagu, Wyspy Alandzkie nie były przedmiotem międzynarodowego zainteresowania. Sytuacja ta uległa zmianie w przededniu rozpoczęcia fińskich negocjacji akcesyjnych ze Wspólnotami Europejskimi (WE). Wyspy Alandzkie na mocy Aktu Autonomii mogły same zadecydować o integracji z tą organizacją. Rozpoczynając negocjacje akcesyjne Alandczycy stali przed wyborem jednej z opcji: *drogi wewnętrznej* lub *drogi zewnętrznej* (*Åland*, 2013, s. 16). Pierwsza formuła oznaczała uczestnictwo w negocjacjach i chęć integracji, przy założeniu uzyskania specjalnych warunków członkostwa. Wybór *drogi zewnętrznej* wiązał się z podążeniem śladami Wysp Owczych i Grenlandii (po 1985 r.) i oznaczał pozostanie poza strukturami Unii. Dzięki wspólnemu zaangażowaniu władz autonomicznych i władz centralnych Finlandii oraz przychylnej postawie WE udało się wypraco-

wać porozumienie, które w ramach integracji zabezpieczyło szczególny status Wysp Alandzkich.

Pozycja prawnomiędzynarodowa Wysp Alandzkich

Wyspy Alandzkie to archipelag złożony z ok. 6700 wysp i wysepek[1] położony na Morzu Bałtyckim u wejścia do Zatoki Botnickiej. Powierzchnia archipelagu sięga ponad 13 tys. km^2, z czego zaledwie 1,5 tys. km^2 stanowią lądy. Wyspy zamieszkuje ponad 29 tys. osób. Administracyjnie archipelag podzielony jest na 16 gmin. Stolicą jest Mariehamn, z ponad 11 tys. mieszkańców (*Statistical*, 2016, s. 23).

Alandczycy są jedną z bogatszych społeczności w Europie. W 2014 r. produkt krajowy brutto *per capita* wyniósł ponad 42 tys. euro, będąc nieznacznie wyższy niż wskaźnik dla całej Finlandii. Główne źródło dochodów, to sprzedaż usług transportowych, głównie żeglugowych oraz turystyka. Dochody z samego transportu morskiego stanowią aż 22,9% wyspiarskiego PKB (*Statistical*, 2016, s. 158)[2]. Przemysł jest stosunkowo słabo rozwinięty i związany głównie z rybołówstwem i rolnictwem. Bezrobocie na Wyspach w 2015 r. wynosiło 3,8% i jest na stosunkowo stałym poziomie, z niewielką tendencją rosnącą[3]. Wyspy Alandzkie są częścią strefy euro, choć ze względu na szwedzkojęzyczny charakter, powszechnie akceptowane są również korony szwedzkie.

Decyzją Ligi Narodów z czerwca 1921 r. Wyspy Alandzkie stały się autonomiczną prowincją Finlandii, przy zdemilitaryzowaniu i zneutralizowaniu archipelagu. Finlandia w 1922 r. na mocy Aktu Autonomii, nadała Wyspom szeroki zakres autonomii, który w kolejnych dekadach ulegał stałemu rozszerzeniu. Decyzja LN była kompromisem, który nie zadowolił do końca żadnej z zainteresowanych stron, w tym jednak można upatrywać sukcesu (trwałości) tego rozwiązania. Finlandia utrzymała suwerenną zwierzchność nad archipelagiem, Szwecja – gwarancję, iż Alandy z racji swojego statusu (obszar zdemilitaryzowany i zneutralizowany)

[1] Ponad 6700 wysp i wysepek ma powierzchnię powyżej 0,25 ha. Dodatkowo, archipelag tworzy ok. 20 tys. wysepek o powierzchni poniżej 0,25 ha.

[2] Banderę Wysp Alandzkich (bądź fińską) podnosi 27 jednostek. Dalsze 17 statków jest własnością podmiotów alandzkich, ale została zarejestrowana pod innymi banderami.

[3] W okresie 2000–2015 najniższe bezrobocie wynosiło 1,8% (2002), a najwyższe – 4,0% (2014), por. (*Statistical*, 2016, s. 143).

nie będą stanowiły militarnego zagrożenia, a sami Alandczycy – daleko posuniętą autonomię i ochronę szwedzkojęzycznego charakteru archipelagu (Eriksson, 1995, s. 13). Obecnie funkcjonujący Akt Autonomii Wysp Alandzkich, chronologicznie trzeci, został uchwalony 16 sierpnia 1991 r. i obowiązuje od 1 stycznia 1993 r.

Na mocy Aktu Autonomii Wyspy Alandzkie posiadają własny organ władzy ustawodawczej (*Ålands Lagting*)[4] oraz rząd (*Landskapsregering*). 30-osobowy Parlament Wysp Alandzkich upoważniony jest do stanowienia prawa w większości dziedzin dotyczących spraw wewnętrznych. Akty prawne parlamentu Wysp Alandzkich podlegają nadzorowi Prezydenta Finlandii, który może je uchylić, jeżeli uzna, że izba przekroczyła swoje kompetencje lub w sytuacji, gdy akt narusza bezpieczeństwo wewnętrzne lub zewnętrze państwa. Prawodawstwo fińskie obowiązuje w odniesieniu do ściśle wyznaczonych obszarów dotyczących: polityki zagranicznej, większości gałęzi prawa cywilnego i karnego, systemu sądownictwa, ceł oraz państwowego systemu podatkowego. Szczegółowy podział kompetencji pomiędzy Wyspy Alandzkie a państwo wprowadza Rozdział IV i V Aktu Autonomii.

Władzę wykonawczą na Wyspach sprawuje rząd, liczący od 5 do 7 członków, powoływany przez *Lagting*. Obecnie, od 2015 r., funkcję szefa rządu sprawuje Katrin Sjögren, a rządzącą koalicję tworzą ugrupowania liberałów (Liberals for Åland), socjaldemokratów (Åland Social Democrats) i liberalnych konserwatystów (Moderate Coalition for Åland).

Najwyższym przedstawicielem państwa na Wyspach Alandzkich jest Gubernator (*Landshövding*). Jest on mianowany przez Prezydenta Finlandii, ale kandydatura musi zostać zaakceptowana przez przewodniczącego regionalnego Parlamentu. Organem wspólnym jest Delegacja Wysp Alandzkich (*Ålandsdelegation*), do której rząd Finlandii i Parlament Wysp powołują po 2 członków oraz po dwóch zastępców dla każdego członka. Delegacji przewodniczy Gubernator, a kompetencje organu skupiają się na wydawaniu opinii, dbaniu o przekazanie środków z budżetu centralnego dla autonomii oraz rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych w wybranych sprawach (Bonusiak, 2009, s. 40).

Ochronie szwedzkojęzycznego charakteru archipelagu służy prawo domicylu, regulowane przez zapisy Rozdziału II Aktu Autonomii.

[4] G. Bonusiak zwraca uwagę na symboliczny fakt, iż początkowo parlament Wysp nosił nazwę *Landsting*, co podkreślało jego właściwość terytorialną (*land* – ziemia). Obecna nazwa *Lagting*, wskazuje na kompetencję stanowienia prawa (*lag* – prawo), por. Bonusiak, 2009, s. 30.

W praktyce można utożsamić to prawo z posiadaniem „regionalnego” obywatelstwa.

Kompetencje do nadawania prawa domicylu złożono w gestii rządu Wysp Alandzkich. O nabycie tego prawa mogą się ubiegać obywatele Finlandii, którzy mają miejsce zamieszkiwania na Wyspach Alandzkich, przebywają nieprzerwanie na archipelagu od co najmniej pięciu lat oraz wykazują się satysfakcjonującą znajomością języka szwedzkiego[5]. Z racji urodzenia status ten mają osoby z fińskim obywatelstwem, których co najmniej jeden rodzic ma prawo domicylu. Przebywanie poza Wyspami przez okres 5 lat, podobnie jak utrata fińskiego obywatelstwa, powoduje automatyczne wygaśnięcie domicylu.

Posiadanie „regionalnego” obywatelstwa warunkuje możliwość skorzystania z biernego i czynnego prawa wyborczego do Parlamentu Wysp Alandzkich, posiadanie na własność ziemi i nieruchomości oraz prowadzenie działalności gospodarczej lub wykonywanie zawodu. Osoby posiadające prawo domicylu są również zwolnione ze służby wojskowej (choć muszą zamieszkać na Wyspach przed ukończeniem 12 roku życia), a swoje obywatelskie obowiązki mogą wypełniać jedynie w ramach terytorium Wysp Alandzkich.

Wyspy posiadają własną flagę, godło, hymn, a językiem oficjalnym jest język szwedzki. W paszportach osób posiadających prawo domicylu Akt Autonomii zezwala na wpisanie słów „Wyspy Alandzkie”, obok oznaczenia Republika Finlandii.

Akt Autonomii Wysp Alandzkich posiada bardzo silną ochronę w systemie prawnym Finlandii. Zmiana zapisów tego dokumentu, czy też jego uchylenie możne nastąpić jedynie na podstawie *zgodnej* decyzji Parlamentu Finlandii i Parlamentu Wysp Alandzkich. W *Eduskuncie* decyzja taka musi zostać podjęta w trybie zarezerwowanym dla nowelizacji i uchylenia Konstytucji Finlandii, a w Parlamencie Wysp Alandzkich większością co najmniej 2/3 oddanych głosów. Nadmienić trzeba, że tryb zmiany Konstytucji Finlandii, przewidziany w art. 73, jest stosunkowo wymagający. Poza projektami określonymi jako „pilne” (co wymaga większości 5/6 oddanych głosów), procedura przewiduje, po przyjęciu projektu zmiany, uzupełnienia lub uchylenia Konstytucji w drugim czytaniu, zawieszenie takiej propozycji aż do pierwszej sesji parlamentu po

[5] „Właściwą znajomość języka szwedzkiego” zdefiniowano jako „praktyczną wiedzę umożliwiającą kandydatowi funkcjonowanie w pracy i codziennych sytuacjach w szwedzkojęzycznych Wyspach Alandzkich”, *Government Bill 73/1990*, s. 39, za: Hannikainen, 1992, s. 56.

kolejnych wyborach parlamentarnych. Wówczas projekt, po tym jak właściwa komisja stała przedstawi swoje sprawozdanie, podlega uchwaleniu bez znaczących zmian, na posiedzeniu plenarnym w jednym czytaniu większością przynajmniej 2/3 oddanych głosów (*Konstytucja*, 1999).

Wyspy Alandzkie a Unia Europejska

Kurs na integrację z zachodnioeuropejskimi organizacjami stał się oficjalną polityką Finlandii od końca lat 80. XX wieku. W 1989 r. Finlandia stała się pełnoprawnym członkiem Rady Europy oraz rozpoczęła negocjacje dotyczące porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Naturalną konsekwencją było złożenie w marcu 1992 r. wniosku aplikacyjnego o członkostwo we Wspólnotach Europejskich.

Analizę dotyczącą aktywnego udziału Wysp Alandzkich w negocjacjach o członkostwo w Unii Europejskiej trzeba rozpocząć od znaczenia art. 59 Aktu Autonomii. Zapis ten stanowi, że jeżeli umowa lub inne zobowiązanie międzynarodowe wiążące Finlandię będzie zawierało regulacje, które przynależą do kompetencji Wysp Alandzkich, to wtedy regionalny Parlament musi wyrazić zgodę na ich obowiązywanie na terenie archipelagu (*Act*, 1991). Dodatkowo, zapisano, że jeżeli przepisy takiej umowy stałyby w sprzeczności z Aktem Autonomii, to zgoda na ich wejście w życie musi zostać wyrażona przez większość kwalifikowaną 2/3 oddanych głosów w Parlamencie Wysp Alandzkich i zatwierdzona przez *Eduskuntę* w trybie przewidzianym w art. 95 ust. 2 Konstytucji Finlandii, co – w większości przypadków – również oznacza decyzję podjętą większością przynajmniej 2/3 oddanych głosów (*Konstytucja*, 1999).

Zapisy art. 59 wyraźnie zatem wskazywały na konieczność współpracy pomiędzy rządem centralnym Finlandii a władzami Wysp Alandzkich. Regionalny rząd zdawał sobie sprawę, jak dalekosiężne konsekwencje dla Wysp może mieć wynik negocjacji akcesyjnych i ewentualne członkostwo we WE, dlatego też nie zamierzał biernie czekać na decyzję rządu centralnego, ale samemu zarysować swoje postulaty w tej kwestii. Wszystkie alandzkie partie polityczne zostały zobligowane do zajęcia stanowiska w sprawie przynależności do WE (Lindholm, 1997, s. 80). Większość z partii podkreślała konieczność uzyskania specjalnego statusu członkowskiego, poprzez m.in. zabezpieczenie praw mieszkańców Wysp Alandzkich do nabycia ziemi oraz prowadzenia działalności gospodarczej. Alandczycy zdawali sobie sprawę, że nie było żadnej pewności,

czy w toku negocjacji Wspólnoty zechcą przychylić się do przedstawionych postulatów i wyposażyć wyspiarzy w specjalne uprawnienia, tym bardziej, że derogacje, których domagali się Alandczycy dotykały fundamentalnych zasad wspólnotowego prawa.

Na Wyspach Alandzkich nie brakowało głosów przeciwnych wstępowaniu do Unii Europejskiej. Twierdzono, że pozostanie poza strukturami tej organizacji umocni alandzką autonomię, podając za wzór przykład Wyspy Man. Wiele obaw wzbudzały również wspólnotowe regulacje celne. Głównym powodem była oczywiście chęć utrzymania sklepów wolnocłowych na promach pływających z i na Wyspy Alandzkie. Ruch promowy pomiędzy Szwecją a Finlandią, który na szeroką skalę rozpoczął się w latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia, w krótkim czasie stał się kluczowym elementem wyspiarskiej gospodarki. Ważną zachętą dla rozwoju tej gałęzi transportu była możliwość sprzedaży towarów bez akcyzy i cła (Fagerlund, 1997, s. 107), co z kolei umożliwiło utrzymanie stosunkowo niskich cen biletów oraz regularnych i częstych połączeń. Zgodnie ze wspólnotowym ustawodawstwem po 30 czerwca 1999 r. w ramach Unii Europejskiej miały zniknąć wszystkie sklepy wolnocłowe. Wyspy Alandzkie zakaz ten odczułyby niezwykle boleśnie; szacowano, że zniesienie handlu wolnocłowego spowodowałoby obniżenie wyspiarskiego PKB o 1/3 i utratę 4 tys. miejsc pracy (Karlsson, 1999, s. 5, 8). Dodatkowo, zmiana regulacji celnych wywołałaby zapewne reakcję łańcuchową – negatywne skutki odczuliby nie tylko właściciele linii promowych, ale również wszyscy zatrudnieni m.in. w szeroko rozumianym sektorze turystycznym.

W trakcie negocjacji Alandczycy domagali się zatem specjalnych uregulowań w odniesieniu do dwóch obszarów: ochrony własnej gospodarki poprzez wyłączenie ze wspólnotowych regulacji celnych oraz ochrony szwedzkojęzycznego charakteru Wysp. Takie stanowisko, uzupełnione o zachowanie statusu obszaru zdemilitaryzowanego i zneutralizowanego, zostało przedstawione władzom centralnym i przedłożone WE. Tak klarowne zdefiniowanie własnych priorytetów przez polityków Wysp Alandzkich zaskoczyło fińskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych – dotąd bowiem Alandczycy w mniejszym lub większy stopniu, podążali za radami fińskich urzędników (Lindholm, 1997, s. 80–81).

Rada Ministrów Unii Europejskiej swoje stanowisko przedstawiła w lutym 1992 r., ogólnie wyrażając zgodę na alandzkie postulaty. Wyspiarzom przyznano stałe derogacje, które utrzymywały istniejący na Wyspach stan rzeczy w odniesieniu do nabywania nieruchomości oraz pro-

wadzenia działalności gospodarczej. W odniesieniu do tej drugiej kwestii Akt Autonomii w art. 10 stanowi wprost, że akty prawne Wysp Alandzkich mogą ograniczać prawo osób nieposiadających prawa domicylu do pracy i wykonywania zawodu dla własnej korzyści. Co jednak znaczące, wspólnotowa propozycja nie powtórzyła wprost brzmienia tego artykułu. O ile art. 10 Aktu Autonomii mówi o „pracy i wykonywaniu zawodu”, to zapis zaproponowany przez WE odnosił się do „prawa prowadzenia firm i prawa świadczenia usług”. W praktyce, oznacza to zatem brak restrykcji w stosunku do obywateli UE, którzy chcieliby podjąć na Wyspach Alandzkich pracę (Scarpulla, 2002, s. 91). W odniesieniu do powyższych ograniczeń poczyniono jednak zastrzeżenie, że władze Wysp Alandzkich, nie mogą przyjąć postanowień bardziej restrykcyjnych niż te, które obowiązywały 1 stycznia 1994 r. (Fagerlund, 1997, s. 108).

W stanowisku Rady podkreślono, że wszyscy obywatele państw członkowskich na Wyspach Alandzkich muszą być traktowani równo. Niewątpliwie zapis ten dodano, by uniemożliwić preferencyjne traktowanie obywateli Finlandii, niebędących Alandczykami. W ten sposób wypełniono utrzymanie zasady niedyskryminacji, rozumianej w ten sposób, że wszyscy nieposiadający alandzkiego obywatelstwa (*hembygdsratt*) są traktowani tak samo[6]. W odniesieniu do wyborów do parlamentu Wysp Alandzkich utrzymano w mocy prawo domicylu, ale już w wyborach samorządowych po wejściu Wysp do UE miały nastąpić zmiany. Czynne i bierne prawo wyborcze w takich wyborach przysługiwać miały osobie, która przez okres ostatnich trzech lat zamieszkiwała w danym okręgu, nawet, jeżeli nie uzyskała prawa domicylu (*Åland*, 2013, s. 19).

Wypracowane porozumienie dotyczące pozycji Wysp Alandzkich w ramach Unii Europejskiej reguluje tzw. Protokół Alandzki (*Protocol*, 1994). Dokument ten stanowi integralną część fińskiego traktatu akcesyjnego. W konsekwencji zatem przyznane derogacje są częścią pierwotnego prawa wspólnotowego i mogą być zmienione czy uchylone jedynie po ratyfikacji przez wszystkie parlamenty państw członkowskich. Z kolei Finlandia nie może ratyfikować takiej zmiany czy uchylenia sama, bez zgody parlamentu Wysp Alandzkich, jako że kwestia ta znajduje się

[6] W praktyce pewna forma dyskryminacji jednak istnieje, ponieważ jedynie obywatele Finlandii mogą ubiegać się o uzyskanie prawa domicylu na Wyspach Alandzkich, więcej zob. N. Fagerlund, *The Special Status of the Åland Islands in the European Union*, w: *Autonomy and Demilitarization in International Law: the Åland Islands in a Changing Europe*, red. L. Hannikainen, F. Horn, Kluwer Law International, The Hague–London–Boston 1997, s. 214.

w kompetencjach autonomicznych władz. W ten sposób Wyspy Alandzkie uzyskały niezwykle silne umocowanie prawne swojego szczególnego statusu. Warto podkreślić, że bałtycki archipelag jest jedynym terytorium, którego specjalne prawa gwarantowane są pierwotnym, a nie wtórnym prawem unijnym.

Protokół w art. 2 wyłącza Wyspy Alandzkie z unijnych regulacji dotyczących VAT, akcyzy i innych form pośredniego opodatkowania oraz utrzymuje prawo domicylu na Wyspach. Poza zezwoleniem na utrzymanie handlu wolnocłowego po 1999 r. Protokół umożliwia również inne odstępstwa od generalnych zasad podatkowych obowiązujących w Unii, co przejawia się m.in. niższymi niż przewidują to unijne dyrektywy stawkami podatków i akcyzy (Fagerlund, 1997, s. 109). Co istotne, ta derogacja wykracza poza dotychczasowy status Wysp Alandzkich gwarantowany przez prawo międzynarodowe oraz prawo wewnętrzne Finlandii (Scarpulla, 2002, s. 88).

Punkt b artykułu 2 zawiera tzw. *klauzulę bezpieczeństwa*. Stanowi ona, że celem uzgodnionych derogacji jest „utrzymanie konkurencyjności lokalnej gospodarki” (*Protocol*, 1994), a stosowanie szczególnych rozwiązań nie powinno mieć negatywnych konsekwencji dla interesów Unii i jej wspólnej polityki. Co więcej, uznano, że w momencie, w którym derogacje te nie będą już usprawiedliwione, szczególnie ze względu na zasady uczciwej konkurencji, Komisja może „uruchomić” tę klauzulę i złożyć odpowiednią propozycję do Rady Unii Europejskiej. Nie jest jednak jasno sprecyzowane, jakie środki mogłyby w praktyce być zastosowane przez Komisję na podstawie tej klauzuli oraz jakie mogłyby one mieć konsekwencje (Fagerlund, 1997, s. 110).

Wyłączenie Wysp Alandzkich z unijnych regulacji w zakresie prawa podatkowego ma także wady z punktu widzenia samych mieszkańców archipelagu. Z powodu rozbudowanej biurokracji celnej utrudniony jest import artykułów codziennego użytku ze stałego lądu, a to z kolei znajduje swoje odbicie w cenach tych dóbr. Obrót towarami pomiędzy Wyspami a innymi państwami UE odbywa się na podstawie Jednolitego Dokumentu Administracyjnego SAD (*Single Administrative Document*), a więc tak jak w ramach wymiany towarowej państw Unii z krajami trzecimi. Wyjątkiem pozostaje tutaj wymiana towarowa Wysp Alandzkich z Finlandią, gdzie nie obowiązuje SAD, ale wysoko uproszczone zasady (*Åland*, 2013, s. 27). Dla alandzkich przedsiębiorstw handel z Finlandią wiąże się co prawda ze zwiększonymi kosztami, ale ujmując sytuację w szerszej perspektywie, zamiany te przyniosły wyspiarskiej gospodarce znaczne

korzyści, choć nie rozkładają się one równomiernie na wszystkie dziedziny gospodarki.

Dla Alandczyków szczególne znaczenie mają słowa, które znalazły się w preambule *Protokołu Alandzkiego*. Wskazano w niej bowiem, że derogacje nadano „w uznaniu specjalnego statusu Wysp Alandzkich w ramach prawa międzynarodowego” (*Protocol*, 1994). Warto podkreślić, że wcześniej strona fińska odrzuciła podobne stwierdzenie, które zaproponowali Alandczycy i nie włączyła go do swojej propozycji przedłożonej WE (Fagerlund, 1997, s. 109). Sformułowanie to, jako nieprecyzyjne, skrytykował C. Scarpulla. Wskazał, że derogacje dotyczące wyłączenia Wysp z opisanych powyżej zasad podatkowych obowiązujących w Unii, nie wynikają w żadnej mierze ze statusu „w ramach prawa międzynarodowego”. Co więcej, szczególna pozycja Wysp Alandzkich w UE – np. w zakresie utrzymania prawa domicylu – wynika z rozwiązań wewnętrznych, choć faktycznie korzenie tego rozwiązania sięgają decyzji Ligii Narodów z 1921 r. Wreszcie, zapis odwołujący się do „specjalnego statusu Wysp Alandzkich” nie pozwala na rozróżnienie czy dotyczy on jedynie kwestii autonomii terytorialnej Wysp, czy też odnosi się również do demilitaryzacji i neutralizacji archipelagu, co miałoby znaczenie w kontekście wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii (Scarpulla, 2002, s. 87–88). Warto przypomnieć, że kwestie autonomii oraz demilitaryzacji i neutralizacji Wysp Alandzkich pomimo uregulowania tą samą Rezolucją Ligi Narodów z czerwca 1921 r., powinny być postrzegane jako dwa odrębne dokumenty (Scarpulla, 2002, s. 28). Postanowienia dotyczące autonomii odnoszą się do „Prowincji Wysp Alandzkich”, a te związane ze szczególnym statusem militarnym – do „regionu Wysp Alandzkich” (Hannikainen, 1992, s. 56). Co więcej, terytorium stosowania postanowień o demilitaryzacji i neutralizacji nie jest identyczne z politycznymi granicami Wysp Alandzkich.

Uregulowania dotyczące Wysp Alandzkich zostały przyjęte 22 lutego 1994 r. Jednocześnie rząd Finlandii musiał złożyć deklarację, że nie ma zamiaru przekształcenia Wysp w „raj podatkowy”. W sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej w Finlandii zorganizowano dwa referenda. Pierwsze ogólnonarodowe i drugie – konsultatywne – na samych Wyspach Alandzkich.

W referendum ogólnym, które odbyło się 16 października 1994 r., za wstąpieniem do UE opowiedziało się 57,0% mieszkańców Finlandii (włączając w to Wyspy Alandzkie). Na samym archipelagu zwolenników akcesji było mniej: jedynie 51,9% przy frekwencji wynoszącej 61,2%

(Suksi, 1995, s. 32). Niskie poparcie na Wyspach Alandzkich, podobnie zresztą jak w pozostałej części państwa, można w dużej mierze tłumaczyć obawami ludności wiejskiej[7].

Analiza głosów ze względu na miejsce zamieszkania na Wyspach Alandzkich wyraźnie wykazała pęknięcie, rysujące się pomiędzy obszarami zurbanizowanymi a rolniczymi. Jedynie w dwóch okręgach – Mariehamn (stolica) oraz Lemland – wygrali zwolennicy integracji z UE; we wszystkich pozostałych 14 okręgach, większość głosujących była przeciwna członkostwu.

Pierwsze referendum uświadomiło jednak Alandczykom, że niezależnie od ich decyzji Finlandia stanie się członkiem UE. W tej sytuacji pozostanie poza strukturami unijnymi mogłoby się okazać zdecydowanie mniej korzystne. W przypadku odrzucenia wypracowanego *Protokołu Alandzkiego* i pozostania poza Unią, Finlandia musiałyby wynegocjować dla Alandów odrębną umowę handlową (na wzór Wysp Owczych) bądź porozumienie o unii celnej (na wzór San Marino czy Andory). Czasu, jaki byłby niezbędny dla przeprowadzenia tych negocjacji oraz ich wyniku nie dało się przewidzieć. Odcięcie od rynków Wspólnoty dotkliwie odczuliby rolnicy i rybacy, stąd też ich organizacje namawiały do głosowania za wstąpieniem do Unii. Podobne rekomendacje płynęły od przedstawicieli przemysłu stoczniowego i transportu morskiego, którzy mieli zapewnione utrzymanie sklepów wolnocłowych. Dla mieszkańców Wysp dodatkowym impulsem przemawiającym na korzyść integracji z Unią był wynik referendum akcesyjnego w Szwecji. 13 listopada 1994 r. ponad 52% Szwedów opowiedziało się za wstąpieniem do tej organizacji. Dlatego też, kiedy 20 listopada 1994 r. na Wyspach Alandzkich przeprowadzono referendum konsultatywne, za członkostwem w Unii opowiedziało się aż 73,6% mieszkańców, przy frekwencji wynoszącej 49,1%. Decyzję tę zaaprobował lokalny parlament. W 30-osobowym *Lagtingu*, 2 grudnia 1994 r., zgodę na integrację wyraziło 26 deputowanych, a 4 było przeciwnych. Z dniem 1 stycznia 1995 r. Wyspy Alandzkie, jako część Finlandii, wstąpiły do Unii Europejskiej.

Akcesja do Unii Europejskiej wymagała modyfikacji Aktu Autonomii Wysp Alandzkich. Do rozdziału 9, dotyczącego traktatów międzynarodowych, dodano podrozdział 9a, traktujący o „Sprawach Unii Europejskiej”.

[7] Jest faktem, że po wstąpieniu do Unii ceny żywności spadły, a małe gospodarstwa alandzkie nie mają szans konkurowania z wspólnotowymi gigantami. Prawdopodobnie jednak pozostanie poza Unią nie przyniosłoby fińskim i alandzkim rolnikom większych korzyści.

Przepisy te zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 1995 r., i były dotychczas modyfikowane dwukrotnie: w 2004 i 2009 r. Nowe regulacje stanowią, że rząd Wysp Alandzkich może uczestniczyć w przygotowywaniu wspólnie z rządem Finlandii stanowiska negocjacyjnego, jeżeli sprawa znajduje się w kompetencjach Wysp Alandzkich, bądź ma dla nich specjalne znaczenie (art. 59a). Autonomiczny rząd powinien być informowany o wszelkich działaniach w ramach instytucji UE, które dotyczą uprawnień władz autonomii. Rząd Wysp został także upoważniony do uczestnictwa w posiedzeniach rządu Finlandii w odniesieniu do takich spraw. Rząd Wysp Alandzkich może też kontaktować się z Komisją Europejską w sprawach leżących w kompetencjach autonomii i związanych z implementacją unijnych decyzji na Wyspach (art. 59b).

W ramach prac Rady Unii Europejskiej i jej grup roboczych rząd Wysp Alandzkich uzyskał prawo uczestniczenia, na żądanie, w pracach fińskiej delegacji. Jeżeli w ramach krajowych negocjacji, dotyczących spraw istotnych dla archipelagu, nie będzie możliwe zharmonizowanie stanowiska Wysp i Finlandii, to *Landskapsregering* ma prawo domagać się, aby w trakcie prezentacji fińskiego stanowiska, przedstawione zostało również zdanie odrębne Wysp Alandzkich (art. 59a).

Oczywiście, jako członek Unii Europejskiej Wyspy Alandzkie są zobligowane do implementacji unijnego ustawodawstwa, ale jedynie w tych dziedzinach, które znajdują się w kompetencji rządu autonomii. W praktyce zatem Wyspy przekazały Unii mniej uprawnień legislacyjnych niż Finlandia. Spowodowane jest to faktem, że większość dziedzin, w których autonomiczne władze mają uprawnienia legislacyjne, a więc takie jak m.in. edukacja, zdrowie czy kultura znajduje się poza unijnymi kompetencjami. Jeżeli Komisja Europejska uzna, że doszło do niedostatecznego wypełnienia zobowiązań, odpowiedź przygotowywana jest wspólnie przez władze państwowe i Rząd Wysp Alandzkich, o ile sprawy te dotyczą zobowiązań leżących w kompetencjach autonomii. Alandy solidarnie uczestniczą w odpowiedzialności państwa w zakresie wynikającym proporcjonalnie z działań lub zaniechań Wysp Alandzkich (art. 59d).

Dodatkowo, w fińskim parlamencie wprowadzono zmiany umożliwiające uczestnictwo alandzkich przedstawicieli w spotkaniach Wielkiej Komisji *Eduskunty*. Poczynając od 1994 r. Wielka Komisja stała się główną komisją fińskiego parlamentu, która w swych pracach koncentruje się przede wszystkim na sprawach związanych z członkostwem Finlandii w UE (Grzybowski, 2007, s. 81). Do zadań tego organu parlamentarnego należy m.in. zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii o projektach

unijnych aktów prawnych. Wielka Komisja uczestniczy w kształtowaniu fińskiej polityki UE w takich obszarach jak np. wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, kwestie instytucjonalne oraz budżetowe. Wielką Komisję tworzy 25 deputowanych i 13 zastępców. Jak stanowi obecnie konstytucja Finlandii w art. 52 „deputowany wybrany w okręgu wyborczym Wysp Alandzkich zawsze ma prawo do uczestnictwa w posiedzeniach Komisji” (*Konstytucja*, 1999). Co interesujące, aby zagwarantować wysłuchanie alandzkich postulatów w wypracowywaniu opinii związanych z członkostwem w UE, każde ministerstwo ustanowiło urzędnika odpowiedzialnego za sprawy archipelagu (*Åland*, 2013, s. 24).

Zarówno w pierwszym, jak i drugim referendum frekwencja na Wyspach nie była zbyt wysoka. Również w pierwszych wyborach do Parlamentu Europejskiego niewielu uprawnionych zdecydowało się oddać swoje głosy: w 1999 r. niecałe 22%, a pięć lat później – nieco ponad 35% Alandczyków (*Åland*, 2013, s. 35–36)[8]. Jednak już w wyborach z 2009 r., jak i 2014 r. frekwencja wyniosła odpowiednio 48,2% i 57,3% (*Åland statistik*, 2016). Zdecydowanie przychylnie Alandczycy powitali nową walutę – euro, co niewątpliwie wynikało z faktu, iż nie byli oni tak mocno przywiązani do fińskiej marki, a na Wyspach w użyciu były (i wciąż są) szwedzkie korony (*Åland*, 2013, s. 36). Alandzki Parlament wyraził zgodę również na przyjęcie traktatu amsterdamskiego, traktatu nicejskiego oraz traktatu lizbońskiego.

Alandczycy nie posiadają własnego reprezentanta w Parlamencie Europejskim, jako że Finlandia samodzielnie obsadziła wszystkie przysługujące jej miejsca (obecnie – 13 mandatów), co spotkało się z ostrą – i wciąż aktualną – krytyką wyspiarzy. Interesy Wysp Alandzkich w PE może reprezentować przedstawiciel Szwedzkiej Partii Ludowej (*Svenska folkpartiet i Finland* – SFP), działającej na terenie Finlandii. Trzeba podkreślić, że Wyspy posiadają swój własny „system partyjny” i nie ma ugrupowań funkcjonujących równocześnie na terenie Finlandii i na terenie Wysp Alandzkich. SFP kojarzona jest z ugrupowaniem reprezentującym szwedzkojęzyczną mniejszość Finlandii, a tradycyjnie przedstawiciel Wysp Alandzkich do fińskiego parlamentu, jest członkiem koła parlamentarnego SFP, niezależnie od własnej przynależności partyjnej. Od pierwszych wyborów z 1995 r. Szwedzkiej Partii Ludowej udaje się

[8] Wyższa frekwencja w 2005 r. wynikała zapewne z faktu, że do Parlamentu Europejskiego startowało dwóch kandydatów z Wysp Alandzkich: Viveka Eriksson oraz Barbro Sundback.

wprowadzić do Parlamentu jednego deputowanego[9]. Z racji programowych – choć w ograniczonym zakresie – odgrywa on swoistą rolę „pośredniego” przedstawiciela Alandów. Nad interesami Wysp w UE czuwa również alandzki przedstawiciel w Komitecie Regionów[10], wybierany już bezpośrednio przez rząd Wysp Alandzkich[11]. Wyspy posiadają również swojego doradcę przy Stałej Misji Finlandii w Brukseli.

Kwestia zagwarantowania miejsca w PE dla Wysp Alandzkich jest przedmiotem ożywionej dyskusji już od 1995 r. W czerwcu 2003 r., jeszcze w trakcie prac Konwentu w sprawie Przyszłości Europy[12], w kancelarii premiera Finlandii, opracowano i przedstawiono raport zatytułowany „Podział kompetencji w UE i Wyspach Alandzkich”. Celem opracowania raportu było zbadanie, jak przewidywane zmiany w podziale kompetencji między UE i kraje członkowskie wpłyną na sytuację Alandów. W szczegółowych konkluzjach raportu, jego autor Niilo Jääskinen z Najwyższego Sądu Administracyjnego Finlandii, stwierdził, że rząd Finlandii powinien domagać się włączenia zapisów prawnych zabezpieczających status regionów UE do przyszłego Traktatu Konstytucyjnego w celu ochrony obecnej autonomii Alandów. Jednocześnie, ku niezadowoleniu Alandczyków, stwierdził, iż nie ma potrzeby, aby dalej podejmować temat posiadania przez wyspiarzy swojego przedstawiciela w Parlamencie Europejskim, ani dyskutować nad zrównaniem w prawach parlamentu Wysp Alandzkich z fińskim parlamentem w kwestiach współpracy między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim (*Report*, 2003). Sprawa powróciła w 2006 r. kiedy alandzki Parlament przesyłał do *Eduskunty* propozycję przekazania Wyspom na stałe jednego z fińskich miejsc w Parlamencie Europejskim. Podstawą prawną był art. 22. Aktu

[9] Obecnie, po wyborach z 2014 r., jest to Nils Torvalds. Z kolei w wyborach do PE w 2009 r. przedstawiciel SFP po zdobyciu mandatu, spełnił swoją obietnicę wyborczą i zatrudnił jednego asystenta z Wysp Alandzkich.

[10] Komitet Regionów został utworzony na podstawie artykułów 263–265 Traktatu Ustanawiającego Wspólnoty Europejskie. Jest odpowiedzią na dążenia regionów i społeczności lokalnych do udziału w procesach decyzyjnych Wspólnoty.

[11] Od 2012 r. funkcję tę pełni Gun-Mari Lindholm.

[12] Decyzja o powołaniu Konwentu w sprawie Przyszłości Europy została oficjalnie ogłoszona podczas spotkania Rady Europejskiej w Laeken w grudniu 2001 r. Celem prac Konwentu było opracowanie szkicu konstytucji dla Unii Europejskiej, który Rada miała sfinalizować i ostatecznie przyjąć. Konwent zakończył swoje prace w lipcu 2003 r. Zob.: *Laeken Declaration*, (2001), Presidency Conclusions 15 December 2001, European Union. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf (14 sierpnia 2016).

Autonomii, który stanowi, że Parlament Wysp Alandzkich może przygotowywać projekty ustaw w zakresie kompetencji państwa. Te z kolei rząd Finlandii przedstawia pod „rozwagę” *Eduskunty*. Fiński Parlament zdecydowanie jednak odrzucił alandzką inicjatywę w lutym 2007 r. (Silverström, 2008, s. 269).

W tym kontekście szczególnego rozgłosu nabrała kwestia przyjęcia traktatu lizbońskiego przez Parlament Wysp Alandzkich. Regionalni politycy postanowili wykorzystać głosowanie nad traktatem do wzmocnienia swojej pozycji w UE. Możliwy był bowiem scenariusz, że traktat zostanie co prawda przyjęty przez wszystkie 27 państw, ale nie autonomiczne Wyspy Alandzkie – a to dla Finlandii stanowiłoby spore wyzwanie. Świadomi konsekwencji tego scenariusza, Alandczycy widzieli w tym możliwość negocjacji z Finlandią swoich żądań. Po raz kolejny powróciła kwestia przedstawiciela Wysp w PE oraz większej presji fińskich polityków na unijne regulacje dotyczące obszarów wrażliwych dla Wysp (np. kwoty połowowe, polowania, ochrona środowiska). O ile kwestia mandatu w PE tradycyjnie spotkała się z fińską odmową, to specjalna grupa robocza przygotowała poprawkę do Aktu Autonomii, która uzupełnia art. 59c, m.in. o prawo Wysp Alandzkich do występowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (ECJ), w sprawach związanych z zakresem kompetencji przysługujących autonomicznej prowincji oraz szerszego posługiwania się j. szwedzkim w sprawach o naruszenia unijnych przepisów (*Finland*, 2008; Stephan, 2010, s. 30). Wcześniej, w sprawach przed ECJ Wyspy Alandzkie reprezentowała wyłącznie Finlandia[13]. Traktat lizboński został finalnie przez Parlament Alandzki przyjęty, choć po – celowo wydłużonych – 15-miesięcznych pracach w parlamentarnej komisji (Hepburn, 2014, s. 480).

[13] Głośna była sprawa nierespektowania przez Wyspy Alandzkie zakazu sprzedaży na swoim terytorium szczególnego rodzaju tabaki (tytoń do stosowania doustnego – *snus*). W UE obowiązuje zakaz wprowadzania do obrotu *snusu*, ale z regulacji tej została wyłączona Szwecja, co nastąpiło w uznaniu wielowiekowej tradycji używania tego produktu. Wyspy Alandzkie, wyraźnie zbliżone do Szwecji kulturowo, również domagały się podobnego przywileju. Warto dodać, ze sprawy zdrowia przynależą do kompetencji władz autonomicznych, a regulacje wprowadzone przez Wyspy Alandzkie Komisja Europejska uznała za niewystarczające. To z kolei spowodowało dwukrotne skierowanie sprawy do Trybunały Sprawiedliwości, gdzie nawet Finlandia opowiedziała się po stronie UE. Sprawa dotyczyła nie tylko kwestii kulturowych i zdrowotnych, ale miała również wymiar finansowy: *snus* może być bowiem sprzedawany na szwedzkich promach, ale już nie na jednostkach alandzkich, por. *Commission*, 2007; *Case-law of the Court of Justice*, C-343/05 Commission v. Finland, judgment of 18 May 2006.

Kwestia utworzenia odrębnego okręgu wyborczego do PE na Wyspach pojawiła się ponownie podczas dyskusji na temat zmian organizacyjnych w europarlamencie, związanych z Brexitem. W kwietniu 2017 r. alandzki rząd przesłał Finlandii propozycję, aby popierać ideę podziału brytyjskich mandatów pomiędzy dotychczasowych członków UE, a gdyby jedno – lub więcej – miejsc przypadło Finlandii, ta przekazałaby jeden mandat Wyspom Alandzkim (Hannus, 2017). W opinii alandzkich polityków, właściwa byłaby decyzja, aby brytyjskie miejsca rozdzielić właśnie pomiędzy regiony autonomiczne Unii, co byłoby krokiem ku urzeczywistnieniu idei „Europy regionów”[14].

Podsumowanie

Stosunki międzynarodowe są wciąż zdominowane przez relacje pomiędzy państwami. Nie ulega wątpliwości, że choć katalog „uczestników stosunków międzynarodowych” ulega ciągłemu poszerzenie, to państwa wciąż odgrywają główną rolę. Przykład Wysp Alandzkich w ogólności, a proces integracji z UE w szczególności, jest przykładem aktywności niesuwerennych uczestników w stosunkach międzynarodowych.

Niewątpliwe, z punktu widzenia Wysp Alandzkich wyniki negocjacji integracyjnych okazały się stosunkowo korzystne: udało utrzymać się najważniejsze z postulatów (utrzymanie prawa domicylu oraz pozostanie poza unijnym systemem podatkowym). Z drugiej jednak strony Wyspy Alandzkie, przystępując do UE, przekazały tej organizacji część swoich kompetencji, nie zyskując gwarancji reprezentacji. Jak wspomniano, Alandy nie posiadają zagwarantowanego miejsca w PE, a w Komitecie Regionów i w Stałej Misji Finlandii w Brukseli mają zaledwie po jednym przedstawicielu. Problem ten M. Suksi opisał jako proces „przeciekania autonomii”: kompetencje w tak ważnych i wrażliwych dla wyspiarskiej gospodarki obszarach jak rybołówstwo, rolnictwo czy ochrona środowiska „wyciekły” poza Wyspy[15] (Suksi, 2011, s. 141). Większe „upodmioto-

[14] Trudności z potencjalnym przypisaniem mandatu do PE dla Wysp Alandzkich wypływają również z czysto praktycznych przesłanek. Utworzenie na Wyspach odrębnego okręgu wyborczego oznaczałoby, że jeden deputowany przypadałby tam na 27 tys. mieszkańców, w porównaniu do 408 tys. w pozostałych częściach Finlandii. Sprawa brytyjskich mandatów w PE nie została jeszcze rozstrzygnięta; nie budzi jednak wątpliwości, że będzie to kwestia równie trudna technicznie, co politycznie wrażliwa.

[15] W pewnym zakresie zostało to zrekompensowane większym udziałem Wysp Alandzkich w procesie formułowania fińskiego stanowiska wobec UE.

wienie” Wysp Alandzkich w Unii Europejskiej pozostaje stałym tematem dyskusji pomiędzy Finlandią a Wyspami.

Największymi beneficjentami zmian związanych z integracją z UE są oczywiście kompanie promowe i sektor turystyczny (*Åland*, 2013, s. 28). W szerszej perspektywie Wyspy Alandzkie czerpią korzyści również z uczestnictwa w programach współfinansowanych przez unijne fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Społeczny; Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego; Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (szczególnie istotny z ekonomicznego punktu widzenia, głównie poprzez projekty nakierowane na rozbudowę ekologicznych gospodarstw rolnych), Europejski Fundusz Morski i Rybacki. Całe Wyspy Alandzkie zostały uznane za obszar mniej uprzywilejowany (*less favoured area* – LFA) i z tego tytułu uzyskują kompensacje, które mają wyrównać wyższe koszty produkcji (*Åland*, 2013, s. 30). Kolejną inicjatywą wspólnotową, w której uczestniczą Wyspy Alandzkie jest program INTERREG VA Centralny Bałtyk na lata 2014–2020. Celem programu jest wprowadzanie innowacji w tradycyjnych sektorach gospodarki, zwiększenie konkurencyjności regionalnych SME, ekologiczny transport oraz dbałość o stan wód[16].

Warto też przypomnieć, że w pierwszym referendum na Wyspach, za wstąpieniem do UE opowiedzieli się jedynie mieszkańcy 2 okręgów: Mariehamn i – z bardzo niewielką przewagą – w Lemland. Wyraźnie pokazało to pęknięcie na część „miejską” i „wiejską” archipelagu. Co prawda w drugim referendum za członkostwem opowiedziały się wszystkie okręgi, ale wtedy było już wiadomym, że do UE na pewno wstąpi zarówno Finlandia, jak i Szwecja.

W sierpniu 2013 r. przeprowadzono na Wyspach Alandzkich badanie dotyczące postrzegania Unii Europejskiej. Co interesujące, wyspiarze okazali się być gorącymi zwolennikami integracji. 51% Alandczyków uznało, że członkostwo w UE jest korzystne, przeciwnego zdania było 20% badanych. Na pytanie dotyczące wpływu integracji na codzienne życie mieszkańców odpowiedzi „pozytywnie” i „raczej pozytywnie” udzieliło 33%. Z kolei opcję „bardzo negatywnie” i „dość negatywnie” wybrało 21% respondentów. Co ciekawe, aż 43% badanych o wpływ wskazało na odpowiedź „ani pozytywnie, ani negatywnie”. Ogólnie jednak, w porównaniu do pozostałych części Finlandii, Wyspy Alandz-

[16] Więcej: *Interreg V-A – Finland-Estonia-Latvia-Sweden (Central Baltic)*, http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/atlas/programmes/2014-2020/finland/2014tc16rfcb014, 22.06.2017.

kie okazały się jednym z najbardziej proeuropejskich regionów (*Åland*, 2013, s. 41–47).

Tak pozytywne postrzeganie Unii Europejskiej wynika po części faktu, że jak dotychczas Wyspom Alandzkim udało się połączyć niejako sprzeczne z sobą wartości: integrację z Unią Europejską wraz z ochroną swego szczególnego statusu Wysp (Scarpulla, 2012, s. 95). Wyspy Alandzkie będąc członkiem UE uzyskały derogacje, które w swojej istocie dotykają podstawowych zasad tej organizacji. Alandczykom udało się zabezpieczyć nie tylko szwedzkojęzyczny charakter Wysp (utrzymanie prawa domicylu), ale także ochronić własną gospodarkę (wyłączenie z ustaleń w zakresie unijnego prawa podatkowego). Dodatkową gwarancją dla Alandczyków jest fakt, iż *Protokół Alandzki* stanowi integralną część fińskiego Traktatu Akcesyjnego. Oznacza to, że jego zmiana wymagałaby zgody wszystkich państw członkowskich Unii, w tym samej Finlandii. W konsekwencji zmiany musiałby zostać zaaprobowane również przez parlament Wysp Alandzkich.

Bibliografia

Act on the Autonomy of Åland (1999), http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf, 22.06.2017.

Åland in the European Union (2013), Ministry for Foreign Affairs of Finland, Jyväskylä.

Åland statistic- och utredningsbyrå, Val – Riksdags-, president- och EU-parlamentsval, http://www.asub.ax/sv/val-riksdags-president-och-eu-parlamentsval, 7.07.2017.

Bonusiak G. (2009), *Statut Wysp Alandzkich*, Rzeszów.

Case-law of the Court of Justice, C-343/05 Commission v. Finland, judgment of 18 May 2006.

Commission refers Finland to the European Court of Justice a second time over tobacco for oral use (2007)*,* IP/07/1592, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1592_en.htm?locale=en, 12.06.2016.

Eriksson S. (1995), *Åland – a Demilitarized, Neutralized Region*, w: *The Åland Islands Demilitarized Region*, Mariehamn.

Fagerlund N. (1997), *Autonomous European Island Regions Enjoying a Special Relationship with the European Union*, w: *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdiction*, red. L. Lyck, NordREFO, Stockholm.

Fagerlund N. (1997a), *The Special Status of th ,e Åland Islands in the European Union*, w: *Autonomy and Demilitarization in International Law: the Åland Islands in a Changing Europe*, red. L. Hannikainen, F. Horn, The Hague–London–Boston.

Finland ratifies the treaty of Lisbon (2008), Ministry for Foreign Affairs of Finland, http://www.finland.lt/public/default.aspx?contentid=136309&nodeid=38417&contentlan=2&culture=en-US, 11.09.2008.

Grzybowski M. (2007), *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków.

Hannikainen L. (1992), *Cultural, Linguistic and Educational Rights in the Åland Islands. An Analysis in International Law*, Helsinki.

Hannus B. (2017), *Åland vill diskutera EU-parlamentsplats i samband med Brexit*, https://svenska.yle.fi/artikel/2017/04/28/aland-vill-diskutera-eu-parlamentsplats-i-samband-med-brexit, 28.04.2017.

Hepburn E. (2014), *Forging autonomy in a unitary state: the Åland Islands in Finland*, “Comparative European Politics”, vol. 12, Issue 4–5.

Interreg V-A – Finland-Estonia-Latvia-Sweden (Central Baltic), http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/atlas/programmes/2014-2020/finland/2014tc16rfcb014, 22.06.2017.

Karlsson T. (1999), *A tax paradise in the making? Alcohol regulations in the Åland Islands*, “Contemporary Drug Problems”, vol. 26, Issue 1.

Konstytucja Finlandii z 11 czerwca 1999 r., http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/finlandia.html, 18.06.2017.

Laeken Declaration (2001), Presidency Conclusions 15 December 2001, European Union.

Lindholm G. (1997), *Recent Developments in the Evolution of the Aaland Autonomy*, w: *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdiction*, red. L. Lyck, NordREFO, Stockholm.

Nordregio, (2006) http://www.nordregio.se/Files/r0601.pdf#search=%22%22Interreg%20III%20A%20Archipelago%22%22, 4 września 2006.

Protocol No 2 on the AAland islands, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A11994N%2FPRO%2F02, 20.06.2017.

Report completed on the importance for the Province of Åland of work on the future of Europe (2003), Government Information Unit, http:///www.vnk.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/en.jsp?oid=96922, 21 sierpnia 2006.

Scarpulla C. (2002), *The Constitutional Framework for the Autonomy of Åland. A Survey of the Status of an Autonomous Region in the throes of European Integration*, Mariehamn.

Silverström S. (2008), *The Competence of Autonomous Entities in the International Arena – With Special Reference to the Åland Islands in the European Union*, “International Journal on Minority and Group Rights”, vol. 15.

Statistical Yearbook of Åland 2016, http://www.asub.ax/sites/www.asub.ax/files/attachments/page/statistisk_arsbok_for_aland_2016_0.pdf, 25.04.2017.

Stephan S. (2010), *Regional voices in the European Union – regions with legislative power and multi-level governance. Perspectives for the Åland Islands*, Mariahamn.

Suksi M. (1995), *Frames of Autonomy and the Åland Islands*, Åbo Univeristy, Åbo.

Suksi M. (2011), *The Åland Islands as a Continued Asymmetrical Feature of Finish Governance: with Some Convoluted Tendencies of Resymmetrisation*, w: F. Requejo, K. J. Nagel, *Federalism beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, Aldershot.

The Legislative Assembly of Aland – Åland Lagting, http://www.lagtinget.ax, 29 maja 2005.

The status of the Åland Islands in the European Union under international law

Summary

The Åland Islands are a Swedish-speaking autonomous territory of Finland. The broad autonomy granted by the League of Nations’ decision of 1921 allowed the Isles to make an independent decision on the integration of the Baltic archipelago into the European Communities in the early 1990s. The article presents the process of the Åland Islands obtaining EC membership, and focuses on the special status awarded to the archipelago. Thanks to the joint involvement of the autonomous authorities of the Islands and central authorities of Finland and the favorable attitude of the EC, derogations were successfully developed which, in essence, concern the basic principles of the EC. By this token, the citizens of the Åland Islands managed to secure not only the Swedish-speaking nature of their territory (retaining rights of domicile), but also the protection of their own economy (being excluded from the EU tax law regulations).

Key words: Aland Islands, European Union, right of domicile, autonomy

DOI 10.14746/ssp.2017.3.2

Grzegorz Piwnicki

Uniwersytet Gdański

Syndrom reintegracji w stosunkach Polski z Unią Europejską po roku 2015[1]

Motto:

Unia Europejska to kotwica państwa polskiego w cywilizowanym, demokratycznym, bezpiecznym i zamożnym świecie.
Kto przekonuje Polaków, że jest inaczej to kłamca, ignorant, szaleniec lub zdrajca narodu.

Grzegorz Piwnicki

Streszczenie: Artykuł prezentuje problem integracji Polskiej z Unią Europejską przez pryzmat dychotomii przełomu lat 2015–2016. Pierwszą kwestią, którą w nim poruszono to dążenie Polski do połączenia się z systemem euroatlantyckim po odzyskaniu suwerenności politycznej w roku 1989. Wydawać by się mogło, że uzyskano w tej kwestii wielki sukces, który miał być wyznacznikiem polskiej polityki zagranicznej na XXI wiek. Było to przyjęcie naszego kraju do NATO 12 marca 1999 roku, a następnie akcesja do Unii Europejskiej w 2004 roku po kilkunastu latach starań i przygotowań. Okres taki trwał 11 lat do momentu przejęcia władzy przez PiS w wyborach październikowych 2015 roku.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, integracja, reintegracja, PiS, syndrom

1. Akcesja Polski do Unii Europejskiej w kontekście polskiego interesu narodowego

Polska po odzyskaniu suwerenności w czerwcu 1989 roku po kilkudziesięciu latach systemów niedemokratycznych (totalitaryzm do 1956 roku i autorytaryzm lat 1956–1989) wizję swojego istnienia i rozwoju widziała w wolnym i bogatym obszarze Zachodniej Europy. Marzeniem ówczesnych polityków była akcesja do Unii Europejskiej i NATO. Wydawać się mogło, że jest to cel w bliskiej perspektywie nieosiągalny. Okazało się, że Europa widziała potrzebę rozszerzenia wolności i demokracji

[1] Stan faktyczny na 22 września 2017 roku.

na kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Komisja Europejska w raporcie o stanie przygotowań do członkostwa w Unii dała do zrozumienia, że przewiduje poszerzenie UE w 2004 roku, w tym również o Polskę (*Okresowy raport*, 2001). Perspektywa przystąpienia Polski do Unii Europejskiej była wielką niewiadomą, a Polacy nie wiedzieli na co mogą liczyć po akcesie. Członkostwo w UE było procesem o dalekosiężnych skutkach. Implikacje miały wymiar cywilizacyjny, polityczny, ekonomiczny. Polakom przed referendum przedstawiono korzyści przystąpienia do wspólnoty, zaprezentowano to w następujący sposób:

1) korzyści polityczne:

– członkostwo Polski w Unii Europejskiej będzie najważniejszą (obok członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim) gwarancją demokratycznego i rynkowego ustroju, jaki przyjęła Polska w 1989 roku. Nastąpi utrwalenie tych wartości, które łączą Polskę z zachodnim systemem wartości – demokracji, zasad państwa prawa, poszanowania praw człowieka i praw mniejszości oraz zasady gospodarki rynkowej;
– przestąpienie do Unii Europejskiej pozwoli Polsce na uczestnictwo w procesie decyzyjnym Unii. To w Brukseli, Londynie, Paryżu i Berlinie zapadają najważniejsze postanowienia dotyczące spraw europejskich. Uzyskując członkostwo, Polska będzie współdecydowała o przyszłości Europy w XXI wieku. Potencjał naszego kraju i jego możliwości rozwoju predysponują nas do aktywnego uczestnictwa w procesie integracji europejskiej;
– wzrośnie pozycja Polski oraz jej możliwości oddziaływania w stosunkach międzynarodowych. Po osiągnięciu celu, jakim jest członkostwo w Unii Europejskiej, Polska przestanie być postrzegana jako „kraj rozwijający się” albo jeden z „wyłaniających się rynków” lub „kraj przechodzący transformację ustrojową”. Wejdziemy do klubu krajów stabilnych i przewidywalnych;
– włączenie do krajowego porządku prawnego zasad i norm unijnego prawa wspólnotowego w sposób bezpośredni i pośredni wymusi korzystne zmiany w aparacie urzędniczym. Bezpośrednio – poprzez przyjęcie odpowiednich zapisów pośrednio – dzięki poddaniu administracji publicznej zewnętrznej kontroli instytucji Unii, przede wszystkim Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego i Komisji Europejskiej;
– jednym z najważniejszych skutków objęcia Polski europejskimi regulacjami będzie włączenie naszego kraju w system porozumień z Schengen. Przede wszystkim kontrole graniczne i celne na grani-

cy z Niemcami, Czechami, Słowacją i Litwą zostaną w przyszłości zniesione, natomiast granica z Białorusią, Rosją i Ukrainą stanie się zewnętrzną granicą Unii Europejskiej i zacznie spełniać wymogi zawarte w umowach międzynarodowych;
– z poprzednim punktem jest ściśle powiązany problem trzech instytucji: policji, służb granicznych i specjalnych, które otrzymają znacznie więcej środków technicznych oraz pomoc policji krajów Unii. Pozwoli to na skuteczniejszą walkę z przestępczością, szczególnie z takimi jej rodzajami, które mają charakter międzynarodowy;

2) korzyści ekonomiczne:
– członkostwo w Unii Europejskiej jest szansą na zdecydowane przyspieszenie wzrostu gospodarczego (wzrostu produktu krajowego brutto) w Polsce. Tak naprawdę najwięcej zależy od polityki prowadzonej przez polski rząd: w jaki sposób zostaną wykorzystane fundusze akcesyjne z Unii Europejskiej i jaką politykę gospodarczą wewnątrz kraju będzie on prowadził. Jak pokazała przeszłość, do wyboru są dwie drogi, nazwijmy je grecką i irlandzką[2]. Szacunki rządu wskazują, że wejście Polski do Unii Europejskiej powinno przyspieszyć nasz rozwój o od 0,2% do 1,7% rocznie. Oznacza to, że wzrost gospodarczy Polski powinien wynieść 5–8% rocznie;
– należy oczekiwać wzrostu inwestycji kapitałowych zarówno z państw należących do Unii Europejskiej, jak i z pozostałych krajów wysoko uprzemysłowionych. W przypadku tych ostatnich dodatkowym bodźcem będzie wejście poprzez Polskę na ogromy i chłonny rynek europejski;
– pełna integracja z Unią Europejską będzie miała bardzo duży wpływ na polską makroekonomię. Według różnych symulacji, wzrośnie skłonność do oszczędzania i inwestycji, wzrosną obroty handlowe z zagranicą, a zwłaszcza z krajami Unii Europejskiej. W dłuższym okresie nastąpi spadek deficytu handlowego i deficytu obrotów bieżą-

[2] Grecja, która przystąpiła do Wspólnot Europejskich w 1981 roku, przeznaczyła większość pieniędzy na konsumpcję. Spowodowało to bardzo niski wzrost gospodarczy w latach osiemdziesiątych, szacowany na około 2% rocznie, a więc poniżej średniego wzrostu w krajach wspólnot. Można uznać, że większa część wspólnotowych transferów została zmarnowana. Irlandia postąpiła inaczej. Środki pomocowe zostały przeznaczone na poprawę infrastruktury oraz otoczenia, prowadzenia działalności gospodarczej, a także zainwestowano je w nowe technologie (komputery i telekomunikacja). Dzięki temu oraz dzięki prowadzonej liberalnej polityce gospodarczej Zielona Wyspa przekształciła się z zacofanego, peryferyjnego kraju w państwo bogatsze od Wielkiej Brytanii, rozwijające się w tempie 7–9% rocznie.

cych, a przede wszystkim spadnie stopa inflacji, zwłaszcza po przystąpieniu do unii walutowej;
– w sposób szczególny (ale jedynie po spełnieniu wielu warunków) na integracji zyska polskie rolnictwo. Ponad 40% całego budżetu Unii pochłania wspólna polityka rolna. Rozciągnięcie wszystkich jej postanowień na Polskę przyspieszy i ułatwi restrukturyzację i modernizację wsi oraz zapewni rolnikom spełniającym unijne wymogi szybki i stabilny wzrost ich dochodów;
– polscy pracownicy uzyskają dostęp do unijnego rynku pracy oraz prawo do swobodnego osiedlania się na terytorium całej Unii Europejskiej. Jednocześnie uzyskają te same prawa i przywileje pracownicze, które poszczególne państwa przyznają swoim obywatelom;
– przystąpienie do unii walutowej spowoduje stabilizację finansów publicznych, zmniejszenie kosztów działalności przedsiębiorstw poprzez wyeliminowanie prowizji od wymiany walut i ryzyka zmian kursów walut. Niższy koszt kredytów i większa stabilność rynku finansowego będą dodatkowymi czynnikami przyspieszającymi wzrost gospodarczy;
3) korzyści ekologiczne:
– wdrożenie europejskich norm ekologicznych przyczyni się do poprawy stanu środowiska naturalnego. Inwestycje w nowoczesne, przyjazne naturze technologie pozwolą ograniczyć obszary klęsk ekologicznych i pozwolą na skuteczną ochronę obszarów cennych przyrodniczo, zwiększając tym samym atrakcyjność naszego kraju w oczach turystów;
– poprawa stanu środowiska naturalnego wpłynie na poprawę warunków życia człowieka i przyczyni się do poprawy zdrowia całego społeczeństwa. Wyeliminowanie lub ograniczenie użycia substancji szkodliwych zmniejszy ilość chorób, przyczyni się do wydłużenia życia.

Nie ukrywano też kwestii kosztów akcesji. Co oczywiste, te tworzyły zasadniczy przedmiot zainteresowania i narracji ugrupowań eurosceptycznych:
1) koszty ekonomiczne – najłatwiej można oszacować wydatki budżetu państwa związane z realizacją przyjętych zobowiązań. Wyliczono je (na lata 1999–2002) na około 13–14,3 miliardów złotych. Najwięcej wydatków pochłonie rolnictwo i ochrona środowiska.
2) koszty polityczne – trudno nie pokusić się o próbę oszacowania kosztów politycznych. Najczęściej wspomina się o ograniczeniu suwerenności państwa polskiego. Istotnie, to ograniczenie następuje w kilku ważnych dziedzinach:

– po pierwsze, w dużej części spraw Rada Unii Europejskiej podejmuje decyzję albo zwykłą, albo kwalifikowaną większością głosów, a kraj przegłosowany nie może uchylić się od realizacji zobowiązania podjętego przy jego sprzeciwie;
– po drugie, państwo przestaje prowadzić samodzielną politykę handlową – tę w imieniu całej Unii prowadzi Komisja Europejska;
– po trzecie, po przystąpieniu do unii walutowej Polska będzie musiała zrezygnować z prowadzenia własnej polityki pieniężnej. W imieniu wszystkich państw należących do unii walutowej wykonuje ją Europejski Bank Centralny.

Ograniczenie czy też samoograniczenie suwerenności jest faktem. Jednak różnica między utratą niepodległości czy rozbiorami a członkostwem w Unii Europejskiej jest oczywista. Nie trzeba pokazywać, czym różni się przymus od dobrowolności, wzrost znaczenia państwa od jego upadku czy szybki wzrost gospodarczy od stagnacji lub recesji. Otwieranie rynku partnera wspólnotowego dla polskiego eksportu przyczynia się do wzrostu skali produkcji, obniżki kosztów i bardziej racjonalnego wykorzystania zasobów produkcyjnych, a w konsekwencji do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego i przyrostu miejsc pracy. Otwieranie się rynku polskiego na konkurencyjny import z Unii Europejskiej, choć powolne, wymusza często kosztowną restrukturyzację niektórych branż przemysłu. Dla konsumentów ma to z kolei pozytywny skutek, gdyż nie tylko daje im większy wybór towarów, ale także wymusza na miejscowych producentach dostarczanie na rynek produktów tańszych i o lepszej jakości. Dystans rozwojowy, jaki dzieli Polskę nawet od najbiedniejszych krajów Unii, jest szokujący. Mimo to rozsądne jest znalezienie się w towarzystwie, które zapewni korzyści w sferze społecznej, politycznej, gospodarczej i cywilizacyjnej. Świadczy o tym przykład Irlandii oraz południowych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że w obecnej konstelacji politycznej i gospodarczej w Europie gospodarka zdrowa, choć niebogata, ma również szansę skorzystać na integracji gospodarczej (Fiszer, 2002, s. 154–158). Odrębnym zagadnieniem jest sprawa suwerenności narodowej i perspektyw państwa narodowego w warunkach integracji europejskiej. Unia Europejska jest strukturą, w ramach której dokonuje się istotna przemiana roli państwa narodowego i pojmowania jego suwerenności. Tu – bardziej niż w skali światowej – zasadne jest stawianie pytania o sens suwerenności państwa narodowego, a nawet o jego perspektywy (Bauman, 2005). Pytanie to ma dwa aspekty. Pierwszy, to obecnie występujące konsekwencje integracji europejskiej dla suweren-

ności państw członkowskich. Drugi zaś, dotyczy odleglejszej przyszłości państw narodowych, w tym możliwości powstania europejskiej federacji. Krytycy Unii Europejskiej utrzymują, że członkostwo w Unii oznacza wyrzeczenie się suwerenności państwa narodowego, a bardziej radykalni porównują wręcz ten stan rzeczy z obcym panowaniem, brakiem niepodległości (Bruksela druga Moskwa). Powstała w rezultacie nowa struktura międzynarodowa, której uprawnienia w pewnym zakresie ograniczają suwerenność państw członkowskich. Ograniczenia te są jednak dobrowolne, a ich zakres wynika z tak zwanego „prawa pierwotnego” Unii Europejskiej. Prawo to ma charakter traktatowy i obowiązuje wyłącznie te państwa, które własną suwerenną decyzją do traktatu przystąpiły. Niektóre traktaty obowiązują wszystkie państwa członkowskie, gdyż wszystkie państwa do nich przystąpiły. Inne obowiązują jedynie część państw należących do Unii Europejskiej (np. traktat z Schengen o zniesieniu kontroli granicznej między państwami należącymi do UE, czy Unia Walutowa ustanawiająca wspólną walutę – euro). Traktatowy charakter prawa pierwotnego i zależność prawa wtórnego od prawa pierwotnego jest fundamentem, na którym opiera się suwerenność państw członkowskich (Bieleń, 2005, s. 518–540). Innym zagadnieniem jest realność takiej wizji odległej przyszłości, w której narodowe państwa europejskie roztopiłyby się w jakiejś europejskiej federacji. Zwolennikami takiej wizji są znani intelektualiści lewicy europejskiej, zwłaszcza Juergen Habermas (Habermas, 2009) i Zygmunt Bauman (Bauman, 2005). Na początku XXI wieku realna wydaje się wizja zjednoczonej Europy, w której wytwarza się „struktura składająca się z trzech elementów: regionów, narodów-państw oraz Federacji Europejskiej. Choć nigdy do końca nie wolne od konfliktowych interesów, te trzy podmioty staną się symbiotyczne: będą się wzajemnie wspierały, bo będą nawzajem funkcjonalnie konieczne”. Euroentuzjastom bliska jest taka perspektywa rozwoju europejskiej integracji. Jest w niej miejsce na państwo narodowe i na interes narodowy, ale obie te kategorie muszą być rozumiane po nowemu, w sposób wolny od wąskiego, egoistycznego postrzegania narodu i państwa. Integracja europejska nie unieważnia narodowych interesów, ale nadaje im i ich realizacji nowy kształt (Wiatr, 2012, s. 171–176).

1.1. Antycypacja 2015

25 października 2015 roku, przed wyborami do parlamentu w Polsce w „Gazecie Wyborczej” wydrukowano na pierwszej stronie „STANO-

WISKO GAZETY WYBORCZEJ”, jako swoisty manifest do wyborców, aby rozważyli w swoich przekonaniach politycznych sprawę demokracji i demokratycznego państwa. Uwypuklono kwestię, że będzie to również sprawdzian poziomu kultury politycznej i stopień zaangażowania w sprawy państwa i społeczeństwa ogółu Polaków. Tytuł tego artykułu brzmiał: *Stawką tych wyborów jest sama demokracja*. Postawiono tezę, że zwycięstwo PiS może zagrozić demokracji. „Stanowisko Wyborczej” wynikało z 26-letniej historii i z wartości, które uważa się za najważniejsze: tj. demokracja parlamentarna, wolny rynek, sprawiedliwość społeczna, integracja europejska, tolerancja światopoglądowa, wolność jednostki i prawa człowieka. W imię tych wartości przeciwstawiono się rządom nacjonalistyczno-populistycznej koalicji PiS, LPR i Samoobrony w latach 2005–2007 w głębokim przekonaniu, że narusza ona państwo prawa, wolności obywateli, ład demokratyczny i prymat merytorycznych zasług w awansowaniu ludzi do funkcji publicznych (Żakowski, 2007). Udzielono też poparcia Bronisławowi Komorowskiemu w przekonaniu, że jego konkurent Andrzej Duda, jako prezydent nie będzie ani arbitrem, ani strażnikiem konstytucji, lecz wykonawcą woli Jarosława Kaczyńskiego. A ewentualne zdobycie przez PiS większości w parlamencie utoruje drogę do rzeczywistości IV RP i „orbanizacji” Polski, uznano to za wielkie zagrożenie dla naszego kraju. Na podstawie doświadczeń z lat 2005–2007 i obecnych deklaracji PiS stwierdzono, że partia nie respektuje reguł demokratycznych. Ukrywa swój projekt konstytucji z roku 2010. Według „Gazety” Prawo i Sprawiedliwość zamierza: naruszyć trójpodział władzy; znieść niezawisłość sędziowską; zwasalizować Trybunał Konstytucyjny; odebrać część uprawnień Rzecznika Praw Obywatelskich; dać prezydentowi władzę rządzenia dekretami i rozwiązania Sejmu, kiedy zechce; ograniczyć inicjatywę ustawodawczą posłów; zakazać poprawek do rządowych projektów ustaw; osłabić ochronę obywateli przed dyskryminacją. Taki „pakiet demokratyczny” szykuje nam wszystkim PiS (Hall, 2016, s. 72–81). Aksjologia Kościoła katolickiego ma być zapisana w konstytucji, której preambuła zaczynać się będzie słowami „W imię Boga Wszechmogącego”. Oznaczałoby to zniesienie przyjaznego rozdziału „tronu i ołtarza”, bezwzględny zakaz aborcji, koniec ochrony wolności sumienia, zamach na prawa mniejszości. To konstytucja państwa autorytarnego (Król, 2012, s. 12–15). Powtarzany przez prezesa PiS slogan „Budapeszt w Warszawie” zapowiada takie jak na Węgrzech Orbana rządy w duchu resentymentu narodowego oraz całkowitą wymianę i upartyjnienie instytucji państwa, TK, KRRiT, NIK, NBP, ABW, CBA

itd. Oznacza całkowite podporządkowanie prokuratury władzy politycznej, zawładnięcie mediami publicznymi i próby nałożenia kagańca mediom opozycyjnym oraz możliwe zmiany w ordynacji wyborczej ułatwiając PiS przyszłe zwycięstwa. Newralgiczne dla bezpieczeństwa państwa i obywateli resorty i instytucje (obrona narodowa, sprawy wewnętrzne, służby specjalne) oddano by w ręce ludzi owładniętych obsesją i żądzą zemsty za urojone krzywdy. Wszystko z poparciem suwerena – ludu, które Jarosław Kaczyński uznaje za legitymizację poczynań rządu. PiS nie jest partią demokratyczną, jest partią wodzowską. Podobnie byłoby z państwem PiS, gdzie całą władzę skupiłby w swoim ręku jeden człowiek w „centralnym ośrodku dyspozycji politycznej”, o którym Kaczyński pisze w swym „Raporcie o stanie Rzeczypospolitej” z 2011 roku. PiS to eurosceptycyzm. Cyniczny i roszczeniowy stosunek do UE grożący samoizolacją Polski i utratą naszej pozycji we Wspólnocie Europejskiej (por. Hall, 2016, s. 85–93). To egoizm narodowy wyrażający się między innymi rasistowskimi uprzedzeniami wobec uchodźców. To infantylna polityka historyczna polegająca na heroizacji narodu polskiego oraz edukacja kolejnych pokoleń w duchu neoendeckim, gdzie kompleks niższości wobec narodów większych i wyższości wobec narodów mniejszych objawia się narodowo-patriotyczną tromtadracją (Jaskułowski, 2012, s. 130 i nast.). To wreszcie upaństwowienie mitologii „zamachu smoleńskiego” i oficjalny kult „pierwszego poległego” prezydenta Lecha Kaczyńskiego. A skoro był „zamach”, będzie też polowanie na czarownice. Winni muszą się znaleźć. Zadbają o to pisowska prokuratura i podporządkowane prezydentowi Dudzie sądy. Z jednej strony będą skazani, z drugiej – nowe smoleńskie pomniki. Rozdarcie społeczeństwa, miast się zabliźniać, będzie się pogłębiać (Hall, 2016, s. 99–123). Jeśli PiS zdobędzie pełnię władzy, narzuci dyktaturę większości. Bez liczenia się z prawami mniejszości, bez respektu dla ducha i litery prawa. Jeśli PiS wygra wybory, co sugerują sondaże, to partii tej prezydent Duda powierzy formowanie rządu. Demokracja nie obroni się przed swoimi wrogami inaczej niż kartą wyborczą („Gazeta Wyborcza”, 2015, s. 1).

Wyniki wyborów partii, które weszły do parlamentu 25.10.2015 roku

Sejm RP

1. Liczba uprawnionych do głosowania – 30 534 948;
2. Frekwencja – 50,92%;
3. Liczba głosów ważnych – 15 200 671.

Uzyskane głosy przez partie polityczne

Lp.	Partia	Głosy	%	Mandaty
1	PiS	5 711 687	37,58	235
2	PO	3 661 474	24,09	138
3	Kukiz15	1 339 094	8,81	42
4	Nowoczesna	1 155 370	7,60	28
5	PSL	779 875	5,13	16
6	Mniejszość niemiecka	27 530	0,18	1

Źródło: *Parlament*, pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm_Senat.

Senat RP

1. Liczba uprawnionych do głosowania – 30 291 150;
2. Frekwencja – 50,91%;
3. Głosy ważne – 14 988 086.

Uzyskane mandaty przez Komitety Wyborcze

Lp.	Partia	Mandaty
1	PiS	61
2	PO	34
3	Niezależni senatorowie	Marek Borowski, Grzegorz Bierecki, Lidia Staroń, Jarosław Obrembski
4	PSL	1 (parlament 2001)

Źródło: *Parlament*, pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm_Senat.

Nadmienić należy, że PiS w tych wyborach uzyskał nieco ponad 19% wszystkich głosów uprawnionych do głosowania. Było to efektem frekwencji wyborczej oraz ordynacji, która pozwalała mu uzyskać 235 mandatów. Tym samym zdobył możliwość samodzielnego rządzenia w Polsce.

1.2. Syndrom antyeuropejski

Po 1945 r. Europa osiągnęła nieprawdopodobny wprost sukces. Wygrała pokój. Przezwyciężyła nacjonalizm i żądzę władzy związaną z istnieniem państw narodowych. Żeby ta zwycięska opowieść trwała, musi dążyć do większej integracji i znowu oddalić groźbę recydywy nacjonalizmu (Waniek, 2014). W Europie spełnił się sen ludzkości. W tej samej Europie, która wymyśliła wszystkie najgorsze plagi: nacjonalizm, imperializm, faszyzm, komunizm, niewolnictwo, wszystko to po 1945 roku udało się przezwyciężyć. Obecnie państwa narodowe, do których część znowu tęskni, mają

przed sobą zupełnie nową perspektywę – globalizację. Niedługo żadne pojedyncze państwo nic nie będzie znaczyło samo. Nawet Niemcy za 30 lat będą grały taką rolę jak dzisiaj Luksemburg. Aby zachować ideę społeczeństwa otwartego i demokracji, należy zadbać o to, by globalizacja była bardziej równościowa i sprawiedliwa. Świat globalny nie może być podzielony na wrogie narodowe państwa. One żadnego z globalnych problemów nie rozwiążą.

Tymczasem rządy narodowe zaczynają mówić o niemieckiej Europie (Ochman, 2017, s. 26–28), francuskiej Europie, holenderskiej Europie, wedle własnych wyobrażeń albo fobii. Brakuje elit politycznych z jasną wizją. Ci dzisiejsi nie chcą widzieć problemu. Albo Europa stanie się jednym z największych globalnych protagonistów, albo będzie znaczyła coraz mniej. Kilka lat temu Daniel Cohnen-Bendit z Guy Verhofstandem, liderem europejskich liberałów napisali manifest „For Europe” o postnacjonalistycznej rewolucji w Europie. Ten pomysł nie budzi obecnie posłuchu, ale warto go przypomnieć. Napisali, że wszystko w Europie szwankuje i mają rację ci, którzy narzekają. Ale właśnie dlatego musimy stworzyć suwerenność i demokrację europejską. Tej debaty się nie uniknie. I tę debatę przeciw nacjonalistom i populistom możemy wygrać. Argumentem dla nich są Polacy, „… po co zrzucili komunizm? Żeby odzyskać demokrację i zostać częścią Europy”. Przykładem mogą być Niemcy. Nie jest prawdą, że RFN i NRD zjednoczyły się bo to jeden naród. Dzisiejsze Niemcy to nie jest wspólnota krwi. Najważniejsze było doświadczenie wspólnego życia, w demokracji przez 40 lat w zachodniej części Niemiec. „Godność człowieka jest nienaruszalna”. To zapis w konstytucji RFN z 1949 roku (Stasiński, 2016, s. 16–17). Tę konstytucję uchwali migranci, uchodźcy. I cala historia Niemiec zachodnich od tamtej pory to proces dojrzewania społeczeństwa do takiego poziomu demokracji, jaki określała konstytucja. A zjednoczone Niemcy usiłowały temu sprostać (por. Wolff-Powęska, 2011, s. 553). Bo konstytucja to nie są rządy większości. To poszanowanie wszystkich mniejszości. A zasada rządów większości kryje w sobie totalitarne ziarno. A teraz, co mamy? „Nie chcemy imigrantów, nie chcemy uchodźców”. Wiktor Orban kilka lat temu po zwycięstwie Fideszu mówił: „Ja nie chcę demokracji liberalnej, tylko rządów większości”. On dąży do demokracji autorytarnej. To samo realizuje w Polsce Kaczyński. Różnie można rozumieć wolność i demokrację. On mówi wprost: demokracja to wybory i kto wygra, rządzi jak chce. Należy odpowiedzieć: nie! Demokracja to nie wyborcza większość. Demokracja to konstytucja. Europa musi zacząć działać jak jeden organizm. Można zacząć od budżetu krajów strefy euro. Niech 1 procent ich dochodu narodowego zostanie przeznaczony na budżet Unii. Powinni to zacząć

Niemcy i Francuzi, inni się przyłączą. Wystarczy pomyśleć, co bylibyśmy w stanie sfinansować, gdyby 1 proc. PKB krajów europejskich szedł do wspólnego budżetu. Ten budżet powinien się znajdować pod kontrolą Parlamentu Europejskiego i być wydawany przez europejski rząd (Kaczorowski, 1998). Aktualnie jednym z największych wyzwań Unii Europejskiej jest problem imigrantów, który bez radykalnych i przemyślanych działań nie zniknie. Jeśli europejczykom wystarczy przenikliwości i postawią kwestię uchodźców oraz imigrantów w centrum publicznej debaty, to znajdzie się rozwiązanie. Najważniejszym problemem UE związanym z integracją europejską jest i będzie program wspólnej waluty. Należy rozpatrywać go w kategoriach ekonomicznych i politycznych (Lubawski, 2017, s. 127–133). Euro to zwornik Europy. Euro jest narzędziem cywilizowania nacjonalizmów (Piwnicki, 2016, s. 91–106). Słabością Unii Europejskiej jest niska świadomość polityczna społeczeństwa obywatelskiego. Problemem jest również edukacja obywatelska promująca w poszczególnych państwach korzyści wynikające z zacieśniania integracji europejskiej. Efektem tych zaniedbań jest brak wizji dostatniego i bezpiecznego oraz wspólnego zintegrowanego obszaru Unii Europejskiej w nowym ładzie politycznym XXI wieku. Jest to grzech zaniechania elit politycznych Europy (Buhler, 2014, s. 487–491).

2. Polityczna reintegracja z Unią Europejską po dojściu do władzy PiS-u

Strategicznym kierunkiem polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku było trwałe związanie kraju z zachodnioeuropejskim systemem bezpieczeństwa, tj. z NATO i strukturami gospodarczymi i prawnymi Unii Europejskiej. Polska „droga do Europy” stała się doktryną transformacji ustrojowej po 1989 roku. Była ona pedantycznie wprowadzana w życie polityczne i gospodarcze przez wszystkich Premierów i kolejne rządy przy wsparciu Prezydentów RP bez względu na ich orientacje polityczne (*Polska w strukturach Unii Europejskiej*, 2010). Zapowiadana przez PiS głęboka przebudowa państwa, przedstawiana pod hasłem „dobrej zmiany”, w istotnym stopniu dotyczy także polityki zagranicznej, a zwłaszcza europejskiej. Choć projekt polityczny PiS zwykło się w pierwszym rzędzie analizować pod kątem stosunku tej partii do modelu instytucjonalno-politycznego III Rzeczypospolitej i bilansu transformacji społeczno-gospodarczej ostatnich 25 lat, to nie ulega wątpliwości, że w tym sze-

roko zakrojonym alternatywnym pomyśle na Polskę sposób postrzegania świata i Europy oraz miejsca w nich państwa polskiego odgrywa niepoślednią rolę. Koncepcja „dobrej zmiany” pociąga za sobą najpoważniejszą od ćwierćwiecza reorientację w sferze polityki zagranicznej, która w warstwie deklaracji polityczno-programowych przedstawicieli obozu rządzącego i bliskich mu środowisk intelektualnych oznacza odejście od kilku kluczowych założeń, które kształtowały nie tylko politykę, lecz także wyobraźnię elit politycznych i społeczeństwa w Polsce po 1989 roku (*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, 2014). Odmiennie od poprzednich rządów PiS kieruje się przeświadczeniem o prymacie polityki wewnętrznej nad zagraniczną. To założenie nie jest, wypowiedziane wprost, ale tę prawidłowość można dostrzec nie tylko w sferze deklaracji; lecz także konkretnych działań (Jagiełło, 2006). Jest ona, konsekwencją radykalizmu w polityce wewnętrznej. Konieczność gruntownych zmian, zwłaszcza w sferze instytucjonalnej, powoduje, że rząd PiS nie jest skłonny do uwzględniania w swoich celach i przyjętych wcześniej zobowiązaniach prawno-instytucjonalnych oraz opinii zagranicznych partnerów i nie chce dostosowywać się do ich oczekiwań. Spór o Trybunał Konstytucyjny, skutkował nie tylko starciem z Komisją Europejską i z ogromną większością w Parlamencie Europejskim, lecz spowodował poważne napięcia ze Stanami Zjednoczonymi, uważanymi za głównego sojusznika Polski. Nawet takie szkody w wymiarze międzynarodowym, są postrzegane jako drugorzędne wobec priorytetu radykalnej przebudowy państwa i społeczeństwa na arenie wewnętrznej. Najbardziej niebezpiecznym i szkodliwym elementem redefinicji paradygmatu polskiej polityki zagranicznej dokonywanej przez PiS jest głęboki pesymizm w ocenie przyszłości integracji europejskiej. Wizja Unii Europejskiej jako organizmu podlegającego nieuchronnej dezintegracji i w zasadzie skazanego na porażkę, przynajmniej w swoim obecnym kształcie, kształtuje wyobraźnię środowiska intelektualno-politycznego PiS i w istotnym stopniu wpływa na strategię polityki zagranicznej. W tej percepcji zawiera się najbardziej fundamentalna odmienność stanowiąca sedno „dobrej zmiany”: redefinicja Europy, która była dotąd jednoznacznie postrzegana, jako szansa dla Polski, a która z perspektywy PiS rysuje się obecnie jako ryzyko, a nawet zagrożenie. To przesunięcie jest efektem analizy sytuacji w UE i w świecie, ale w dużej mierze wynika także z ideowych podstaw partii rządzącej: ze sposobu pojmowania narodu, jego podmiotowości i suwerenności oraz stosunku do modelu politycznego i społeczno-kulturowego dominującego w Europie Zachodniej (Fundacja Batorego, 2016).

2.1. Dystopia polska pod rządami PiS-u

Myślą przewodnią wizji polityki zagranicznej PiS jest przekonanie o schyłkowości takiego projektu UE, jakim go znamy. „Unia Europejska to jest utopia, która upada. Mówiono, że tożsamość europejska będzie postmodernistyczna, oparta tylko na instytucjach europejskich i uniwersalnych zasadach praw człowieka, ale to się nie sprawdziło. Ta utopia na naszych oczach się kończy” – mówi jeden z intelektualnych autorytetów, a zarazem eurodeputowany PiS (Krasnodębski, 2016). Dezintegracja Unii Europejskiej, takiej, jaką znamy, uchodzi według PiS za fakt obiektywny i nieuchronny, który Polska musi zaakceptować i dostosować się do niego. Procesy dezintegracji UE postrzegane są, jako zjawiska dziejące się niejako obok nas, na które Polska nie ma żadnego wpływu. Dobrym przykładem jest postawa Polski wobec kryzysu uchodźczego. Z jednej strony uważa się go za test zdolności UE do działania, a ewidentne deficyty w tym zakresie uznaje za poważne zagrożenie i dla spójności całego bloku, i dla Polski. Przedstawiciele oraz zwolennicy rządu przyznają, że to właśnie za sprawą kryzysu migracyjnego Europa pogrąża się w dezintegracji. Jednocześnie ostrzeżeniom tym nie towarzyszy refleksja, że działania Polski w odniesieniu do kryzysu migracyjnego mogą mieć zasadnicze znaczenie z punktu widzenia krytykowanych procesów dezintegracji. Podkreślając groźne dla całej konstrukcji Unii Europejskiej konsekwencje kryzysu, rząd RP jednocześnie otwarcie kwestionował europejski charakter tego zjawiska (sugerując, że jest to tylko problem Niemiec), nie angażował się w wypracowywanie projektów wspólnotowych poza postulatem umocnienia granic zewnętrznych, lecz udzielał wsparcia działaniom podejmowanym przez niektóre państwa na własną rękę (takim jak zamknięcie tzw. szlaku bałkańskiego), które służą nie powstrzymaniu, lecz przyspieszeniu procesów dezintegracyjnych. W artykule napisanym dla „Frankfurter Ailgemeine Zeitung” Witold Waszczykowski przyznał wprawdzie, że UE jest czymś „więcej niż tylko wypadkową narodowych egoizmów”, zaś jej istnienie, jako ścisłego związku „państw narodowych, które dzięki niej przezwyciężają różnice i spory, konkurują ze sobą w pokojowy sposób i tworzą dobrobyt”, pozostaje zgodne z polskim interesem. Jednak PiS w swojej wizji Europy nieustannie podkreśla zasadę maksymalnej suwerenności, konieczność zdecydowanego cofnięcia procesu integracji europejskiej oraz postrzega Unię Europejską, jako twardą grę egoizmów narodowych, z założenia znajdujących się ze sobą w konflikcie pomija przenikanie się, zlewanie i współzależność in-

teresów narodowych poszczególnych państw członkowskich z oczywistą korzyścią dla wszystkich (Fundacja Batorego, 2016, s. 1–18). Warto dodać do tego jeszcze jeden, być może najważniejszy aspekt, o którym PiS rzadko mówi, w kwestiach reintegracji z UE. Idzie tu o problemy pozycji Kościoła katolickiego w Polsce, tj. połączenie władzy świeckiej z Kościołem, jakaś forma państwa wyznaniowego. Stosunek do wolności i praw obywateli i człowieka (aborcja, homoseksualizm, związki partnerskie, gender). Dylemat UE polega na tym, że więcej integracji, zwłaszcza w obszarze polityki gospodarczej i migracyjnej, okazuje się warunkiem jej dalszego sprawnego działania, ale to „więcej Europy” nie jest politycznie możliwe ze względu na opór społeczeństw i niektórych rządów. Polska pod rządami PiS należy do grupy krajów, które najgłośniej i najdobitniej formułują opór wobec pogłębienia integracji, a nawet utrzymują, że cofnięcie się na drodze do „coraz ściślejszej Unii” jest dzisiaj metodą na uleczenie europejskiej bolączki. Minister Waszczykowski opowiadał się wręcz za powrotem do EWG, czyli za formułą ograniczającą się w zasadzie do wspólnego rynku, jako metamorfozą, którą UE powinna przejść w najbliższej przyszłości. Odrzucenie nie tylko celu w postaci członkostwa Polski w strefie euro, lecz także możliwości głębszej integracji strefy w celu poprawy jej funkcjonowania[3], a także bierna postawa w kryzysie migracyjnym (akcentująca niechęć do przyjmowania uchodźców i priorytet zachowania suwerenności) mogą w tym kontekście uchodzić za wyraz zimnej kalkulacji: projekt UE (w tym np. strefa Schengen) tak czy inaczej w obecnej formie nie przetrwa, więc polityka Polski musi skupić się na działaniach defensywnych, obliczonych na ograniczenie szkód wynikających z tego dla naszego kraju, i na zachowaniu jak największych możliwości niezależnego działania w przyszłości. Ten europesymizm można więc nazwać fatalistycznym – zapewne nosi on też cechy samospełniającej się przepowiedni. Za przykład posłużyć może opinia na Twitterze cytowanego już prof. Zdzisława Krasnodębskiego dotycząca napięć wokół Trybunału Konstytucyjnego: „Jeśli politycy EU nadal będą działać z takim taktem politycznym i znajomością rzeczy, wkrótce i w Polsce staniemy przed koniecznością referendum” (o wyjściu Polski z UE)[4].

[3] Minister złagodził to stanowisko z exposé w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej”, http://wyborcza.pl/politykaekstra/1,151975,19872580,waszczykowski-naprawilem-stosunki-z-ameryka.html.

[4] Zdzisław Krasnodębski, https://twitter.com/zdzkrasnodebski/status/719599903119405056.

2.2. Autodestrukcja polskiej polityki zachodniej

Zachód? A po co nam to? Tak zatytułował swój artykuł o polityce zagranicznej Polski prof. Roman Kuźmiar były doradca prezydenta RP Bronisława Komorowskiego (Kuźmiar, 2016, s. 14). Francja? Niemcy? Unia? w żadnym razie to nie są dla Polski pożądani partnerzy. Węgry, Białoruś, Ukraina, Turcja i Wielka Brytania – strategiczny partner na Zachodzie Europy – to z nimi Polska PiS-u chce zacieśniać współpracę i chronić własną suwerenność. Daleko od Unii. Zgodnie z polityką PiS-u formalnie możemy być jeszcze w Unii (dopóki się nie rozpadnie, o czym marzy wielu jego polityków) i w NATO, ale cywilizacyjnie mamy przestać być częścią zachodu i UE. Argumentem jest Turcja, która jest w NATO, a bez Unii radzi sobie bardzo dobrze. Do kogo bliżej tej władzy, dowiodła konferencja zorganizowana w końcu sierpnia 2016 roku w polskim parlamencie z okazji rocznicy powstania „Solidarności”. Jej tytuł „Solidarność i suwerenność”. W konferencji nie brały udziału, żadne delegacje polityczne zachodu np. z Francji, Niemiec czy USA, które miały swój udział w „polskim sierpniu 80”. Byli natomiast szefowie lub zastępcy parlamentów z suwerennych i demokratycznych krajów jak Azerbejdżan, Białoruś czy Turcja. A dyskutowano o potrzebie zacieśniania i ochronie suwerenności (czytaj: przed zagrożeniem ze strony Unii). Polsce PiS-u nie jest po drodze z zachodnimi demokracjami. I dlatego MSZ promuje odprężenie w stosunkach z Białorusią Aleksandra Łukaszenki, strategicznym sojuszem z Ukrainą. Stosunek do Europy wyraża się też w bałamutnym haśle powrotu do „Europy narodów”, czyli do czasu sprzed UE, bo Unia irytuje PiS troską o demokrację i prawa człowieka. Wspólnota Europejska jest udanym projektem utrzymania pokoju w Europie oraz zapobiegania wojnom narodowym na naszym kontynencie. Taka Europa jest nie do zaakceptowania przez Kaczyńskiego i jego partię. Nie ma wątpliwości, że gdyby nie członkostwo w Unii, NATO czy Radzie Europy, już po roku władzy PiS-u bylibyśmy blisko wschodnioeuropejskiego modelu prawa i sprawiedliwości, modelu Łukaszenki. Impas w stosunkach z zachodnimi partnerami, z którymi mieliśmy bliskie i korzystne stosunki (Niemcy, Francja) oraz nasze problemy z Unią biorą się z autodestrukcyjnej polskiej polityki zachodniej oraz syndromu reintegracji europejskiej. W Unii Europejskiej jest dobrze widoczne cywilizacyjne odwrócenie się Polski PiS-u od Zachodu. I branie politycznych wzorców ze Wschodu Europy (Kuźniar, 2016).

2.3. Francuski syndrom

PiS odrzucił parafowany już – przez poprzedni rząd – kontrakt na dostawę 50 helikopterów Caracal. Francja zareagowała ostro: prezydent Franęois Hollande odwołał wizytę w Polsce. Oficjalnie Francja milczy, ale francuskie koła dyplomatyczne tak to tłumaczą: jesteśmy bardzo zawiedzeni i nie rozumiemy, co się stało. Kontrakt nie tylko został parafowany, lecz odpowiadał dokładnie zadaniu postawionemu przez wojsko. A polskie media przeinaczają fakty związane z offsetem. To właśnie my złożyliśmy wyjątkowo korzystne propozycje stronie polskiej. Rząd twierdzi, że nie mógł zaakceptować francuskiej oferty, bo niewystarczające były inwestycje zwrotne w polską gospodarkę (offset). Tymczasem jest akurat odwrotnie. Amerykanie z Lockheed Martin, właściciele fabryki w Mielcu, sprzedają goły sprzęt bez żadnego know-how i offsetu. A francuscy podkreślają, że Paryż promował Polskę na piątą bazę przemysłową koncernu Airbus, pełnoprawnego partnera – po Francji, Niemczech, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii w ten koncern już zaangażowanych. Wtedy dopiero Polska mogłaby się stać prawdziwym uczestnikiem badań i doświadczeń w świecie technologii. Francja jest dziś w Polsce lekceważona, Jacek Saryusz-Wolski, europoseł PO, wspierając PiS, mówi (w wywiadzie dla „Rzeczpospolitej”), że nie ma co się nią przejmować. „Paryż nigdy nie był sojusznikiem Polski i pewnie nigdy nim nie będzie, bo sprzeczność interesów jest zbyt duża”. Francja jest obecną Polską wyraźnie rozczarowana. Chodzi głównie o zawód w sprawach politycznych, przekonanie, że nowy polski rząd nie trzyma się wartości głoszonych przez Unię Europejską. Według francuskiego politologa prof. Moïsiego Francuzi nie mają na myśli nawet Trybunału Konstytucyjnego, ale projekt ustawy antyaborcyjnej. Debatę i protesty społeczne obszernie relacjonowały media francuskie. Co prawda rząd projekt ostatecznie odrzucił, wyrządzona szkoda na wizerunku Polski pozostała. Obie te sprawy, choć nie mają ze sobą związku, wywołały negatywny obraz kierunku politycznego Polski. Tym bardziej negatywny, że Francja pokładała nadzieje w Polsce jako piątym czy nawet czwartym najważniejszym partnerze. Prof. Moïsi przedstawia tu mini wykład o sąsiadach Francji. Gospodarka włoska w tarapatach, Hiszpania ze słabym rządem i Polska, która mogła je zastąpić w okresie, kiedy były minister Radosław Sikorski wygłaszał do dziś pamiętaną mowę polityczną w Berlinie, wzywającą Niemcy do większej aktywności politycznej i marszu w kierunku federacji europejskiej. To była nadzieja na Europę, która przezwycięży swoją przeszłość i zaangażuje się w projekt naprawdę przyszłościowy.

Ale Polska dosłownie wyparowała na naszych oczach. To ma wpływ na całą europejską politykę – przekonuje Moïsi. – uznaje, że populizm pogłębia podział między Wschodem a Zachodem. Niestety, nie widać żadnego sensu w polityce zagranicznej PiS. Francuzi zupełnie nie rozumieją, jak Polska może w takim stopniu lekceważyć Europę, kiedy w pobliżu jej granic narasta zagrożenie rosyjskie, a Ameryka wydaje się zajęta sama sobą. Tu już nie chodzi o Caracale. Z francuskiej perspektywy decyzje polskiego rządu wydają się po prostu nieracjonalne geopolitycznie (Ostrowski, 2016, s. 16–18). To jest groźne dla polskiej racji stanu obecnie i w przyszłości może to być zagrożeniem dla naszego rozwoju cywilizacyjnego w globalnym świecie.

2.4. Polityka obronna Polski za oceanami i morzami…

Polska polityka obronna nie będzie budowana w ramach nowej polityki obronnej Unii Europejskiej. PiS wyszedł z założenia, że jedynym wartym i pewnym sojusznikiem naszego kraju są Stany Zjednoczone, a Polska aspiruje do jednego z głównych aliantów USA i będzie najważniejszym elementem militarnym na wschodniej flance Europy. Jest to spójne z polityką forsowaną w Europie Środkowo-Wschodniej tzw. Międzymorza[5] Bałtycko-Czarnomorsko-Adriatyckiego pod przewodnictwem naszego kraju. Nigdy dotąd rządzący po 1989 roku nie uderzyli w polską rację stanu, gdy dają wyraz przekonaniu, że Unia Europejska jest dla Polski bardziej niebezpieczna niż Donald Trump. Z obecną Unią rząd PiS nie zamierza współpracować, nawet jeśli wymaga tego możliwy kryzys geopolityczny zagrażający bezpieczeństwu Polski. Takiej współpracy odmówił minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski. Na spotkaniu szefów dyplomacji państw unijnych nie zgodził się, by Polska przystąpiła do projektu budowy europejskich sił zbrojnych. A takie siły są coraz pilniej konieczne. Bo jeśli prezydent Trump, na co wiele wskazuje, porozumie się z prezydentem Putinem, by USA mniej się angażowały w Europę, dając więcej swobody

[5] Termin Międzymorze wywodzi się z programu politycznego Józefa Piłsudskiego opowiadającego się po odzyskaniu niepodległości przez Polskę za programem „federacji” Ukrainy, Białorusi i Litwy a dalej państw leżących między Rosją a Polską od Bałtyku do Morza Czarnego. Za tym krył się program ekspansji na wschód i rozbicie Rosji. Program ten miał determinować orientację całokształtu polskiej polityki zagranicznej (i wojskowej). Miał posiadać priorytet przed wszelkimi innymi zadaniami Polski. Obecne ramy tego projektu rozszerzono o basen Morza Adriatyckiego.

Rosji, cała Europa Wschodnia, wraz z Polską, stanie się dużo bardziej bezbronna wobec poczynań tego mocarstwa. Minister Waszczykowski woli jednak odchodzić od Unii i przekonywać społeczeństwo, że Trump to nie kłopot, a strategiczny sojusznik to USA. PiS docenia, że Trump, inaczej niż odchodzący po dwóch kadencjach Barack Obama, nie będzie upominał polskich władz, by respektowały reguły demokracji. I co ważniejsze, zwycięstwo Trumpa daje PiS poczucie uczestnictwa w międzynarodówce populistów gardzących demokracją. Stąd komplementy polityków PiS pod adresem nowego prezydenta. PiS woli tyć wasalem prezydenta Trumpa niż współpartnerem z Unią, która chce się mocniej zintegrować (Beylin, 2016). Kolejnym elementem wskazującym, że Polska jest spychana na unijne obrzeża, była niedawna dyskusja w Brukseli dotycząca unijnej obronności. Europa zamierza przeznaczać więcej pieniędzy na swoje armie, projektowane są wspólne siły, zwłaszcza na wypadek wycofywania się Ameryki Trumpa z naszego kontynentu. O postrzeganiu Rosji przez USA mówił Barack Obama. „Mam nadzieję, że nowo wybrany prezydent zajmie wobec Rosji konstruktywne stanowisko i znajdzie sposób na współpracę z Rosją w dziedzinach, gdzie interesy są zbieżne, ale równocześnie będzie w stanie stawić Rosji czoło tam, gdzie interesy są przeciwne – to jego słowa. – Mam nadzieje, że (Trump) nie będzie prowadził *realpolitik* polegającej na robieniu interesów z Rosją nawet wtedy, gdy to komuś zaszkodzi lub jeśli pogwałcone zostaną międzynarodowe normy, lub ze szkodą dla mniejszych krajów”. To czytelne stanowisko. Dla Stanów Zjednoczonych Rosja jest partnerem w globalnej polityce, Amerykanie bez problemu wyobrażają sobie taką sytuację, że współpracują z Moskwą w sprawach Syrii, ISIS, światowego terroryzmu, Chin, a nie zgadzają się z nią w sprawach Ukrainy czy wielkich korporacji. Europa wie, dlaczego chce wzmacniać swój potencjał militarny a jednocześnie w miarę szybko porozumieć się z Rosją, by później nie była stawiana przed faktami dokonanymi (Walenciak, 2016). Na taką postawę Polski w stosunku do UE, Francuzi mówią otwarcie: rozszerzenie Unii w 2004 roku okazało się pochopne. Jeżeli są kraje, które nie podzielają naszego systemu wartości, wcale nie muszą być z nami. W wywiadzie udzielonym „Przeglądowi” 1.01.2017 Włodzimierz Cimoszewicz, zapytany przez dziennikarza Roberta Walenciaka: Dlaczego Europa musi zacząć rozwijać własne siły obronne, odpowiedział: „Z tego wynika dla Europy konieczność wzmocnienia zdolności obronnej. Zwłaszcza, że zagrożenie bezpieczeństwa europejskiego jest dzisiaj większe niż 10 czy 20 lat temu. To z kolei prowadzi do wniosku, że trzeba rozwijać politykę bezpieczeństwa i obrony także w takich formach, które 10 lat temu byśmy

odrzucili, uważając, że są ryzykowną konkurencją w stosunku do NATO. Ale jeżeli NATO będzie się rozszczelniało politycznie, potrzebne będą inne instrumenty (Walenciak, 2017). Należy zauważyć, że plany budowy przez Polskę Sojuszu Międzymorza są mało prawdopodobne. W tej koalicji nie chcą być, np. Litwini, Ukraińcy, którzy swoje bezpieczeństwo widzą na Zachodzie, a ich sojusznikiem będą Niemcy. Mityczna środkowoeuropejska solidarność kończy się, gdy dochodzi do konkretów. Wbrew deklaracjom, wspólna polityka obronna regionu istnieje tylko na papierze. Dzieje się tak z prostego powodu. Rządy i prezydenci pozostałych państw nie podzielają poglądu, jakoby krajom regionu groziło jakiekolwiek niebezpieczeństwo ze strony Rosji. Z tego względu środkowoeuropejska solidarność pozostanie mrzonką – chyba że Polska zmieni swoje stanowisko wobec Rosji. Nie można tego całkiem wykluczyć, mając w pamięci zaskakującą woltę premiera Węgier Victora Orbana sprzed kilku lat i znając wyniki ubiegłorocznych badań CBOS, z których wynika, że „pragmatyczny kompromis z Rosją” mógłby liczyć na poparcie ze strony elektoratów wszystkich partii politycznych w Polsce (z wyjątkiem PO). Nic lepiej nie pokazuje oderwania od rzeczywistości polityków i analityków związanych z PiS, jak propagowana przez nich absurdalna idea Międzymorza, czyli kierowanego przez Polskę bloku państw między morzami Bałtyckim, Adriatyckim i Czarnym. W jego skład miałyby wejść państwa Grupy Wyszehradzkiej, państwa bałtyckie, Rumunia, Bułgaria oraz ewentualnie Chorwacja i Słowenia. Międzymorze miałoby służyć zarówno przeciwdziałaniu wpływom Rosji na wschodzie kontynentu, jak też być alternatywą dla „niemieckiej Europy”. Oczywiście, nie widać chętnych do takiej koalicji. Czechy, Słowacja, Węgry, Polska, Słowenia, Chorwacja i państwa bałtyckie od tysiąca lat są częścią tej przestrzeni europejskiej, o której charakterze decyduje spuścizna Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego i imperium Habsburgów. W wypadku Polski jest to może mniej oczywiste, ale równie prawdziwe. W ostatnim ćwierćwieczu, a zwłaszcza po ostatnich rozszerzeniach UE (2004, 2007, 2013) ta przestrzeń przeżywa gospodarczy renesans (pomimo trwającego od 2008 roku kryzysu finansowego i recesji w wielu krajach Unii Europejskiej) (Kaczorowski, 2016, s. 70).

3. Perspektywy dla Polski w nowej konfiguracji politycznej w Europie

1. Przyszłość Polski będzie zależeć od samych Polaków, którzy zdecydują w najbliższych wyborach parlamentarnych, w jakim kraju chcą

żyć. Wybiorą demokrację albo formę jeszcze bliżej nieznanego ustroju autorytarnego z jedną dominującą partią. Będzie ona decydować o losach poszczególnych jednostek w państwie oraz pozycji i znaczeniu naszego kraju na arenie międzynarodowej. Zdecyduje czy będziemy dalej rozwijać się i aspirować do cywilizacji zachodnioeuropejskiej, czy za wzór wybierzemy despocje wschodnie. Aktualnie w Polsce obserwujemy destrukcję demokratycznego państwa. Niszczenie instytucji i państwa prawa, negatywna selekcja przy wyborach personalnych – masowy awans ludzi miernych, których jedynym wyróżnikiem jest całkowita lojalność wobec partii. Nienawiść do elit. Populizm i paternalizm. Konflikty ze wszystkimi prawdziwymi sojusznikami Polski i przesunięcie jej na Wschód. Niszczenie reputacji kraju za granicą. Reanimacja najbardziej antypolskich stereotypów. Uczynienie z prezydenta i premiera figurantów i skupienie całej władzy w rękach jednego człowieka. Agresywna propaganda. Prymitywny nacjonalizm. Obłaskawianie ksenofobów, rasistów. Dążenie do centralizacji państwa. Tworzenie państwowego kultu smoleńskiego. Instytucjonalizacja polskiego piekła – dzielenie Polaków stało się narzędziem sprawowania władzy. Polska demokracja okazała się, niestety, zbyt młoda, by zamortyzować idący autorytaryzm. Konstytucja okazała się słabym bezpiecznikiem, gdy nowa władza postanowiła ją po prostu wyrzucić do śmietnika. Poważne, niezależne media okazały się zbyt rachityczne. A polska klasa średnia jest na dorobku i nie stanowi siły, która populizmowi mogłaby zapobiec. Państwo i społeczeństwo były za słabe by przeciwstawić się demagogii populistycznych rządów (Lis, 2016, s. 2–4).

2. Walec większości. Jarosław Kaczyński przy pomocy kilkumandatowej większości parlamentarnej może uchwalić, co chce, zwłaszcza, że krytycznych wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie przyjmuje do wiadomości. Jeśli trzeba uruchomić specjalny organ do zawiadywania mediami, już jest Rada Mediów Narodowych. Kiedy należy usankcjonować państwowo zespół Macierewicza do badania katastrofy smoleńskiej, wyrzuca się tych, którzy czynili to wcześniej urzędowo, i wprowadza się na ich miejsce swoich. Na czoło wysuwa się ludzi, którzy wykonują polityczną wolę lidera prawicy, wprowadzają zmiany, wyrzucają ludzi. W parlamencie to są ci posłowie, którzy stają na czele komisji, uzasadniają konieczność tzw. sanacji praw. To są marszałkowie Sejmu i Senatu, którzy – nieraz łamiąc obowiązujące regulaminy – przeprowadzają przez głosowania i obrady projekty PiS, nie zważając na protesty opozycji, nie licząc się z „nie swoimi” wicemarszałkami.

Ostatnio marszałek Karczewski odsunął od procedowania w Senacie wicemarszałka Borusewicza, „ponieważ stracił do niego zaufanie”. Widać, że w przypadku posiadania większości przez jedną z partii Sejm traci swoje realne znaczenie, jako miejsce debaty i staje się tylko bezwzględnie zarządzaną fabryką przepisów.

3. Państwo w służbie jednej partii. Zdawało się, że Jarosławowi Kaczyńskiemu zależy przede wszystkim na tym, żeby zdobyć władzę po to, by rządzić państwem, by panować nad całością. Na pewno tak, ale pod warunkiem, że to państwo będzie stworzone wedle projektu Kaczyńskiego i będzie mu całkowicie podporządkowane. Rządzenie, które ma postać demokracji liberalnej, a więc, w którym silne są samorządy, grupy mniejszościowe, polityczne i inne, jakieś organizacje pozarządowe, związki i organizacje, autonomiczne sądy i akademie, interesuje go zdecydowanie mniej. Między innymi dlatego nie chce być dzisiaj premierem, bo po co ma bezpośrednio, bez żadnych buforów, walczyć z oporną materią rzeczy i ludzi, spotykać się z codzienną krytyką. Woli rządzić partyjnie, dlatego wszędzie w państwie musi mieć ludzi z partii. To że tak, niejako osobiście, poza wszelką kontrolą nawet ze strony własnej partii, można rządzić krajem, też jest nowym doświadczeniem (Janicki, Władyka, 2016, s. 13).

4. Słabość liberalnej demokracji. Mijające miesiące pokazały, jak tę demokrację, wydawałoby się już w Polsce zakorzenioną, da się łatwo zaatakować, wykoślawić, nadużyć. Jak bez trudu można zmieniać jej podstawy prawne i ustrojowe, wcale nie w wyniku gwałtownej rewolucji, tylko przez konsekwentne usuwanie z niej fundamentalnych zasad i wartości. Jak można wykorzystywać istniejące prawo poprzez jego intencjonalną interpretację mimo protestów zewnętrznych i wewnętrznych, mimo opinii największych autorytetów prawniczych, środowisk akademickich i instytucji europejskich. Te europejskie instytucje – jak się okazało – nie mają praktycznie żadnych, zwłaszcza krótkoterminowych, środków realnego nacisku i egzekwowania swoich postanowień. Dlatego po pewnych początkowych wahaniach PiS zaczęło traktować Unię tak jak parlamentarną mniejszość w Polsce. To ważna nauka.

5. Przebudowa Państwa przez PiS zmienia pozycję Polski w świecie euroatlantyckim. Przebudowa państwa, która obejmuje naruszenia konstytucji i filarów porządku liberalno-demokratycznego, prowadzi do konfliktów z Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim a te konflikty będą się w najbliższych miesiącach i latach najpewniej zaostrzać. Taka postawa będzie prowadzić do marginalizacji Polski

w strukturach świata zachodniego, zwłaszcza w Unii Europejskiej. Ta marginalizacja polegać będzie na ograniczeniu możliwości Polski wpływania na politykę UE i poszczególnych jej państw członkowskich zgodnie z polskim interesem i racją stanu, czyli oznaczać sytuację sprzeczną z podstawowym celem polityki PiS, jaką jest budowa („odzyskanie”) międzynarodowej podmiotowości Polski (Fundacja Batorego, 2016, s. 13).

6. Osłabienie Unii Europejskiej niesie dla Polski niekorzystne zmiany. Stosunek PiS do Unii Europejskiej ma charakter wybitnie defensywny, co wynika z założenia o jej niepewnej przyszłości i kierunku rozwoju, który może zagrażać polskim interesom. Jednocześnie w deklaracjach przedstawicieli rządu zaznacza się brak długofalowej refleksji nad scenariuszem, w którym przewidywania odnośnie dezintegracji UE mogłyby okazać się słuszne. Osłabienie Unii Europejskiej bądź rozluźnienie więzów najistotniejszych dla jej funkcjonowania nie zlikwiduje relacji między poszczególnymi krajami członkowskimi, tylko zmieni ich charakter. Dezintegracja UE będzie zapewne oznaczać głębszą integrację jej już funkcjonujących do pewnego stopnia autonomicznie części (strefa euro) oraz utworzenie nowych centrów integracji (np. w sferze polityki migracyjnej i azylowej) w ramach tzw. „twardego jądra” Unii (Fundacja Batorego, 2016, s. 14).

7. Redefinicja miejsca UE w polskiej polityce zagranicznej. Polityka PiS oznacza nie tylko redefinicję miejsca UE w polskiej polityce zagranicznej, lecz także całkowitą zmianę paradygmatu polskiej *soft power*. Zwrot na Zachód i zbliżanie się do tamtejszego modelu społeczno-kulturowego, będące wyrazem historycznych dążeń dużej części społeczeństwa oraz źródłem wiarygodności w Europie, zostały zakwestionowane jako „polityka naśladownictwa” i uleganie zachodnim „modom”. Polska pod rządami PiS chce prezentować się jako obrońca prawdziwego, tradycyjnego Zachodu w odróżnieniu od dominującego tam dziś „dekadentyzmu”. Tym językiem mówią dzisiaj w Europie nie partie konserwatywne, lecz otwarcie wrogie zarówno wobec Unii Europejskiej, jak i idei społeczeństwa otwartego (np. niemiecka AfD, austriacka FPÖ). Główny nurt europejskiej opinii publicznej oraz sceny politycznej jest zróżnicowany – stanowią go konserwatyści, centro-prawica, chadecy, liberałowie, socjaldemokraci i zieloni – jednak grupy te łączy nie tylko poparcie dla liberalnej demokracji i rządów prawa, lecz także dla pewnego modelu kultury politycznej, w którym poszanowanie różnorodności, potępienie ksenofobii i nacjonalizmu oraz odrzucenie klerykalizmu zajmują central-

ne miejsce. PiS uznaje ten model za wyraz narzuconego z góry projektu lewicowej „poprawności politycznej”, którą należy przezwyciężyć (Fundacja Batorego, 2016, s. 15).

8. Nieokreślona mglista polska polityka zagraniczna. Z wyjątkiem polityki bezpieczeństwa uwagę zwraca brak formułowanych konkretnych celów bądź projektów polskiej polityki zagranicznej. Wzmacnia to u naszych partnerów poczucie niezrozumienia płynących z Polski sygnałów i negatywne reakcje. Wszystkie te elementy przyczyniają się do osłabienia dotychczas silnej pozycji międzynarodowej naszego państwa i do zanikania woli osiągania kompromisu z naszym krajem wśród naszych zagranicznych partnerów. Może to wpłynąć także na sytuację wewnętrzną, albowiem nieuniknione negocjacje i kompromisy, szczególnie w łonie Unii Europejskiej, mogą prowadzić do frustracji radykalnych działaczy i części elektoratu PiS, a w konsekwencji do dalszego utwardzania się stanowiska liderów w polityce międzynarodowej (Fundacja Batorego, 2016, s. 16–17).

* * *

Unia Europejska nigdy nie była tak podzielona jak obecnie. Do podziału Północ–Południe na tle kryzysu finansowego doszły napięcia Wschód–Zachód związane z kryzysem migracyjnym. Na zwieranie szeregów w Grupie Wyszehradzkiej zareagowały państwa regionu Morza Śródziemnego, a szóstka krajów założycieli zaczęła się zastanawiać nad nową, bardziej zintegrowaną Unią. Efektem było kilka pomysłów: od pogłębienia, poprzez elastyczną integrację, kręgi koncentryczne, do tylko luźnego związku państw. Nie daje to szans na sformułowanie propozycji, która mogłaby liczyć na poparcie większości. Dlatego dziś najważniejsze wydaje się zatrzymanie dalszych podziałów (Wójcik, 2017, s. 14–16). Tu warto zauważyć wzrost znaczenia Polski w europejskiej polityce w ostatnich latach do roku 2015. To efekt m.in. przyjęcia roli łącznika między państwami strefy euro i pozostałymi, popierania dyscypliny budżetowej i reform, a przede wszystkim – przyjmowania coraz większej odpowiedzialności za unijną politykę. Budowanie, a nie psucie. Trzeba przekonać Europejczyków, że to właśnie unijne instrumenty, efektywnie zastosowane, najlepiej poradzą sobie z zagrożeniem terrorystycznym, presją migracyjną czy niskim wzrostem gospodarczym (Prawda, 2016, s. 54). Do tego można dodać konieczność bezkompromisowej walki z populizmem,

demagogią, rasizmem, nacjonalizmem oraz egoizmem narodowych elit i społeczeństw państw Unii Europejskiej.

Bibliografia

Bauman Z. (2005), *Europa niedokończona przygoda*, Kraków.

Bieleń S. (2005), *Tożsamość i interesy narodowe w procesach integracji międzynarodowej*, w: *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa.

Beylin M. (2016), *Wolimy być wasalem Trumpa niż partnerem w Unii*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 17.11.2016.

Buchler P. (2014), *O potędze w XXI wieku*, Warszawa.

Fiszer J. (2002), *Integracja Europejska. Instytucje Gospodarka Bezpieczeństwo, Polska–UE*, „Wojsko i Wychowanie”, Dodatek Specjalny, Warszawa.

Fundacja Batorego (2016), *Jaka zmiana? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS*, A. Balcer, P. Brus, G. Gromadzki, E. Smolar, Warszawa.

„Gazeta Wyborcza” (2015), z dnia 22–23.10.2015.

Habermas J. (2009), *Europe: the faltering project*, Polity, Cambridge.

Hall A. (2016), *Zła zmiana*, Sopot.

Janicki M., Władyka W. (2016), *O pożytkach z PiS*, „Polityka”, nr 45 z dn. 2–7.11.2016.

Jagiełło B. (2006), *Unia Europejska wobec wyzwań dla bezpieczeństwa europejskiego i jego zagrożeń*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. M. Żukrowska, M. Gracik, Warszawa.

Jaskułowski K. (2012), *Wspólnota symboliczna w stronę antropologii nacjonalizmu*, Gdańsk.

Kaczorowski A. (2016), *Dystopia środkowoeuropejska*, „Przegląd Polityczny”, nr 137.

Kaczorowski P. (1998), *My i oni państwo jako jedność polityczna: filozofia polityczna Carla Schmitta w okresie republiki weimarskiej*, Warszawa.

Kicińska A. (2017), *Bez nas uchodźcy zginą, już to było*, „Gazeta Wyborcza” magazyn świąteczny 25–27 luty.

Krasnodębski Z. (2016), *Unia Europejska to jest utopia***,** *która upada. Ta utopia na naszych oczach się kończy*, „Polityka”, 30.03.2016, http://wpolityce.pl/polityka/286970-prof-krasnodebski-unia-europejska-to-jest-utopia-ktora-upada-ta-utopia-na-naszych-oczach-sie-konczy.

Król M. (2012), *Europa w obliczu końca*, Warszawa.

Kuźmiar R. (2016), *Zachód? A po co nam to?*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 25.10.2016.

Lis T. (2016), *A nie mówiłem*, Warszawa.

Lubawski A. (2017), *Euro – na dobre i złe*, „Polityka” Pomocnik Historyczny. *Dzieje wspólnej Europy*.

Ochman C. (2017), *Tramwaj zwany pojednaniem*, Jacek Pawlicki rozmawia z Corneliusem Ochmanem, „Newsweek” z dn. 20–26 marca.

Okresowy raport Komisji Europejskiej o postępach Polski na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej (2001), 12 listopada 2001, „Studia Europejskie”, nr 4/20.

Ostrowski M. (2016), *Polityka na ostrzu widelca*, „Polityka”, nr 43 z dn. 19.10.2016.

Parlament 2001, Pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm_Senat.

Piwnicki G. (2016), *Dylematy wprowadzenia euro w Polsce przez pryzmat polityczny i gospodarczy*, „Przegląd Polityczny”, nr 1.

Polska w strukturach Unii Europejskiej. Doświadczenia. Oczekiwania. Wyzwania (2010), red. M. Marczewska-Rytko, Lublin.

Prawda M. (2016), *Fundament emocji*, „Polityka”, nr 51.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczpospolitej Polskiej (2014).

Stasiński M. (2016), *Z Danielem Cohenem Beneditem rozmawia Maciej Stasiński*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 22–23 października.

Walenciak R. (2017), *Czy zostawią nas na peronie*, „Przegląd” z dn. 27.12.2016–1.01.2017.

Walenciak R. (2016), *Unia w czasach próby*, „Przegląd” z dn. 21–27.11.2016.

Waniek D. (2014), *Ruch narodowy w Polsce wczoraj i dziś ideologia, organizacja, praktyka działania*, Warszawa.

Wiatr J. (2012), *Polski interes narodowy. Refleksje o historii współczesności*, Warszawa.

Wolff-Powęska A. (2011), *Pamięć, brzemię i uwolnienie. Niemcy wobec nazistowskiej przeszłości (1945–2010)*, Poznań.

Wójcik Ł. (2017), *Lunatycy*, „Polityka”? z dn. 15–21 marca.

Żakowski J. (2007), *Nauczka*, Warszawa.

Reintegration syndrome in Polish-European Union relations after 2015

Summary

The article presents the issue of Poland’s integration with the European Union through the prism of the dichotomy encountered at the turn of 2015–2016. The first point it raises is Poland’s desire to join the Euro-Atlantic system after regaining its political sovereignty in 1989. It would seem that great success was achieved in this matter, which was to determine Poland’s foreign policy for the 21st century. Poland was accepted into NATO on March 12, 1999, and joined the European Union in 2004 after several years of effort and preparations. This attitude prevailed for 11 years until the PiS political party took power in the October 2015 elections.

Key words: European Union, integration, reintegration, PiS political party, syndrome

DOI 10.14746/ssp.2017.3.3

Arkadiusz Ptak

Polska Akademia Nauk

Determinanty rywalizacji wyborczej w lokalnych elekcjach samorządowych

Summary: Celem artykułu jest przedstawienie i wyjaśnienie czynników, które wpłynęły na strukturę rywalizacji wyborczej oraz wynik wyborów, a w konsekwencji lokalne sceny polityczne po wyborach samorządowych w 2014 roku. Wśród głównych analizowanych determinant są: 1) zmiany samorządowego prawa wyborczego; 2) sytuacja społeczno-polityczna w Polsce u progu wyborów samorządowych oraz 3) charakter lokalnych scen politycznych. Prowadzone badania uwidoczniły zjawisko wycofywania się partii politycznych z bezpośredniej rywalizacji wyborczej na szczeblu lokalnym. Przykłady badanych gmin wskazują, że wielu lokalnych działaczy samorządowych posiadło doskonałe umiejętności „politycznej adaptacji" do zmieniających się nastrojów społecznych. Natomiast konsekwencją zmian w prawie wyborczym, a zwłaszcza wprowadzenia formuły większościowej w wyborach do rad gmin, są m.in. 1) dodatkowe wzmocnienie pozycji burmistrza i jego bezpośredniego zaplecza politycznego w lokalnym systemie władzy; 2) dysproporcjonalność wyników wyborów; 3) niewielkie zainteresowanie bezpośrednim udziałem w rywalizacji wyborczej osób bez instytucjonalnego zaplecza politycznego oraz 4) koncentrowanie się radnych w swojej działalności na problemach własnego okręgu wyborczego. Czynnikiem w największym stopniu determinującym lokalne elekcje samorządowe, a w konsekwencji charakter i kształt lokalnego systemu władzy, jest osoba burmistrza (prezydenta miasta).

Słowa kluczowe: wybory samorządowe, gmina, formuła wyborcza, JOW, burmistrz

Wprowadzenie

Specyfika podmiotów uczestniczących w rywalizacji wyborczej do lokalnych władz samorządowych w Polsce utrudnia określenie nie tylko struktury rywalizacji wyborczej, ale przede wszystkim zwycięzców tychże elekcji. Takiej możliwości już od 1990 roku nie daje statystyka prowadzona przez Państwową Komisję Wyborczą (wcześniej Generalnego Komisarza Wyborczego), która uwzględnia podział podmiotów uczestniczących w wyborach lokalnych zastosowany przez ustawodaw-

cę. Formalnie więc podmiotami tymi są komitety wyborcze utworzone przez: 1) partie polityczne i ich koalicje; 2) organizacje oraz 3) wyborców (Kodeks wyborczy, 2011). Jednak z punktu widzenia wielu badań i analiz z zakresu nauk politycznych taki podział podmiotów jest nieprecyzyjny. Tworzy się więc alternatywne typologie podmiotów lokalnej polityki (Kurczewski, 2008, s. 218; Kurczewski, 2007, s. 574; Alberski i in., 2001, s. 48–49; Ptak, 2014, s. 104–120).

Tym, co od początku wyróżnia polski samorząd lokalny, mając jednocześnie bezpośredni związek z rywalizacją wyborczą oraz lokalną polityką, jest antypartyjność, wokół której stworzono swoistą ideologię. Być może źródeł tego zjawiska należy szukać wśród samych twórców reformy samorządowej w 1990 roku. Owa niechęć do partii politycznych mogła wynikać z faktu, że reprezentowali oni przede wszystkim nauki prawne i ekonomiczne (a nie socjologię czy politologię), a co więcej, prowadząc swoje badania nad samorządem jeszcze w okresie Polski Ludowej, za „przeciwnika” mieli właśnie partię (Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą), dla której samorząd był instytucją obcą ustrojowo, zaś władza lokalna opierała się na systemie rad narodowych. Antypartyjna ideologia została przyjęta i zaczęła dominować w środowisku naukowym głównie za sprawą wpływów, jakie miało to środowisko w czołowych czasopismach skierowanych zarówno do przedstawicieli nauki („Samorząd Terytorialny”), jak i bezpośrednio do samorządowców („Wspólnota”). Cieszyła się ona również uznaniem wśród lokalnych działaczy samorządowych, podobnie jak wśród samych mieszkańców gmin. Także trudny i skomplikowany proces instytucjonalizacji partii politycznych w okresie transformacji systemowej nie zachęcał do bezpośredniego angażowania się samorządowców w działalność partyjną na szczeblu lokalnym.

W opozycji do partii politycznych tworzono lokalne ugrupowania polityczne, które miały jednak zróżnicowany charakter zarówno pod względem relacji z partiami politycznymi, jako głównymi aktorami życia politycznego w systemie demokratycznym, jak i pod względem celów swojej działalności, doświadczenia w lokalnej rywalizacji wyborczej czy też obszaru działania. Uwarunkowania te sprawiają, że bardzo trudno prowadzić badania w skali ogólnopolskiej.

Specyfika badań lokalnej polityki, wynikająca głównie z trudności w identyfikacji politycznej podmiotów uczestniczących w rywalizacji wyborczej, skłoniła autora do przeprowadzenia badań z wykorzystaniem metody porównawczych studiów przypadku. Została ona wzbogacona o metodę obserwacji bezpośredniej. Przedmiotem dociekań stało się

sześć gmin zlokalizowanych w południowej części Wielkopolski. Pięć z nich to gminy miejsko-wiejskie (Jarocin, Kępno, Krotoszyn, Ostrzeszów, Pleszew), zamieszkiwane przez od ponad 23 do 45 tysięcy mieszkańców (połowa mieszkańców badanych gmin zamieszkiwała obszary wiejskie). Jedyną gminą miejską był ponad siedemdziesięciotysięczny Ostrów Wielkopolski. Wybór takiej metody badawczej pozwolił dość szczegółowo poznać specyfikę rywalizacji wyborczej, a nie analizować ją wyłącznie przez pryzmat statystyk Państwowej Komisji Wyborczej, które nie uwzględniają nie tylko specyfiki badanego terenu, ale również wielu czynników determinujących rywalizację wyborczą. Czynnikami determinującymi wybór gmin do badań to przede wszystkim fakt, że są to jednostki powyżej 20 000 mieszkańców. Nastąpiła więc w nich zmiana formuły wyborczej z proporcjonalnej na większościową. Po wtóre, są to gminy miejsko-wiejskie (poza jedną). Można więc w prowadzonych analizach uwzględnić dość widoczny jeszcze w Polsce element podziału na miasto i wieś (np. jeśli chodzi o poparcie dla partii politycznych). Ponadto wszystkie gminy są również siedzibami władz powiatowych, stąd należy zakładać, że główne partie polityczne powinny mieć tam własne struktury i bezpośrednio uczestniczyć w rywalizacji wyborczej. Badane gminy już wcześniej (lata 2002–2010) były obszarem eksploracji (Ptak, 2011)[1]. Oprócz danych Państwowej Komisji Wyborczej wykorzystano również lokalną prasę, materiały wyborcze poszczególnych ugrupowań oraz wywiady bezpośrednie z aktorami bądź obserwatorami lokalnej polityki.

Niniejszy tekst stawia więc sobie za cel przedstawienie i wyjaśnienie czynników, które wpłynęły nie tylko na strukturę rywalizacji wyborczej, ale również na sam wynik wyborów i lokalne sceny polityczne po wyborach samorządowych. Struktura rywalizacji wyborczej obejmuje głównie analizę podmiotów uczestniczących w wyborach ze szczególnym uwzględnieniem komitetów wyborczych partii politycznych, ugrupowań stanowiących zaplecze polityczne burmistrzów oraz komitetów stosujących kamuflaż polityczny. Za ostatnią grupę podmiotów przyjmuje się komitety utworzone przez lokalnych działaczy partii politycznych, którzy z uwagi na uwarunkowania lokalne, bądź ogólnopolskie odstąpili od startu w wyborach w ramach partyjnego komitetu wyborczego. Identyfikacji takich podmiotów służyła przede wszystkim analiza materiałów wyborczych, lektura lokalnej prasy, wywiady bezpośrednie oraz dane Państwo-

[1] W niniejszych badaniach nie uwzględniono jedynie Kalisza, bowiem w wyborach do rady gminy zachowano formułę proporcjonalną, co uniemożliwiło porównywanie go z pozostałymi jednostkami.

wej Komisji Wyborczej z wcześniejszych elekcji. Wg podobnych podziałów przedstawiono wyniki wyborów samorządowych. Podstawowy materiał empiryczny do badań w tej części pochodził z Państwowej Komisji Wyborczej. Trzeci element poddany badaniu to lokalne sceny polityczne po wyborach samorządowych. Skoncentrowano się na układzie sił politycznych w radzie, zwłaszcza pozycji, jaką posiada w radzie zaplecze polityczne burmistrzów oraz relacji rada–burmistrz.

Do głównych analizowanych determinant należą: 1) zmiany samorządowego prawa wyborczego; 2) sytuacja społeczno-polityczna w Polsce u progu wyborów samorządowych w 2014 roku oraz 3) specyfika lokalnych scen politycznych.

Ramy teoretyczne badań nad wpływem prawa wyborczego na lokalną politykę wyznaczają prawa i hipotezy sformułowane przez francuskiego politologa Maurice`a Duvergera, według którego na kształt systemu partyjnego wpływa system wyborczy. Duverger wskazywał, że wprowadzenie systemu większościowego sprzyja powstawaniu systemu dwupartyjnego. Dzieje się tak dlatego, że słabsze partie uzyskują w parlamencie dużo mniej miejsc, niż zdobywają głosów. O liczbie uzyskanych mandatów nie decyduje liczba głosów w skali kraju, a uzyskanie przewagi, nawet minimalnej, w większej niż przeciwnicy liczbie okręgów wyborczych („zwycięzca bierze wszystko”). Efekt ten został nazwany przez Duvergera efektem mechanicznym. Drugie zjawisko to efekt psychologiczny – potencjalni wyborcy mniejszych partii, w obawie przed utratą swoich głosów na skutek działania zasady mechanicznej, sami rezygnują z ich popierania na rzecz najsilniejszych (Duverger, 1954).

Impulsem do analiz lokalnych scen politycznych jest kryzys partii politycznych na tym szczeblu władzy i wzmacnianie się niezależnych wobec partii politycznych burmistrzów i radnych. I choć zjawisko to obserwuje się również w innych państwach Europy, to jednak Polska przywoływana jest jako przykład kraju, w którym proces ten występuje najczęściej (Swianiewicz, 2016, s. 30).

Przyjęto dwie hipotezy. Pierwsza zakłada, że rozszerzenie ordynacji większościowej o gminy powyżej 20 000 mieszkańców nie tylko wzmocniło najsilniejsze ugrupowania lokalnej polityki, ale również nie zaktywizowało mieszkańców do rejestrowania własnych, wcześniej nieobecnych, komitetów wyborczych. Druga z hipotez zakłada, że specyfika lokalnych aren rywalizacji wyborczej (wynikająca m.in. z silnej pozycji ugrupowań pozapartyjnych stanowiących zaplecza polityczne burmistrzów) wraz z aktualnym poparciem społecznym wpływa na charakter udziału partii poli-

tycznych w wyborach samorządowych w kierunku bądź to bezpośredniego udziału w rywalizacji, bądź też stosowania kamuflażu politycznego.

Zmiany samorządowego prawa wyborczego

Paradoksalnie częste zmiany samorządowego prawa wyborczego w Polsce dają dość unikalną możliwość prowadzenia badań porównawczych. W tym względzie badacze władzy lokalnej z Europy Zachodniej czy Stanów Zjednoczonych nie mają takich możliwości. Systemy wyborcze są tam bardziej stabilne i pozbawiają badaczy bogatego materiału empirycznego.

W ciągu ostatniego ćwierćwiecza w polskim samorządowym prawie wyborczym dokonywano zmian w zasadzie wszystkich najważniejszych jego elementów, do których należały m.in.: 1) formuła wyborcza; 2) wielkość okręgów wyborczych; 3) blokowanie list wyborczych; 4) zmniejszanie liczby wybieranych radnych; 5) zmiana sposobu wyboru organu wykonawczego gminy; 6) sposób podziału mandatów przy proporcjonalnej formule wyborczej; 7) zasady zgłaszania kandydatów i list kandydatów na radnych czy 8) zmiany godzin głosowania (Ptak, 2010, s. 143–152). Także ostatnie wybory samorządowe z 2014 roku nie tylko zostały przeprowadzone w oparciu o całkowicie nowy akt prawny (Kodeks wyborczy, 2011), przede wszystkim wprowadzono także dość istotne korekty do dotychczas obowiązujących rozwiązań. Jednak zainteresowanie ostatnią elekcją skupiło się przede wszystkim na problemach Państwowej Komisji Wyborczej z podaniem ostatecznych wyników wyborów do sejmików wojewódzkich. Formułowane były zarzuty o złej organizacji pracy PKW, niewłaściwej konstrukcji karty do głosowania, a nawet oskarżenia o sfałszowanie wyborów, co nie znalazło potwierdzenia w późniejszych analizach (Gendźwiłł i in., 2016). Na marginesie pozostały analizy poświęcone zmianie formuły wyborczej w wyborach do rady gmin (poza miastami na prawach powiatów).

Formuła wyborcza to, obok struktury głosu oraz wielkości okręgu, najważniejszy element systemu wyborczego, który w największym stopniu determinuje wynik wyborów. Do podstawowych formuł wyborczych należą: 1) proporcjonalna; 2) większościowa oraz 3) pośrednia (mieszana) (zob.: Haman, 2003, s. 74–75). Wszystkie trzy formuły są lub były wykorzystywane w polskich elekcjach na różnych szczeblach władzy publicznej po 1989 roku.

Analizowane w niniejszym tekście zmiany dotyczą zmiany formuły pośredniej (w gminach do 20 000 mieszkańców) oraz proporcjonalnej (w gminach powyżej 20 000 mieszkańców) w wyborach do rad gmin, na formułę większościową. Wielomandatowe okręgi wyborcze charakterystyczne dla dwóch pierwszych systemów[2] zastąpione zostały okręgami jednomandatowymi (tzw. JOW-ami), z których wybierany był tylko jeden kandydat. Kandydaci na liście wyborczej nie byli jednak umieszczani w kolejności alfabetycznej. Przyjęto rozwiązanie dające pierwsze miejsca osobom reprezentującym te komitety wyborcze, które zarejestrowały kandydatów w co najmniej połowie okręgów wyborczych w wyborach do wszystkich sejmików województw. Na siedem komitetów wyborczych spełniających ten warunek cztery były komitetami największych polskich partii politycznych mających wówczas swoją reprezentację w parlamencie. Listy kandydatów tych komitetów otrzymały te same numery na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, także w wyborach do rad gmin. Dopiero kolejne numery na liście wyborczej przypisano lokalnym komitetom wyborczym. Stąd też, jeżeli w wyborach do danej rady uczestniczyły wskazane wyżej komitety wyborcze partii politycznych, ich kandydaci byli umieszczeni w pierwszej kolejności na liście wyborczej. Dopiero kolejne miejsca przypadły kandydatom z list lokalnych komitetów wyborczych.

Istotnym elementem jednomandatowych okręgów wyborczych jest metoda głosowania. W elekcji z 2014 roku przyjęto metodę większości względnej. W wyborach do rady gminy wygrywał kandydat z najwyższym odsetkiem głosów w okręgu.

Trudno wskazać inny element systemu wyborczego, który budziłby tak ożywioną dyskusję, jak formuła wyborcza. W dyskursie publicznym zdecydowanie dominują zwolennicy Jednomandatowych Okręgów Wyborczych z metodą większościową, którzy są nawet zrzeszeni w Stowarzyszeniu na rzecz Zmiany Systemu Wyborczego – Jednomandatowe Okręgi Wyborcze. Celem stowarzyszenia jest „[...] dążenie do wprowadzenia w Polsce większościowego systemu wyborczego z równą dla wszystkich swobodą kandydowania i podziałem na 460 jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP oraz wspieranie organizacyjne i rzeczowe osób fizycznych i jednostek organizacyjnych,

[2] W gminach do 20 000 mieszkańców w okręgach wyborczych wybierano od 1 do 5 radnych. O wielkości okręgów wyborczych decydowały poszczególne rady gmin. *De facto* w części tych gmin kandydaci na radnych wyłaniani byli w jednomandatowych okręgach wyborczych (JOW).

które podejmują takie działania” (www.jow.pl). Krytyka proporcjonalnego systemu wyborczego koncentruje się na tym, że system ten: 1) nadmiernie upartyjnia wybory; 2) skutkuje rozdrobnieniem partii w parlamencie; 3) mniejszym partiom daje często dużą władzę; 4) może powodować nadmierną lojalność posłów wobec kierownictwa partii (www.jow.pl). W literaturze wskazuje się jednak na pewne zagrożenia i konsekwencje związane z wdrożeniem JOW-ów. Marek M. Kamiński, badacz systemów wyborczych, a przede wszystkim zwolennik takiego systemu wyborczego, wskazuje na: 1) wyłonienie się systemu dwupartyjnego (choć dla zwolenników JOW-ów jest to jeden z głównych argumentów na rzecz tych zmian); 2) większą możliwość manipulowania granicami okręgów wyborczych; 3) zmniejszenie konkurencyjności wyborów oraz 4) zwiększoną motywację do marnotrawnego rozdawnictwa funduszy centralnych (Kamiński, 2016, s. 39 i nast.).

Jednomandatowe okręgi wyborcze, głównie za sprawą P. Kukiza, stały się również jednym z elementów debaty podczas ostatnich wyborów Prezydenta RP, a w konsekwencji ogólnokrajowego referendum (6.09.2015). Starający się o reelekcję B. Komorowski przed II turą wyborów, chcąc pozyskać wyborców Kukiza, zapowiedział przeprowadzenie referendum, proponując jako jedno z pytań „Czy jest Pan/i za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej?”. Przy bardzo niskiej frekwencji (7,80%) blisko 80% biorących udział w referendum opowiedziało się za takim rozwiązaniem.

Co prawda głównym postulatem zwolenników JOW-ów jest zmiana sposobu przeprowadzania wyborów do Sejmu RP, jednak dotyczy on również innych szczebli władzy publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego.

Sytuacja społeczna i polityczna w Polsce u progu wyborów samorządowych w 2014 roku

W 2014 roku władzę w Polsce na szczeblu centralnym od siedmiu lat sprawowała koalicja Platformy Obywatelskiej RP oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego. W wyborach, które odbyły się 9 października 2011 roku, pierwsza z partii zdobyła 39,18% głosów i dysponowała 207 mandatami (45% mandatów w Sejmie), druga zaś – PSL – 8,36% głosów z 28 mandatami (6,08%). Swoją reprezentację w Sejmie miały także: Prawo i Sprawiedliwość – 29,89% głosów (157 mandatów), Ruch Palikota

– 10,02% głosów (40 mandatów) oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej – 8,24% głosów (27 mandatów). Jedno miejsce przypadło przedstawicielowi komitetu wyborczego Mniejszości Niemieckiej. Władza koalicji PO-PSL rozciągała się jeszcze na szczebel regionalny, który z uwagi na kluczową rolę w dystrybucji środków z Unii Europejskiej stał się istotnym ogniwem władzy publicznej.

W połowie 2014 roku (25.05) odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego. Tradycyjnie przy niskiej frekwencji wyborczej (23,8%) dwie główne partie: PO i PiS zdobyły porównywalną liczbę głosów. Na pierwszą z nich zagłosowało 32,13% wyborców, zaś na drugą – 31,78%. Partie zdobyły po 19 mandatów w PE, a różnica między partiami wyniosła zaledwie 24 345 głosów. Jednak dwa komitety wyborcze, które w przyszłości *de facto* przyłączone zostaną do PiS, zdobyły pół miliona głosów (Solidarna Polska Z. Ziobry – ponad 280 000 głosów, zaś Polska Razem J. Gowina – ponad 220 000 głosów). Były to więc pierwsze symptomy zmieniającej się tendencji w poparciu społecznym dla dwóch głównych ugrupowań politycznych.

Innym źródłem obrazującym sytuację społeczno-polityczną tego okresu są comiesięczne raporty Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS). Z jednego z nich, przeprowadzonego w drugiej połowie sierpnia 2014 roku (CBOS 121/2014), wynika, że aż 62% badanych twierdziło, że ogólna sytuacja w kraju zmierza w złym kierunku. Tylko jedna piąta (21%) oceniła ją pozytywnie. Zadowolenie z ogólnej sytuacji w kraju dominowało jedynie wśród elektoratu PO (61%), ale już wśród osób popierających PSL przeważało rozczarowanie (46%). Szczególnie krytyczni wobec sytuacji w kraju byli rolnicy. Pogarszała się również opinia wyborców na temat sytuacji gospodarczej kraju, także przewidywanej. W innym badaniu CBOS-u pytano respondentów o zaufanie do polityków (CBOS 120/2014). Badania prowadzono już po ujawieniu nagrań polityków i przedstawicieli biznesu (tzw. „afera taśmowa”). Największym zaufaniem Polaków niezmiennie cieszył się prezydent B. Komorowski. Zaufanie do prezydenta deklarowało blisko trzy czwarte badanych (73%). Kolejne miejsca w rankingu zaufania zajmowali R. Sikorski (40% zaufania), E. Kopacz (35%), L. Miller (33%), D. Tusk i J. Kaczyński (po 32%). Dla krajowej polityki istotne znaczenie miał również wybór D. Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej (30.08). Już w momencie jego wyboru ponad 44% badanych uważało, że odejście Tuska z krajowej polityki osłabi Platformę Obywatelską (CBOS 127/2014). Z drugiej jednak strony, po jego rezygnacji z funkcji premiera, poprawiły się notowania rządu. Przybyło

zwolenników urzędującego gabinetu, wzrosło także zadowolenie z tego, że premierem jest Ewa Kopacz. Rząd miał więcej zwolenników niż przeciwników. Był to wynik nienotowany od kilku lat (od czasu „pierwszego” rządu D. Tuska) (CBOS 156/2014).

W ostatnim badaniu preferencji partyjnych przed wyborami samorządowymi i już po wyborze Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej poprawiły się notowania Platformy Obywatelskiej. W połowie września na PO chciało głosować 38% potencjalnych wyborców i był to najlepszy wynik partii rządzącej od lutego 2012 roku, znacznie lepszy (wzrost o 12 punktów procentowych) od uzyskanego przez to ugrupowanie w sondażu przeprowadzonym w drugiej połowie sierpnia. Na Prawo i Sprawiedliwość wraz z Polską Razem Jarosława Gowina i Solidarną Polską Zbigniewa Ziobry chciało głosować 33% badanych. Kolejne miejsca zajęły Polskie Stronnictwo Ludowe (7%), Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz Nowa Prawica Janusza Korwin-Mikkego (po 6%) oraz Twój Ruch (2%) (CBOS 126/2014).

Na podstawie badań CBOS-u, a zwłaszcza notowań samej Platformy Obywatelskiej, rządu Ewy Kopacz czy zaufania dla czołowych polityków rządzącej partii, można wskazać, że istniały przesłanki do bezpośredniego udziału Platformy Obywatelskiej w rywalizacji wyborczej na szczeblu lokalnym.

Lokalne sceny polityczne w latach 2002–2010

Lokalne sceny polityczne badanych gmin w okresie poprzedzającym elekcję samorządową z 2014 roku zdominowane były przez dwie grupy podmiotów (Ptak, 2011). Pierwsza to partie polityczne, których pozycja stawała coraz silniejsza. Na ich wynik wyborczy miały wpływ głównie popularność i wyniki osiągane przez partię w skali całego kraju oraz aktywność terenowych struktur partyjnych. O ile wybory z lat 2002 i 2006 kończyły się sukcesem lewicy, o tyle w 2010 roku sukces odniosła Platforma Obywatelska. Przez cały czas bardzo silne było Polskie Stronnictwo Ludowe. W rywalizacji wyborczej uczestniczyło również Prawo i Sprawiedliwość. Partie polityczne, poza pojedynczymi przypadkami, coraz rzadziej wystawiały listy partyjne pod nazwą lokalnego komitetu wyborczego, stosując kamuflaż polityczny, co w przeszłości było zjawiskiem powszechnym. W 2002 roku, a nawet jeszcze w roku 2006, zjawisko to było zauważalne w środowiskach prawicowych, a za lokalnymi

komitetami „ukrywały się” najczęściej Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość. W 2010 roku podobne zjawisko uwidoczniło się w na lewicy. Umacnianie się partii politycznych w lokalnej polityce po wyborach 2010 roku zauważalne jest również w analizach prowadzonych przez Adama Gendźwiłła oraz Tomasza Żółtaka. W ich opinii głównym czynnikiem wpływającym na takie zjawisko była konsolidacja systemu partyjnego na szczeblu ogólnopolskim, która miała miejsce po 2005 roku (Gendźwiłł, Żółtak, 2012, s. 119).

Drugą, bardzo ważną grupą podmiotów na lokalnej scenie politycznej były lokalne ugrupowania polityczne stanowiące zaplecza urzędujących burmistrzów (prezydentów miast). Podmioty te w swym działaniu stawały się coraz bardziej profesjonalne. Następowała przede wszystkim ich instytucjonalizacja. Zasięg ich działalności nie był ograniczony wyłącznie do jednej gminy – bardzo często budowały struktury powiatowe, uczestnicząc w rywalizacji wyborczej do rad powiatów. Nie było już miejsca na inicjatywy lokalne powstające *ad hoc*, po to, by wziąć udział tylko w wyborach samorządowych. Uczestniczyła w nich coraz mniejsza liczba komitetów wyborczych.

Innym obserwowanym wówczas zjawiskiem było zdobywanie silnej pozycji przez urzędujących burmistrzów (prezydentów miast). Stali się oni rzeczywistymi liderami, wokół których organizowane było życie polityczne w gminie. Występuje jednak pewna dychotomia. Mimo że organizacja życia politycznego jest domeną partii politycznych, to jednak sukces w wyborach odnoszą kandydaci ugrupowań lokalnych, bardzo niechętnie przyznający się do przynależności do jakiejkolwiek partii politycznej czy identyfikujący z jakąkolwiek z nich (choć w przeszłości mieli epizody partyjne). W wyborach w 2006 i 2010 zauważalny był jednak wzrost aktywności struktur partyjnych w rywalizacji o funkcje burmistrzów (prezydentów miast).

Lokalne sceny polityczne charakteryzowały się dużą stabilnością, głównie za sprawą silnej pozycji komitetów wyborczych burmistrzów (prezydentów miast) i eliminowania z lokalnej sceny politycznej ugrupowań powstałych *ad hoc*. Ciągłość występowała nie tylko w przypadku funkcji burmistrza (prezydenta miasta), ale również jeśli chodzi o organ stanowiący – radę. W znacznej części gmin przedstawiciel tego samego ugrupowania sprawował funkcję przewodniczącego rady przez dwie, a nawet trzy kadencje. Niejednokrotnie były to te same osoby. Poza pojedynczymi przypadkami, w badanych gminach zaobserwowano zjawisko kontynuacji, a nie zmiany.

Struktura rywalizacji wyborczej w badanych gminach w 2014 roku

Analiza badań CBOS z 2014 roku wskazywała nasilającą się tendencję do braku akceptacji głosowania w wyborach lokalnych na partie polityczne. O ile w 2010 roku w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gotowość do wyboru kandydata popieranego przez jakąś partię polityczną wyrażało około 24% badanych, o tyle przed ostatnią elekcją było to już tylko 17%. Z kolei odsetek respondentów popierających kandydatów niezwiązanych z żadną partią wzrósł z 48% w 2010 roku do 67% w roku 2014. Dość wyraźnie zmniejszył się również odsetek niezdecydowanych (z 28 do 16%) (CBOS, 124/2014).

W gminach objętych badaniem w rywalizacji wyborczej wzięło udział 57 komitetów wyborczych, spośród których 22 stanowiły lokalne komitety wyborcze (38,60%). Jednak kategoria „lokalny komitet wyborczy” jest zróżnicowana. Należały do niej komitety utworzone: 1) na bazie funkcjonujących już lokalnych stowarzyszeń i organizacji (głównie przez urzędujących burmistrzów); 2) przez osoby kandydujące na funkcje burmistrzów lub prezydentów miast, ale niemające jeszcze zaplecza organizacyjnego oraz 3) przez działaczy partyjnych, którzy nie zdecydowali się na bezpośredni udział w rywalizacji wyborczej własnej partii politycznej, tworząc lokalny komitet wyborczy, stosując *de facto* kamuflaż polityczny, bądź też tworząc szersze porozumienie z innymi podmiotami. Zaledwie 16 komitetów wyborczych zarejestrowały partie polityczne (28,07%). Do komitetów wyborczych należały również tzw. „komitety jednego okręgu” – 19 (33,33%), utworzone przez pojedyncze osoby, które chciały wziąć udział w rywalizacji wyborczej tylko w jednym okręgu wyborczym. Jednak faktyczną wiedzę o sprawności i aktywności danej kategorii komitetów dają dane dotyczące liczby kandydatów. Blisko 60% kandydatów brało udział w rywalizacji z list lokalnych komitetów wyborczych, zaś około 38% to kandydaci partii politycznych. Pozostali to kandydaci jednostkowi.

Z poprzednich elekcji zachowany został podział gmin, w których dominowały lokalne komitety wyborcze (Jarocin, Kępno, Pleszew) oraz komitety wyborcze partii politycznych (Krotoszyn, Ostrów Wielkopolski, Ostrzeszów). W pierwszej kategorii gmin od kilku lat głównymi ugrupowaniami lokalnej polityki są zaplecza urzędujących od wielu lat burmistrzów, w drugiej zaś silne wpływy partii politycznych są zasługą albo Polskiego Stronnictwa Ludowego (Krotoszyn, Ostrzeszów), albo Platformy Obywatelskiej, z których wywodzą się burmistrzowie i prezydent

miasta. W elekcji 2014 roku powtórzyło się jednak zjawisko kamuflażu politycznego, znane już wcześniej, zwłaszcza w 2002 i 2006 roku, a zanikające w roku 2010. Z bezpośredniej rywalizacji wyborczej wycofały się tym razem Platforma Obywatelska (Jarocin, Kępno, Ostrzeszów, Pleszew) oraz lewica (Jarocin, Krotoszyn, Ostrów Wielkopolski). Środowiska reprezentujące te opcje polityczne wybrały formułę lokalnego ugrupowania, odstępując od wystawiania komitetów partyjnych. Na etapie zgłaszania list wyborczych aktywnością wykazały się tradycyjnie Polskie Stronnictwo Ludowe, które poza Pleszewem i Ostrowem Wielkopolskim wystawiło własne komitety wyborcze oraz Prawo i Sprawiedliwość (poza Kępnem).

Na 57 komitetów wyborczych możliwość zgłaszania kandydatów na burmistrza (prezydenta miasta)[3] miało 30 (52,63%), z tego 19 lokalnych oraz 11 partii politycznych. Podobnie jak w 2010 roku w badanych gminach zgłoszono 27 kandydatów na burmistrzów (prezydentów miast). Zmieniła się jednak struktura podmiotów zgłaszających kandydatów. O ile we wcześniejszych elekcjach partie polityczne i lokalne ugrupowania zgłaszały podobną liczbę kandydatów, o tyle podczas elekcji w 2014 roku zdecydowaną większość stanowili kandydaci ugrupowań lokalnych (64%).

Niektóre partie polityczne, które zastosowały kamuflaż polityczny w wyborach do rady gminy, jako partyjne komitety wyborcze wzięły jednak udział w wyborach do rady powiatu. Analiza materiałów Państwowej Komisji Wyborczej wskazuje, że rozwiązanie takie przyjęła Platforma Obywatelska w Pleszewie (bez mandatu) i Jarocinie (1 mandat); SLD Lewica Razem w Jarocinie (1 mandat) i Ostrowie Wielkopolskim (2 mandaty) oraz Polskie Stronnictwo Ludowe w Pleszewie (9 mandatów) i Ostrowie Wielkopolskim (8 mandatów).

Wyniki rywalizacji wyborczej do rad gmin oraz burmistrzów (prezydenta miasta)

Frekwencja wyborcza w badanych gminach wyniosła 47,39% i była o niecałe 2 pp niższa od frekwencji z 2010 roku. Była jednak „gminnie” zróżnicowana: od ponad 54% w Kępnie, gdzie tradycyjnie frekwencja

[3] Możliwość zgłaszania kandydatów na burmistrzów (prezydentów miast) mają komitety wyborcze, które zarejestrowały listy wyborcze do rady gminy w co najmniej połowie okręgów wyborczych.

należy do jednych z najwyższych na badanym terenie, do 42,78% w sąsiednim Ostrzeszowie (tam z kolei frekwencja od lat jest najniższa). W opinii autora tym, co może determinować udział mieszkańców w wyborach, jest stawka wyborcza. Wzrost frekwencji odnotowano w gminach, w których nastąpiła silna polaryzacja w wyborach burmistrzów i prezydentów miast (Jarocin, Ostrów Wielkopolski). Sytuacja odwrotna obniżała frekwencję, czego najlepszym przykładem był Pleszew. Podczas ostatnich wyborów zgłoszony został wyłącznie jeden kandydat (urzędujący od 1997 roku burmistrz), w związku z czym frekwencja spadła o ponad 5,7 pp.

Wynik wyborczy w wyborach do rad gmin odzwierciedla aktywność komitetów wyborczych w zgłaszaniu list wyborczych. Na 128 mandatów we wszystkich gminach 80 zdobyły lokalne komitety wyborcze (62,50%). Zaledwie 4 mandaty przypadły kandydatom, którzy zarejestrowali własne komitety wyborcze, a ich aktywność skoncentrowała się tylko w jednym okręgu wyborczym. Partie polityczne zdobyły 48 mandatów (37,50%), z tego aż 15 mandatów uzyskała sama Platforma Obywatelska w Ostrowie Wielkopolskim (w jedynej gminie miejskiej, która została poddana badaniu).

Tabela 1

Mandaty lokalnych komitetów wyborczych oraz partyjnych komitetów wyborczych w radach miast w latach 2002–2014 (%)

Gmina	Lokalne komitety wyborcze				Partyjne komitety wyborcze			
	rok wyborów				rok wyborów			
	2002	2006	2010	2014	2002	2006	2010	2014
Jarocin	61,90	95,24	66,67	80,95	38,10	4,76	33,33	19,05
Kępno	76,19	90,48	76,19	76,19	23,81	9,52	23,81	23,81
Krotoszyn	52,38	66,67	42,86	61,90	47,62	33,33	57,14	38,10
Ostrów Wlkp. (m.)	47,83	17,39	43,48	34,78	52,17	82,61	56,52	65,22
Ostrzeszów	38,10	23,81	9,52	33,33	61,90	76,19	90,48	66,67
Pleszew	47,62	61,90	66,67	90,48	52,38	38,10	33,33	9,52
Razem	53,91	58,59	50,78	62,50	46,09	41,41	49,22	37,50

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Tylko w Ostrowie Wielkopolskim (Platforma Obywatelska) oraz w Ostrzeszowie (Polskie Stronnictwo Ludowe wraz z Lewicą) sukces odniosły partie polityczne. W gminach tych partie polityczne mają nieco powyżej 65% mandatów w radach miast. Jednak wyborczy sukces partii politycznych nie był tak spektakularny jak lokalnych ugrupowań

politycznych w pozostałych gminach. W Jarocinie i Pleszewie lokalne ugrupowania mają w radzie ponad 80% mandatów, zaś w Kępnie ponad 70%. Nawet w Krotoszynie, w którym silną pozycję tradycyjnie zajmuje PSL, sukces odniosły lokalne ugrupowania (ponad 60% miejsc w radzie). Na uwagę zasługują uzyskane przez nie wyniki. Z 76 mandatów aż 35 mandatów zdobyły komitety wyborcze burmistrzów z Jarocina (15), Pleszewa (13) oraz Kępna (7). W gminach tych rady miejskie liczą po 21 radnych.

Wyniki osiągane przez lokalne ugrupowania świadczą również o tym, że kolejność kandydatów na kartach wyborczych nie miała znaczenia. W przeciwnym razie sukces osiągaliby kandydaci komitetów wyborczych partii politycznych. Podobne zjawisko braku związku między sukcesem wyborczym a miejscem na liście wyborczej autor zauważył nawet, kiedy obowiązywała jeszcze ordynacja proporcjonalna. Badając wybory z 2006 roku, zauważono, że kandydaci czterech lokalnych komitetów wyborczych (Wszystko dla Kalisza, Samorządowej Inicjatywy Obywatelskiej i Samorządowego Porozumienia Ludowego z Krotoszyna oraz Ziemi Jarocińskiej) byli umieszczeni na listach wyborczych w porządku alfabetycznym, zaś radnymi zostawały osoby z dalszych miejsc (Ptak, 2011, s. 123).

Zmiany nastąpiły również w samych radach gmin. Wskaźnik reelekcji radnych zmniejszył się o ponad 10 pp. i był zbliżony do wyniku z 2006 roku.

Tabela 2

Wskaźnik reelekcji radnych rad gmin (dane w %)

Gmina	2006	2010	2014
Jarocin	42,86	52,38	52,38
Kępno	45,00	57,14	42,86
Krotoszyn	23,81	66,67	61,90
Ostrów Wlkp. (m.)	39,13	52,17	52,17
Ostrzeszów	57,14	71,43	33,33
Pleszew	66,67	57,14	47,62
Ogółem	45,77	59,49	47,38

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Największe zmiany dokonały się w Ostrzeszowie. Zaledwie co trzeci radny miał doświadczenie z poprzedniej kadencji. Wybory przegrywali

(bądź nie brali udziału w rywalizacji) głównie posiadający doświadczenie samorządowe radni z PSL oraz SLD.

Ciekawie przedstawiają się wyniki elekcji burmistrzów i prezydentów miast. Generalnie można uznać, że wystąpiło zjawisko kontynuacji (poza Ostrowem Wielkopolskim), jednak w każdym z miast miała ona inny charakter. W Pleszewie i Ostrzeszowie wygrali urzędujący burmistrzowie. W pierwszym z miast burmistrz nie miał żadnego kontrkandydata, zaś w drugim zwyciężył kandydat reprezentujący PSL w pierwszej turze (63,54%), pokonując trzech konkurentów. W Krotoszynie z rywalizacji wycofał się sprawujący już kilka kadencji burmistrz z PSL, ale jego miejsce zajął jego zastępca, również reprezentujący ludowców (49,29% w pierwszej turze). W Jarocinie i Kępnie wygrali burmistrzowie, którzy powrócili na swój urząd po czteroletniej przerwie. W Jarocinie przerwa spowodowana była dość kontrowersyjnym wyrokiem sądowym, na podstawie którego burmistrz został prawomocnie skazany na początku poprzedniej kadencji. W Kępnie w 2010 roku burmistrz przegrał wybory. Przykłady Jarocina i Kępna są o tyle ciekawe, że pomimo przerwy w sprawowaniu swojej funkcji i bycia formalnie poza lokalną polityką, burmistrzowie ci zdołali utrzymać przez ten czas własne zaplecza polityczne. W Jarocinie dawny burmistrz zwyciężył w pierwszej turze (53,56%), pokonując tego urzędującego przez ostatnie cztery lata (w przeszłości tworzyli wspólną inicjatywę polityczną). Z kolei w Kępnie starający się o reelekcję po czteroletniej przerwie burmistrz bliski był zwycięstwa w pierwszej turze głosowania (48,63%). Zarówno w Jarocinie, jak i w Kępnie urzędujący przez ostatnie cztery lata burmistrzowie nie tylko przegrali wybory, ale również nie potrafili stworzyć własnego zaplecza politycznego, skutecznie biorącego udział w rywalizacji wyborczej w 2014 roku. Jedynie w Ostrowie Wielkopolskim urzędujący przez ostatnie cztery lata prezydent miasta przegrał w drugiej turze głosowania (po roku został Posłem na Sejm RP). Struktura rywalizacji wyborczej w Ostrowie Wielkopolskim była dość specyficzna. Kandydowało aż sześć osób, w tym, oprócz urzędującego prezydenta, również jego zastępca oraz były koalicjant. W drugiej turze powstała „antyprezydencka” koalicja. Dodatkowo w trakcie kadencji nastąpiła dekompozycja klubu radnych Platformy Obywatelskiej. Trzech członków zostało z niego wykluczonych, zaś dwóch opuściło go z własnej woli. Większość w radzie zaczęła budować nowo wybrana prezydent miasta kandydująca z lokalnego komitetu wyborczego (wcześniej reprezentowała lewicę).

Podsumowanie

Prowadzone badania ukazały pogłębiający się proces wycofywania się z bezpośredniej rywalizacji wyborczej przez patie polityczne. Wzrost aktywności partii w lokalnych elekcjach z 2010 roku nie został zachowany w 2014 roku. O słabości partii politycznych w lokalnej polityce decyduje przede wszystkim: 1) negatywna ocena partii politycznych przez znaczną część polskiego społeczeństwa; 2) silna polaryzacja polskiej sceny politycznej (Platforma Obywatelska *versus* Prawo i Sprawiedliwość); 3) słabość struktur partyjnych (poza PSL) oraz 4) brak lokalnych liderów w szeregach partii politycznych. Sprawia to, że na poziomie lokalnym w rywalizacji wyborczej z dużym sukcesem uczestniczą lokalne ugrupowania polityczne.

Przykłady badanych gmin świadczą o tym, że wielu lokalnych działaczy samorządowych posiadło doskonałe umiejętności „politycznej adaptacji” do zmieniających się nastrojów społecznych. Spadek poparcia dla partii politycznej powoduje rezygnację z partyjnego szyldu podczas wyborów samorządowych na rzecz lokalnego ugrupowania. W elekcji w 2014 roku zauważalne było to zwłaszcza w przypadku Platformy Obywatelskiej. I choć według badań CBOS-u bezpośrednio przed wyborami samorządowymi poparcie dla tej partii, jak i dla rządu, było bardzo wysokie, to jednak lokalni działacze zauważyli pierwsze symptomy spadku poparcia i złego klimatu wokół partii. Istotne znacznie ma fakt, że badane gminy to jednostki miejsko-wiejskie, gdzie pewne zjawiska „odwrotu” od poparcia dla partii są lepiej i szybciej zauważalne niż na poziomie dużych miast. I choć lokalni działacze nie prowadzą badań preferencji partyjnych w swojej gminie, to jednak mogą dokonywać stosownej oceny dzięki częstym kontaktom z mieszkańcami, a bezpośrednio przed wyborami weryfikować to przy konstruowaniu list wyborczych (np. odmowa kandydowania z list partyjnego komitetu wyborczego). Kryzys dostrzegalny był również w przypadku lewicy, która w wyborach wzięła udział jako Koalicyjny Komitet Wyborczy SLD Lewica Razem. Najczęściej lokalni liderzy partii brali udział w rywalizacji wyborczej w formule lokalnego komitetu wyborczego. Nie oznacza to, że partie polityczne, zwłaszcza rządzące w sejmikach wojewódzkich Platforma Obywatelska oraz Polskie Stronnictwo Ludowe, utraciły wpływy na szczeblu lokalnym. Dystrybucja środków z UE na poziomie regionalnym sprawia, że relacje między przedstawicielami tych szczebli władzy mogą rodzić nawet zjawisko klientelizmu i budowy relacji patron–klient.

Inaczej sytuacja przedstawiała się w przypadku Prawa i Sprawiedliwości. Zauważalne było zjawisko wzrostu poparcia dla partii w skali kraju, stąd też aktywność i zdyscyplinowanie partyjnych struktur na etapie zgłaszania list wyborczych było bardzo widoczne. Jednak w rywalizacji PiS poniosła dotkliwą porażkę (w 2010 roku z list PiS-u wybrano 8 radnych, zaś w 2014 tylko 1). W swoich szeregach partia nie posiadała (jeszcze?) lokalnych liderów (sołtysów, strażaków z OSP, działaczy sportowych, członkiń kół gospodyń wiejskich), którzy najczęściej zasilali ugrupowania polityczne burmistrzów lub Polskiego Stronnictwa Ludowego (Ptak, 2016, s. 195). I choć podczas elekcji samorządowej z 2014 roku PSL zachowało silne wpływy w środowisku wiejskim, to jednak pojawiły się pierwsze symptomy spadku poparcia. Dla partii tej niepokojącym zjawiskiem może być to, że zmniejszenie liczby radnych wystąpiło w gminach, w których burmistrzowie są członkami Polskiego Stronnictwa Ludowego. Oceny tego zjawiska nie zmienia sukces ludowców w wyborach do sejmików województw, gdzie o wynikach wyborów zadecydowała przede wszystkim konstrukcja karty do głosowania, a nie realne poparcie społeczne. Tendencja spadku poparcia dla ludowców na wsi została w pełni potwierdzona w późniejszych wyborach do Sejmu RP w 2015 roku. Na terenach wiejskich nastąpił wzrost poparcia dla PiS (z 35,8% w 2011 roku do 45,5%.) Z kolei poparcie dla PSL spadło z 16,8% do 9,7%. W opinii Jerzego Bartkowskiego, wyniki uzyskane podczas wyborów parlamentarnych w 2015 roku przez PiS oraz PSL, wraz z innymi zjawiskami, także symbolicznymi (m.in. porażki wyborcze długoletnich liderów ludowców w wyborach), doprowadziły do sytuacji, w której to właśnie PiS stał się główną formacją polityczną na obszarach wiejskich (Bartkowski, 2016, s. 226–227).

Wybory samorządowe w badanych gminach miejsko-wiejskich wykazały, że zarówno Platforma Obywatelska, jak i Prawo i Sprawiedliwość, choć posiadają struktury partyjne, nie mają lokalnych liderów, którzy po wprowadzeniu formuły większościowej w wyborach do rady gminy mogliby wygrać rywalizację wyborczą. Podobnie jest w rywalizacji o funkcje burmistrzów i prezydentów miast. Dopiero szyld partyjny, mało istotny, a nawet przeszkadzający w wyborach lokalnych, jest już znaczący na poziomie regionalnym, który umożliwia sprawowanie władzy przez partie polityczne w samorządzie wojewódzkim. Występuje więc zjawisko „partyjnej próżni”. Na poziomie lokalnym, zwłaszcza w małych miastach oraz na obszarach wiejskich, struktury rozbudowane i stosunkowo trwałe posiada nadal Polskie Stronnictwo Ludowe. PiS, chcąc utrzymać domi-

nującą pozycję na polskiej wsi, którą zdobył po ostatnich wyborach parlamentarnych, musi przystąpić do budowy struktur. Osiągnięciu tego celu sprzyjają zapewne rozległe zmiany kadrowe w rządowej administracji na poziomie lokalnym (np. oddziały powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego itp.).

Innym badanym czynnikiem determinującym rywalizację wyborczą była zmiana ordynacji wyborczej. Przyjęto hipotezę, że rozszerzenie ordynacji większościowej, po pierwsze, wzmocniło najsilniejsze ugrupowania lokalnej polityki, a po wtóre, nie zaktywizowało mieszkańców do rejestrowania własnych, wcześniej nieobecnych, komitetów wyborczych. W znacznej części gmin zmiana ordynacji rzeczywiście wzmocniła najsilniejsze ugrupowania w radzie. Były to najczęściej zaplecza polityczne burmistrzów. Zjawisko to nie wystąpiło jedynie w dwóch gminach, w których najsilniejsze było PSL (partia w radzie utraciła po jednym mandacie). Jeżeli jednak do osiągniętych wyników wyborów z 2014 roku zastosować indeks agregacji L. Mayera, wyrażający stosunek procentu mandatów kontrolowanych przez najsilniejsze ugrupowanie do ogólnej liczby podmiotów reprezentowanych w radzie (Antoszewski, 2004, s. 193), okazuje się, że lokalne sceny polityczne stały się bardziej stabilne i spójne. Analizując cztery ostatnie elekcje samorządowe (2002, 2006, 2010, 2014), można wskazać, że praktycznie we wszystkich badanych gminach indeks agregacji był najwyższy po ostatniej elekcji. Formuła większościowa sprzyja więc stabilności i spójności lokalnych scen politycznych. Można więc zakładać, że kolejne elekcje samorządowe (jeżeli oczywiście zostaną zachowane jednomandatowe okręgi wyborcze) będą sprzyjać kształtowaniu się w gminach systemu politycznego zdominowanego przez najsilniejsze ugrupowania. W konsekwencji założenia teorii Duvergera mogą być urzeczywistnione także w polskich gminach.

Przyjęta formuła wyborcza doprowadziła również do dysproporcjonalności na co już zwracał uwagę M. Duverger. W radzie gminy zabrakło reprezentacji komitetów wyborczych, które w skali gminy zdobyły nawet po kilkanaście procent głosów. W takiej sytuacji znalazł się głównie PiS, który zdobywając w trzech gminach od blisko 10 do 14% głosów w skali gminy, nie ma żadnego przedstawiciela w radzie. W podobnej sytuacji znalazły się ugrupowania lokalne w dwóch kolejnych gminach. W 2010 roku, kiedy obowiązywała ordynacja proporcjonalna, dysproporcje takie w zasadzie nie miały miejsca.

Formuła większościowa wcale nie zaktywizowała osób, które wcześniej bezpośrednio nie angażowały się w lokalną politykę. Przeciwnicy ordynacji proporcjonalnej bardzo często wskazywali, że listy wyborcze zawierające kilka (lub nawet kilkanaście) nazwisk z jednego ugrupowania prowadziły do „blokowania” pierwszych miejsc (tzw. „biorących”) przez wąskie grono politycznych działaczy. Formuła większościowa nie skłoniła jednak kandydatów indywidualnych do udziału w rywalizacji pomimo znacznego ułatwienia w rejestrowaniu własnego komitetu wyborczego. Wśród wszystkich kandydatów biorących udział w rywalizacji podmioty indywidualne stanowiły zaledwie 2%. Także wśród samych radnych odsetek osób wywodzących się z własnego komitetu wyborczego jest niewielki (3,13%).

Innym mankamentem zastosowanej formuły wyborczej jest zaobserwowane zjawisko koncentrowania się radnych na własnym okręgu wyborczym, co uwidacznia się m.in. w składanych przez radnych interpelacjach. Dotyczą one przede wszystkim spraw własnego okręgu wyborczego (a nie całej gminy). Przedkłada się to na konstrukcję budżetu gminy. Zadania ważne z punktu widzenia całej gminy tracą na znaczeniu z uwagi na koncentrowanie się na sprawach poszczególnych okręgów wyborczych.

Na podstawie badań można stwierdzić, że czynnikiem w najwyższym stopniu wpływającym na charakter i kształt lokalnego systemu władzy jest osoba burmistrza (prezydenta miasta). Jego wybór politycznej kariery (lokalne ugrupowanie *versus* partia polityczna) wpływa *de facto* na wynik wyborów, a w konsekwencji na kształt lokalnej sceny politycznej. O sile podmiotów lokalnej polityki decyduje przede wszystkim przynależność burmistrza (prezydenta miasta). Dla współczesnej lokalnej sceny politycznej kluczowe znacznie miała elekcja z 2002 roku, kiedy po raz pierwszy wybierano wójtów i burmistrzów (prezydentów miast) w bezpośrednich wyborach. To wówczas w wielu przypadkach rozpoczęła się budowa własnych struktur przez burmistrzów. Nawet jeśli byli wówczas kandydatami partii politycznych (SLD-UP) bądź lokalnych ugrupowań o orientacji centroprawicowej (w wielu miastach realizowana była wówczas idea PO-PiS-u), w okresie późniejszym rezygnowali z partyjnej przynależności bądź z bezpośredniego identyfikowania się z daną formacją polityczną. Zjawiska tego nie zaobserwowano wśród wójtów i burmistrzów z PSL. Partia ta w gminach wiejskich i w małych miastach przez cały czas zachowała swoją silną pozycję. Polityczna siła burmistrzów i prezydentów miast była na tyle znacząca, że w wielu gminach, nawet

gdy oni sami kończyli działalność w samorządzie, ich miejsca zajmowały osoby z zaplecza politycznego (bardzo często byli to ich zastępcy). Podobne zjawiska występowały również w badanych gminach.

W kontekście wyborczej porażki Prawa i Sprawiedliwości rodzi się pytanie, czy mająca samodzielną większość w parlamencie partia zdecyduje się na zmiany, które w przyszłości mogą jej dać większe wpływy w lokalnej polityce. Dotyczy to głównie zmian w prawie wyborczym w zakresie: 1) formuły wyborczej (powrót do formuły proporcjonalnej); 2) długości sprawowania funkcji burmistrza (ograniczenie czasu sprawowania funkcji do dwóch kadencji); 3) wprowadzenia zakazu łączenia funkcji radnego rady gminy z innymi funkcjami w dziedzinie lokalnej polityki (np. funkcją sołtysa, przewodniczącego zarządu osiedla).

Bibliografia

Alberski R., Antoszewski A., Lisicka H., Skrzypiński D., Solarz R. (2001),*Wybory do rad gmin na Dolnym Śląsku (1990–1998)*, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław.

Antoszewski A. (2004), *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Bartkowski J. (2016), *Mapa polityczna polskiej wsi*, w: *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.

Duverger M. (19540), *Les partis politiques*, Libraire Armand Colin, Paris.

Gendźwiłł A., Żółtak T. (2012), *Bezpartyjność w powolnym odwrocie. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce 2002–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1.

Gendźwiłł A., Cześnik M., Flis J., Haman J., Materska-Sosnowska A., Michalak B., Pietrzyk P., Zbieranek J. (2016), *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.

Haman J. (2003), *Demokracja, Decyzje, Wybory*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Kamiński M. M. (2016), *Okręgi jednomandatowe*, Centrum im. Adama Smitha.

Kurczewski J. (2008), *Antypolityka jako polityka bez partii*, w: *Oblicza lokalności. Ku nowym formom Życia lokalnego*, red. J. Kurczewska, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.

Kurczewski J. (2007), *Lokalne wzory kultury politycznej. Podsumowanie*, w: *Lokalne wzory kultury politycznej. Szkice ogólne i opracowania monograficzne*, red. J. Kurczewski, Wydawnictwo TRIO, Warszawa.

Polska polityka po nominacji Donalda Tuska na szefa Rady Europejskiej (2014), CBOS, nr 127, Warszawa.

Preferencje partyjne po wyborze Donalda Tuska na Przewodniczącego Rady Europejskiej (2014), CBOS, nr 126, Warszawa.

Ptak A. (2010), *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań.

Ptak A. (2010), *Podmioty lokalnej rywalizacji wyborczej*, w: *Doświadczenia i perspektywy rozwoju samorządu terytorialnego i zawodowego*, red. A. Antkowiak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Ptak A. (2011), *Rywalizacja polityczna w samorządach lokalnych. Studium wybranych gmin*. Poznań–Kalisz.

Ptak A. (2016), *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Stosunek do rządu w listopadzie (2014), CBOS, nr 156, Warszawa.

Swianiewicz P. (2016), *Współczesne badania nad samorządem i polityką lokalną*, w: *Polska gmina 2015*, red. G. Gorzelak, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku *Kodeks wyborczy*, Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112 ze zmianami.

Wybory samorządowe (2014), CBOS, nr 124, Warszawa.

Zaufanie do polityków u progu nowego sezonu politycznego (2014), CBOS, nr 120, Warszawa.

The determinants of electoral competition in local government elections

Summary

The paper attempts to present and explain the determinants of electoral competition and results, thereby influencing local political landscapes after the 2014 local government elections. The primary determinants analyzed in the paper include: (1) changes introduced to local government electoral law; (2) the socio-political situation in Poland before the local government elections; and (3) the character of local political arenas. A study has been carried out which demonstrated that political parties have withdrawn from direct electoral competition at the local level. The municipalities examined evidence that numerous local government activists have perfected the skill of “political adaptation to evolving social sentiments. The changes introduced to the electoral law, in particular the implementation of the majority formula in the elections to municipal councils, have resulted in the following, among other things: (1) mayors and their direct political backgrounds have been additionally empowered

in the local system; (2) election results have become disproportionate; (3) individuals lacking institutional political support have been scarcely interested in taking part in the electoral competition; and (4) councilors have focused on the matters of their own respective constituencies in their work. The most influential factor in local government elections and, thereby decisive in shaping the local system of power is the mayor (president of the town).

Key words: local government elections, municipality, electoral formula, single-member constituency, mayor

DOI 10.14746/ssp.2017.3.4

Krzysztof Tomaszewski

Uniwersytet Warszawski

Wpływ inwestycji infrastrukturalnych w sektorze gazowym na bezpieczeństwo energetyczne Europy Środkowo-Wschodniej

Streszczenie: Infrastruktura energetyczna jest jednym z czynników warunkujących bezpieczeństwo energetyczne współczesnego państwa. Niniejszy artykuł dotyczy problematyki sektora gazu ziemnego i nowych inwestycji infrastrukturalnych w regionie Morza Bałtyckiego. W tekście skonfrontowano teorię procesu integracji europejskiej (zagadnienia solidarności i lojalności) z praktyką wynikającą z pragmatycznego podejścia państw członkowskich UE do problematyki bezpieczeństwa energetycznego. Zastosowanie perspektywy nauk politycznych umożliwiło kompleksową analizę konsekwencji politycznych wynikających z realizacji połączeń gazowych (Nord Stream I, Nord Stream II oraz Baltic Pipe) w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Artykuł prezentuje grę interesów wokół analizowanych projektów gazowych oraz wskazuje, iż są one warunkowane przede wszystkim partykularnymi interesami państw (i firm) uczestniczących w realizacji tych projektów.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, gaz ziemny, infrastruktura energetyczna, Europa Środkowo-Wschodnia, Unia Europejska

Problematyka bezpieczeństwa energetycznego ma złożoną naturę. Współczesne państwa podejmują w tym zakresie zarówno działania indywidualne, jak i przedsięwzięcia zbiorowe w wymiarze ponadnarodowym. Do pierwszej kategorii, należałoby zaliczyć wszystkie samodzielne inicjatywy państwa (zwłaszcza rządu), zmierzające do zapewnienia stałego dostępu do surowców energetycznych po cenach, które są ekonomicznie uzasadnione i jednocześnie akceptowalne społecznie (Kryzia, 2016, s. 48).

Do drugiej kategorii – obejmującej wymiar ponadnarodowy – należałoby zaliczyć takie inicjatywy współpracy między państwami, które mają na celu współdziałanie w kierunku zapewnienia całemu ugrupowaniu dostępu do surowców i energii. Ten aspekt wydaje się szczególnie ważny, zwłaszcza w dobie procesów międzynarodowej integracji poli-

tycznej i gospodarczej, które można obserwować na świecie od drugiej połowy XX wieku (Kaczmarski, 2010). Z punktu widzenia niniejszego artykułu kluczowe znaczenie ma – w szczególności – proces integracji europejskiej. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej z powodzeniem przystąpiły do Unii, widząc w tym szansę na lepszą przyszłość polityczną i gospodarczą. Nadzieje związane z akcesją zostały spełnione, jednak w niektórych sferach można mówić o rozczarowaniu. Dotyczy to z pewnością współdziałania w obszarze polityki energetycznej i bezpieczeństwa energetycznego. Chociaż Unia Europejska deklaruje wolę współdziałania w tym zakresie, co znajduje potwierdzenie w zapisach traktatowych na temat energetyki, to w praktyce zaznacza się bardzo silny indywidualizm państw członkowskich w zakresie realizowanych celów w polityce energetycznej. Przejawia się on przede wszystkim w podejmowaniu przez państwa członkowskie takich aktywności, które mają służyć przede wszystkim bezpieczeństwu energetycznemu ich gospodarek, a nie całej Unii Europejskiej. Takie działania nie sprzyjają solidarności europejskiej, a jedynie pogłębiają rozbieżności między państwami członkowskimi i umacniają poszczególne rządy w przekonaniu, że o bezpieczeństwo energetyczne najlepiej jest troszczyć się w wymiarze indywidualnym.

Celem niniejszego artykułu jest analiza inwestycji infrastrukturalnych w regionie Morza Bałtyckiego, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie sektora gazowego i bezpieczeństwo energetyczne państw Europy Środkowo-Wschodniej. Przedmiotem badania będą – w szczególności – takie inicjatywy jak gazociąg: Nord Stream I, Nord Stream II oraz Baltic Pipe (jako część Korytarza Północ–Południe). Chodzi o to, aby zweryfikować w jakim stopniu realizacja tych projektów jest zbieżna z założeniami polityki energetycznej Unii Europejskiej oraz odpowiada interesowi wspólnotowemu, a w jakim wynika ona z partykularnych interesów państw bezpośrednio zaangażowanych w te przedsięwzięcia?

Mając na uwadze powyższe cele, należałoby postawić następującą hipotezę: projekty infrastruktury gazowej w regionie Morza Bałtyckiego nie są inspirowane solidarnością europejską, ale wynikają z partykularnych potrzeb zaangażowanych w nie stron.

Odnosząc się do literatury przedmiotu należy podkreślić, iż studia dotyczące bezpieczeństwa energetycznego Polski są bardzo często podejmowane zarówno przez środowiska reprezentujące nauki techniczne, jak i społeczne. Mając na uwadze pierwszą kategorię należy zauważyć wartościowe analizy podejmowane przez środowisko naukowe z Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie. Prace realizowane przez: M. Ka-

liskiego, S. Nagyego, J. Siemka, S. Rychlickiego, A. Szurleja stanowią znaczący wkład w zrozumienie uwarunkowań ekonomicznych sektora gazowego na tle dynamiki, jaką obserwujemy w kontekście procesu integracji europejskiej. Z punktu widzenia nauk społecznych, należałoby wskazać – dla przykładu – prace naukowe realizowane przez badaczy ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (K. Żukrowska, K. Księżopolski), Wojskowej Akademii Technicznej (P. Kwiatkiewicz) czy Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu (R. Rosicki). Są one poświęcone politycznym, ekonomicznym oraz międzynarodowym uwarunkowaniom bezpieczeństwa energetycznego oraz polityki energetycznej. Z punktu widzenia analizy bieżących wydarzeń w zakresie omawianej problematyki, cenne wydają się również analizy Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM) oraz Ośrodka Studiów Wschodnich (OSW).

Odnosząc się do przedmiotu badań w niniejszym artykule, należy podkreślić, iż analiza problematyki bezpieczeństwa dostaw gazu w regionie Europy Środkowo-Wschodniej wydaje szczególnie istotna w kontekście zrozumienia problemów polityki energetycznej Unii Europejskiej (Castel, 2014, s. 163–165).

Biorąc pod uwagę wymiar teoretyczny, wykorzystana zostanie metoda decyzyjna. Posłuży ona zarówno do zbadania przesłanek, jakie składają się na podejmowanie określonych decyzji w odniesieniu do projektów infrastrukturalnych, jak również skutków, które się z tym wiążą (Chodubski, 2004, s. 130). Procesy decyzyjne związane z budową nowej infrastruktury w regionie stanowią – bez wątpienia – złożony zespół powiązań przyczynowo-skutkowych. Ich wyjaśnienie pozwoli nie tylko na dokładniejsze zrozumienie rzeczywistości (Chmaj, Żmigrodzki, 1996, s. 48), ale również – w opinii autora – może wpłynąć na bardziej świadome projektowanie podobnych przedsięwzięć w przyszłości.

Polityka energetyczna Unii Europejskiej – między solidarnością a indywidualizmem

Zgodnie z przepisami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako: TFUE) polityka energetyczna ma na celu (TFUE, art. 194): zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii.

Mając na uwadze te zapisy można przyjąć, iż budowa oraz rozbudowa sieci energetycznych, a za takie można również uznać gazociągi, jest zjawiskiem jak najbardziej oczywistym i pożądanym z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej. Na poparcie tej tezy można zaprezentować również przepisy TFUE, art. 170, dotyczący sieci transeuropejskich. Zapisano w nim, iż „Unia przyczynia się do ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki”, aby „zrealizować cele określone w art. 26[1] i 174[2] oraz umożliwić obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym, wspólnotom regionalnym i lokalnym pełne czerpanie korzyści z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych”. Interpretując treść art. 170 należy uznać, iż sieci transeuropejskie stanowią ważny element urzeczywistniania integracji, ponieważ przyczyniają się do tworzenia spójnej tkanki infrastrukturalnej w obrębie wskazanych dziedzin na obszarze całej Unii Europejskiej. Analiza powyższych przepisów winna zostać ponadto uzupełniona o art. 122 TFUE. Zapisana została w nim tzw. „klauzula solidarności”: „bez uszczerbku dla innych procedur przewidzianych w Traktatach, Rada na wniosek Komisji, może postanowić w duchu solidarności między państwami członkowskimi, o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii”. Warto podkreślić za J. Barczem (2009, s. 39), iż „klauzula solidarności w dziedzinie polityki energetycznej znalazła się w Traktacie na wniosek delegacji polskiej”. Samo pojęcie solidarności pojawia się w TFUE również w art. 194, gdzie wskazano, iż polityka energetyczna Unii Europejskiej winna być prowadzona „w duchu solidarności między państwami członkowskimi”.

Jak wskazuje M. Muszyński, solidarność w polityce międzynarodowej polega na takim ograniczaniu własnych interesów na rzecz partnera, by obie strony osiągnęły obiektywnie maksymalny zysk, a żadna z nich nie doznała nieuzasadnionej straty (Muszyński, 2015).

Pojęcie „solidarności” znane jest w polityce międzynarodowej w XX wieku, głównie w kontekście relacji gospodarczych i polityki rozwojowej. W praktyce Unii Europejskiej stanowi jednak swoistą nowość, ponieważ na przestrzeni procesu integracji podstawowe znaczenie miało przede wszystkim wypełnianie postanowień traktatowych w dobrej wierze (Steinvorth, 2017, s. 12–15). Praktyczne podejście do problemu „solidarności” jest

[1] Art. 26 TFUE dotyczy rynku wewnętrznego.

[2] Art. 174 TFUE odnosi się do problematyki spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej.

niewątpliwie trudnym wyzwaniem (Sangiovanni, 2013), bowiem, zgodnie z teorią realizmu międzynarodowego, każde państwo zmierza przede wszystkim do maksymalizowania własnych dążeń i osiągania partykularnych interesów (Czaputowicz, 2008, s. 71). Tymczasem, jak pisze M. Muszyński, traktatowa formuła solidarności europejskiej faktycznie ma w swej istocie element poświęcenia własnych interesów na rzecz partnerów.

Oprócz solidarności, podstawową zasadą, na której opiera się Unia Europejska, jest zasada lojalnej współpracy, zapisana w Traktacie o Unii Europejskiej (dalej jako: TUE). W jego art. 2 określono, iż „Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów”. Sukces procesu integracji uzależniony jest więc od efektywnej współpracy podmiotów zaangażowanych w budowanie Unii Europejskiej. Lojalna współpraca winna być swoistą „dyrektywą” dla państw członkowskich oraz instytucji, aby w podejmowanych przedsięwzięciach kierowały się wzajemnym szacunkiem, co oznacza jednocześnie zaniechanie działań, które mogłyby być uznane za niekorzystne lub wrogie przez pozostałych partnerów współpracy europejskiej.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania teoretyczno-prawne, należy zauważyć, iż istnieją wszelkie niezbędne prawne przesłanki do efektywnego realizowania polityki energetycznej, opartej na zasadach solidarności oraz lojalności. Z instytucjonalnego punktu widzenia należy dodać, iż na poziomie ponadnarodowym (instytucje UE), jak również narodowym (rządy, agencje rządowe, urzędy regulacyjne) istnieją odpowiednie struktury, które umożliwiają implementowanie celów polityki energetycznej, zgodnie z postanowieniami traktatów europejskich (Tomaszewski, 2014, s. 211).

W praktyce Unii Europejskiej nie jest jednak łatwo stosować się do opisanych zasad, co przekłada się negatywnie na tempo realizacji zadań polityki energetycznej. Państwa członkowskie kierują się raczej przesłankami związanymi z ochroną interesów narodowych, aniżeli wytycznymi traktatów. O ile bowiem interes narodowy łatwo jest określić (przynajmniej w kategoriach najbliższego horyzontu wyborczego), o tyle interes wspólnotowy czy „solidarność” europejską zdefiniować jest niezwykle trudno. Tym bardziej, iż Unia Europejska *en bloc* – jako organizacja międzynarodowa – postrzegana jest w państwach członkowskich w sposób niejednokrotnie bardzo instrumentalny.

Jak wskazuje V. Schmidt (2010, s. 334) posiedzenia Rady nie są transmitowane w mediach. Politycy uczestniczący w spotkaniu mogą więc prezentować inne stanowisko na forum Rady, kiedy poszukują porozumienia z pozostałymi uczestnikami spotkania, a inne – swoim obywate-

lom po powrocie do kraju. Kiedy więc delegacja osiągnie sukces, ponieważ ostateczne stanowisko UE jest zbieżne z wyjściowym stanowiskiem narodowym, można wskazywać, iż rządzący wiele zrobili, aby zadbać o losy kraju i obywateli. Unia jawi się wówczas, jako sojusz korzystny dla obywateli, a ekipa rządząca zyskuje zaufanie społeczeństwa. Kiedy jednak decyzja UE jest niekorzystna w stosunku do wyjściowego stanowiska krajowego, wówczas politycy mogą tłumaczyć, że chociaż podjęli wszelkie możliwe kroki, aby zadbać o interes narodowy, większość krajów przesądziła inaczej. W tym ujęciu, Unia Europejska będzie przedstawiana w negatywnym świetle, jako sojusz, który narzuca państwom członkowskim swój dyktat i zobowiązuje poszczególne delegacje do przyjęcia rozwiązań, które nie są korzystne dla obywateli danego państwa. Wizja Unii Europejskiej prezentowana przez krajowych polityków zależy więc w dużej mierze od ich sukcesów bądź porażek negocjacyjnych na forum wspólnotowym (Tömmel, 2009, s. 9–11).

Przedstawione powyżej problemy systemowe nie są jedynymi, które utrudniają w praktyce efektywną realizację polityki energetycznej i poszanowanie zasad lojalności i solidarności energetycznej. Dodatkowymi przeszkodami na drodze skutecznej współpracy mogą być także przyczyny o charakterze strukturalnym, wynikające ze zróżnicowania gospodarczego państw członkowskich (Vivid Economic, 2016, s. 18), a mianowicie:

– różnice w sposobie postrzegania przez państwa członkowskie znaczenia sektora energetycznego w gospodarce narodowej;
– odmienne bilanse energetyczne, w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego oraz przyjętej struktury wytwarzania energii;
– różny poziom uzależnienia państw członkowskich od zewnętrznych (pozaeuropejskich) dostaw surowców energetycznych (w szczególności gazu ziemnego);
– specyfika połączeń infrastrukturalnych między poszczególnymi państwami członkowskimi (położenie wzdłuż kluczowych linii przesyłowych lub peryferyjnie) (Komisja Europejska, 2010a).

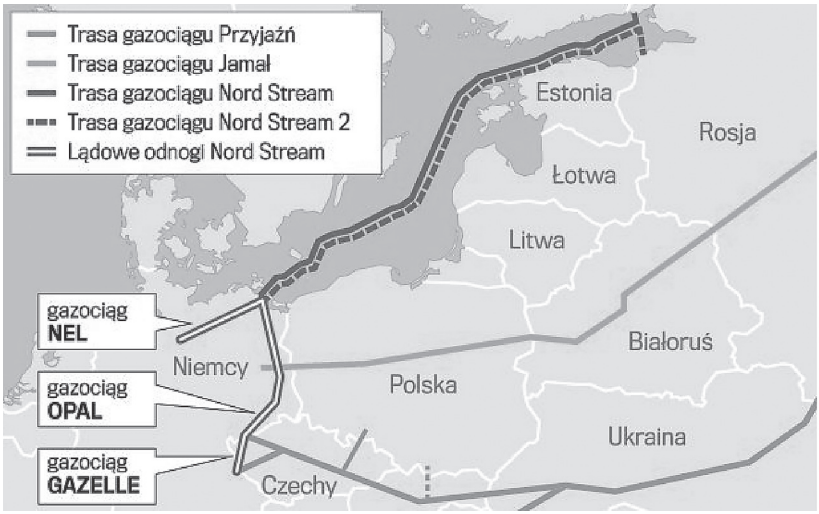
Te wszystkie czynniki przesądzają o tym, iż o wspólnej polityce energetycznej łatwiej jest mówić, aniżeli realizować ją w praktyce.

Infrastruktura gazowa – projekty niezgody

Niniejszy tekst dotyczy Europy Środkowo-Wschodniej. Ważne jest więc ustalenie specyfiki tego regionu w kontekście problematyki bezpie-

czeństwa energetycznego. Tym, co charakteryzuje omawiany obszar jest silne uzależnienie dostaw gazu ziemnego do państw tego regionu od jednego dostawcy. Jest nim Federacja Rosyjska.

Mapa 1. Infrastruktura przesyłowa gazu ziemnego z Federacji Rosyjskiej



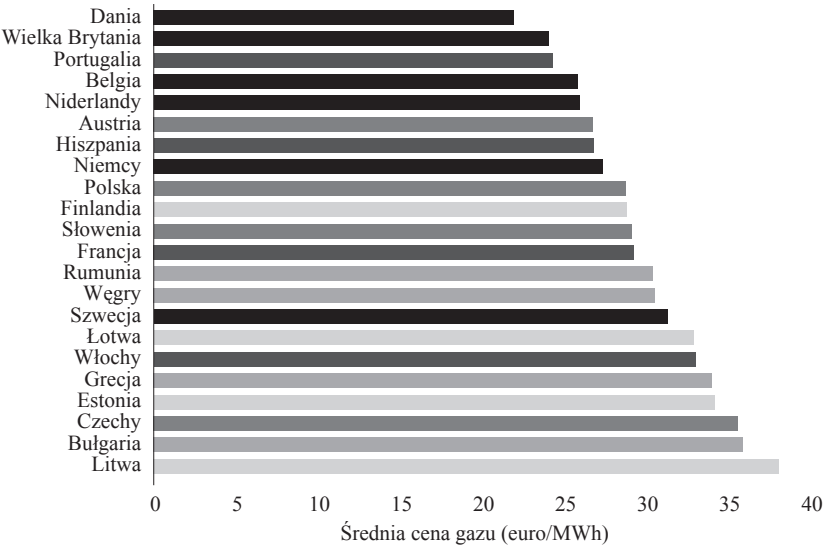
Źródło: GW, Nord Stream, 2017.

Taka sytuacja jest efektem wieloletniego kształtowania relacji gospodarczych i politycznych państw tego regionu, na podstawie ładu politycznego ustalonego po II wojnie światowej. Silne uzależnienie od ZSRR wywarło znaczący wpływ na systemy gospodarcze omawianych państw. Wraz z dekonstrukcją żelaznej kurtyny państwa Europy Środkowo-Wschodniej obrały kierunek integracji ze strukturami Wspólnot Europejskich. O ile relacje handlowe zostały głęboko przekształcone, co wynikało niejako z logiki procesów integracyjnych, o tyle istniejąca infrastruktura energetyczna przetrwała zmiany polityczne i tak, jak w czasach RWPG była symbolem współpracy państw bloku socjalistycznego, tak w nowych warunkach stała się ona poważnym obciążeniem. Sojusze polityczne i gospodarcze zmieniły się zdecydowanie, natomiast struktura dostaw surowców energetycznych pozostała niezmieniona. W konsekwencji, głównym dostawcą surowca do państw Europy Środkowo-Wschodniej, należących współcześnie do UE nadal pozostaje Federacja Rosyjska – państwo, dla którego surowce energetyczne nie są jedynie

czynnikiem gromadzenia bogactwa narodowego, ale stanowią – przede wszystkim – instrument oddziaływania międzynarodowego.

Tego typu percepcja Federacji Rosyjskiej – mająca swoje głębokie uzasadnienie historyczne – jest immanentnie zakodowana w sposobie myślenia państw dawnego bloku socjalistycznego. Jednak taka narracja jest zupełnie niezrozumiała i niepodzielana przez przywódców państw Europy Zachodniej. Dla nich dostawy gazu z Federacji Rosyjskiej stanowią ważne, jeśli nie kluczowe, źródło zaopatrzenia w ten surowiec, aczkolwiek reprezentują jeden z kierunków dostaw, obok dostaw z państw Bliskiego Wschodu czy z Norwegii, nie licząc dostaw gazu w postaci LNG od eksporterów z pozostałych stron świata. Gaz rosyjski jest więc postrzegany w kategoriach – surowca taniego i łatwo dostępnego (głównie ze względu na już istniejącą infrastrukturę przesyłową), a Federacja Rosyjska jawi się – co sami Rosjanie w swojej narracji powtarzają – jako pewny i przewidywalny partner handlowy, który pragnie jedynie uczciwie zarabiać na dostawach gazu do Europy (Demkowicz, 2010). Od stopnia zdywersyfikowania struktury dostaw jest – w konsekwencji – uzależniona cena gazu na krajowych rynkach (Szurlej, 2008, s. 328; Vivid Economics, 2016, s. 31).

Wykres 1. Różnice w cenach gazu ziemnego w wybranych państwach UE (okres: 2013–2014)



Źródło: EA, Eurostat, Platts data 2016 (za: Vivid Economics, 2016, s. 36).

Rozbieżności między Wschodem i Zachodem w sposobie postrzegania Federacji Rosyjskiej, jako dostawcy gazu do Unii Europejskiej zostały dostrzeżone przez Komisję Europejską. Kształtując podstawy wspólnej polityki energetycznej, wielokrotnie akcentowała ona potrzebę „dywersyfikacji kierunków i dróg dostaw surowców energetycznych" do państw członkowskich (Komisja Europejska, 2000). Ten postulat był również jednym z filarów strategii na rzecz poprawy bezpieczeństwa energetycznego UE.

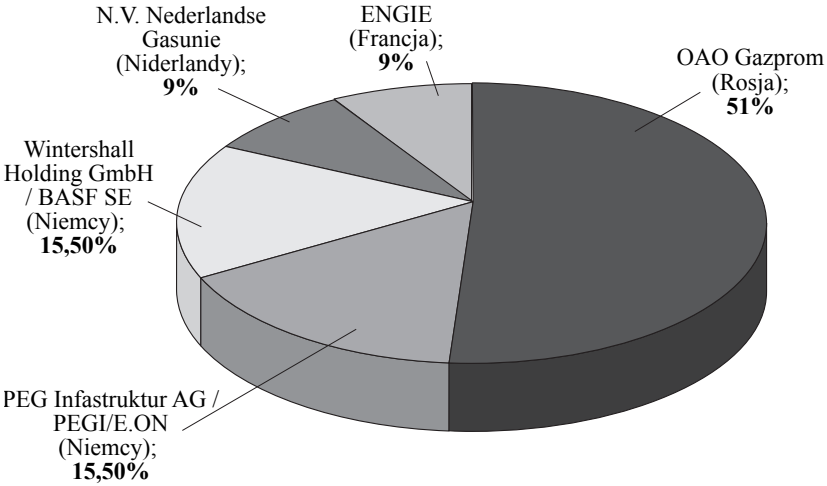
Nie przeszkadza to jednak państwom członkowskim przejawiać własną inicjatywę w zakresie budowania połączeń gazowych czy – generalnie rzecz biorąc – rozbudowywania narodowej infrastruktury energetycznej. Jak wskazano wcześniej, interes narodowy okazuje się znacznie silniejszym bodźcem do działania w tym zakresie, aniżeli unijne zalecenia. Doskonałymi przykładami obrazującymi powyższe twierdzenie są wspomniane wcześniej projekty gazociągów: Nord Stream I, Nord Stream II oraz Baltic Pipe.

Dwa pierwsze gazociągi stanowią ważny element budowania połączeń transeuropejskich na trasie: Federacja Rosyjska – Niemcy. Trzeci gazociąg jest natomiast projektem połączenia Europy Środkowo-Wschodniej z norweskimi złożami surowcowymi. Mając na uwadze założenia badawcze niniejszego tekstu, należy zastanowić się nad potencjalnymi konsekwencjami wynikającymi z istnienia (lub planowanej budowy) tych połączeń.

Pierwszym z projektów, który znacząco poróżnił państwa Unii Europejskiej był bez wątpienia gazociąg Nord Stream I. Umowę ws. budowy tego połączenia zainteresowane strony zawarły we wrześniu 2005 roku. Była to inicjatywa spółek: OAO Gazprom, BASF AG oraz E.ON AG. Dla realizacji wspólnego przedsięwzięcia powołały one spółkę North European Gas Pipeline Company. W roku 2006 nazwę przemianowano na Nord Stream AG (2012, s. 11). Rosyjski Gazprom objął 51% udziałów w projekcie, dzięki czemu sprawuje pełną kontrolę nad gazociągiem. BASF poprzez należącą do niej spółkę Wintershall Holding AG kontroluje 20% akcji, podobnie zresztą jak E.ON poprzez swoją E.ON Ruhrgas AG. Ponadto 9% udziałów znalazło się w portfelu Gasunie Infrastruktur AG, należącej do N.V. Nederlandse Gasunie (Nord Stream, 2012, s. 8). Aktualny poziom udziałów poszczególnych spółek prezentuje poniższy wykres.

Projekt od samego początku wzbudzał wiele kontrowersji (Nagy, Rychlicki, Siemek, 2009, s. 418). Teoretycznie stanowił realną formę zabez-

Wykres 2. Udziały firm w gazociągu Nord Stream (stan na 2017 rok)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Nord Stream, 2017.

pieczenia dostaw gazu ziemnego do Unii Europejskiej, z drugiej jednak strony zasadniczo uzależniał państwa korzystające z tego połączenia od dostaw rosyjskiego gazu, a ponadto całkowicie pomijał dotychczasowe państwa tranzytowe (Polskę, Ukrainę, Białoruś). Jednoznaczna ocena projektu nie jest łatwa. Spółka realizująca projekt, czyli Nord Stream AG, prezentowała go jako ekologiczne i ekonomicznie uzasadnione przedsięwzięcie, które na dziesiątki lat zapewni UE dostawy gazu ziemnego (Nord Stream, 2012, s. 207). Odmiennie budowę Nord Stream postrzegali jego przeciwnicy, który wskazywali przede wszystkim, iż projekt ma charakter polityczny, zagraża bezpieczeństwu ekologicznemu Bałtyku oraz jest nieracjonalny ekonomicznie.

Realizacja budowy spowodowała, iż państwa członkowskie UE podzieliły się na dwa spolaryzowane stronnictwa. Po jednej stronie znaleźli się beneficjenci projektu, czyli rządy oraz przedsiębiorstwa z tych państw, które były zaangażowane w przedsięwzięcie (przede wszystkim: Niemcy, Francja, Niderlandy oraz – spoza UE – Rosja), po przeciwnej stronie były te państwa, które uznawały, że Nord Stream stanowi poważne zagrożenie dla ich interesów narodowych (Polska, Szwecja, Dania, Finlandia, Litwa, Łotwa, Estonia), a nawet dla interesu europejskiego, ponieważ wskazywano, iż jego realizacja spowoduje wzrost cen gazu dla

odbiorców w Unii Europejskiej. Każda ze stron szermowała argumentami o charakterze politycznym, ekonomicznym i społecznym. Do sporu włączył się Parlament Europejski, na forum którego deputowani z zaangażowanych w projekt krajów toczyli intensywne debaty. Różnice zdań uniemożliwiły jednak wypracowanie jednoznacznego stanowiska w tej sprawie.

Ostatecznie zwolennicy projektu zwyciężyli. Nord Stream I został oddany do użytku w 2011 roku. Czy można mówić o sukcesie w przypadku tej inwestycji? Z punktu widzenia państw i firm zaangażowanych w realizację tego przedsięwzięcia jest to z pewnością sukces. Nowa trasa transportu gazu rosyjskiego do Unii Europejskiej została uruchomiona i oddana do użytku. Przepustowość dwóch nitek nowego gazociągu razem stanowi 55 mld m^3 gazu rocznie (po 27,5 mld m^3 na każdą rurę przesyłową).

Z perspektywy państw, które usiłowały zablokować projekt, jego realizacja stanowi niewątpliwą porażkę. Doszło bowiem do bezprecedensowej sytuacji, która jasno pokazała, że w obliczu rozbieżnych interesów państw członkowskich nie można liczyć na obiektywizm Komisji Europejskiej, ani efektywne wsparcie pozostałych instytucji, które uniemożliwiłyby realizację projektów infrastrukturalnych naruszających interesy polityczne i ekonomiczne pozostałych partnerów.

Nord Stream I był projektem przełomowym nie tylko dlatego, iż była to pierwsza tego typu realizacja w rejonie Morza Bałtyckiego, ale również była ona swoistym precedensem w historii projektów infrastrukturalnych Unii Europejskiej. Jedynym rzeczywistym beneficjentem okazała się Federacja Rosyjska, ponieważ Nord Stream I pozwolił zabezpieczyć pozycję rosyjskiego gazu ziemnego na europejskim rynku surowcowym, a ponadto zapewnił stabilne dostawy surowca rosyjskiego do Europy Zachodniej, pozwalając uniknąć problemu „niepewnych” – z punktu widzenia Rosjan – krajów tranzytowych (takich jak: Białoruś, Ukraina, Polska) (Kochanek, 2015, s. 223).

Z punktu widzenia UE, można go uznać za przykład mitologicznego „jabłka niezgody”, które skutecznie poróżniło państwa członkowskie. Należałoby zastanowić się, czy ekonomiczne korzyści z tytułu tej budowy są większe aniżeli polityczne straty, związane przede wszystkim poczuciem braku lojalności między państwami członkowskimi? Nord Stream I mógł okazać się dla Unii Europejskiej ważnym doświadczeniem wskazującym, iż brak solidarności oraz lojalności w realizowaniu projektów infrastrukturalnych prowadzi do rozdźwięku między państwami

członkowskimi i utrudnia efektywne realizowanie polityki energetycznej Unii Europejskiej. Tak się jednak nie stało i w roku 2015 pojawiła się ponownie koncepcja budowania gazociągu łączącego Federację Rosyjską i Niemcy – Nord Stream II. Podobnie jak w przypadku projektu z 2005 roku akcjonariusze powołali do życia spółkę celową – Nord Stream 2 AG z siedzibą w Szwajcarii. Dominująca rola w projekcie po raz kolejny przypadła firmie OAO Gazprom. Jej partnerami zostały spółki: Wintershall Nederland B.V., Uniper Global Commodities SE, OMV Nord Stream II Holding AG, Shell Exploration and Production B.V. oraz Engie SA[3]. Planowane koszty projektu oszacowano na ok. 9,9 mld euro. Morski odcinek Nord Stream II, liczący 1224 km, ma zaczynać się od tłoczni Portowaja koło Wyborga, a kończyć w okolicach Greifswaldu. Będzie przebiegał przez wody terytorialne bądź wyłączne strefy ekonomiczne Rosji, Finlandii, Szwecji, Danii i Niemiec (Nord Stream 2, 2017, s. 6). Po stronie rosyjskiej nowe nitki mają się zaczynać w rejonie Ust-Ługi w obwodzie leningradzkim. Trasa nowych dwóch nitek rurociągu biegnie po dnie Morza Bałtyckiego równolegle do obecnie istniejącej infrastruktury. Przepustowość nowego rurociągu (dwóch jego nitek) wynosić będzie podobnie jak dwóch pierwszych 27,5 mld m^3 gazu rocznie. Oznacza to, iż zdolności przesyłowe Nord Stream II będą się kształtowały się na poziomie 55 mld m^3 gazu ziemnego, a cała infrastruktura obydwu gazociągów na dnie Bałtyku będzie się cechowała przepustowością rzędu 110 mld m^3. Takie rozwiązanie pozwoli Rosji na całkowite uniezależnienie się od lądowej infrastruktury przesyłowej. Będzie mogła tym samym ograniczać dostawy gazociągami biegnącymi przez Ukrainę i używać gazu jako narzędzia nacisku ekonomicznego wobec całej Europy Środkowo-Wschodniej (Kaliski i in., 2015, s. 66). Według przewidywań spółki projekt ma zostać ukończony do 2019 roku (Nord Stream 2, 2017).

Podobnie, jak Nord Stream I, także ten projekt dzieli państwa europejskie. Polska może stracić status państwa tranzytowego, jeśli Rosjanie będą przesyłać surowiec tylko drogą morską, Ukraina – podobnie z pań-

[3] Pierwotnie ustalono następujące wpływy w konsorcjum: Gazprom – 50% udziałów, pozostali: Engie, OMV, Shell, Uniper i Wintershall – każda firma po 10% udziałów. Jednak po negatywnej opinii polskiego UOKiK (z lipca 2016 roku) w sprawie zgodności z prawem konkurencji transakcji objęcia udziałów w konsorcjum przez firmy zachodnioeuropejskie, zrezygnowały one z formalnego nabywania udziałów w spółce Nord Stream 2. UOKiK uznał, że uczestnictwo pięciu firm, działających także na polskim rynku, w jednej spółce może spowodować pogorszenie warunków konkurencji na rynku gazu w Polsce (UOKiK, 2016).

stwa tranzytowego, może stać się zakładnikiem rosyjskiej polityki gazowej. Dania i Państwa Bałtyckie zgłaszają obawy, że Rosja wykorzysta budowę gazociągu do instalacji infrastruktury komunikacyjnej o przeznaczeniu wojskowym.

Z punktu widzenia Niemiec, Francji, Niderlandów bezpośrednio zaangażowanych w projekt, wydaje się on korzystnym rozwiązaniem – zwiększa się bowiem możliwość transportu gazu rosyjskiego do tych krajów. Skutkiem ubocznym jest jednak większa zależność od dostaw surowca z jednego kierunku. Należy dodać, że na mocy kontraktu, zatwierdzonego przez KE w 2013 roku, Rosja zwiększyła do 100% swoje udziały w firmach zajmujących się sprzedażą oraz magazynowaniem gazu w UE – Wingas, WIEH oraz WIEE. Podmioty, których akcje są w posiadaniu Gazpromu kontrolują ponad 20% niemieckiego rynku gazu (magazyny w Rehden, Jemgum i Haidach. Dwa pierwsze, o pojemności 4,4 mld m^3 oraz 1,2 mld m^3, zostały zlokalizowane w północnej części RFN, co czyni je niezwykle cennymi z punktu widzenia transportu gazu przez rurociąg Nord Stream. Trzeci natomiast znajduje się na terytorium Austrii i może pomieścić ok. 2,7 mld m^3 gazu).

Ponadto w grę wchodzi sprawa gazociągu OPAL. Stanowi on na wschodzie Niemiec odcinek lądowy gazociągu Nord Stream I (zob. mapa 1). Gazociąg ten, oddany do eksploatacji w 2011 r., łączy miejscowość Lubmin położoną koło Greifswaldu w Niemczech z miejscowością Brandov w Republice Czeskiej. Eksploatacja tego gazociągu podlega kontroli niemieckiej agencji federalnej do spraw sieci. Głównymi udziałowcami rurociągu są dwa niemieckie koncerny: Wingas (80%) i E.ON Ruhrgas (20%).

W październiku 2016 roku Komisja Europejska wydała decyzję o udostępnieniu Gazpromowi 80% mocy przesyłowych gazociągu OPAL, czyli *de facto* wyłączenia go spod zasady TPA, stanowiącej jeden z filarów rynku energii w UE (Kamiński i in., 2015, s. 27–29). Strona polska (Rząd Rzeczypospolitej Polskiej, PGNiG oraz PGNiG Supply and Trading) wniosła skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE w celu stwierdzenia jej nieważności. Wnioskowano także do prezesa sądu o zawieszenie wykonania decyzji KE do momentu wydania wyroków. Argumentowano, że realizacja decyzji Komisji wiąże się poważnymi i nieodwracalnymi szkodami oraz stanowi zagrożenie dla dostaw gazu do Polski. Trybunał początkowo przychylił się do tego wniosku – w grudniu 2016 roku tymczasowo zawiesił decyzję Komisji. Jednak w lipcu 2017 roku prezes Trybunału uznał, że stronie polskiej nie udało się wykazać nieuchronności

ponoszonej szkody (Sprawa T-883/16R). W rezultacie decyzja Komisji ma charakter obowiązujący do czasu wydania ostatecznego postanowienia Trybunału.

Według szacunku ekspertów rynkowych, jeśli decyzja Komisji zostanie podtrzymana, tranzyt gazu przez Ukrainę zmniejszy się w skali roku o 20%, generując dla tamtejszej gospodarki straty rzędu 400 mln dolarów (Kajmowicz, 2017). Taka sytuacja będzie oznaczała w konsekwencji możliwość ograniczeń gazu także dla pozostałych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, co miało już miejsce w przeszłości podczas rosyjsko-ukraińskiego konfliktu gazowego w roku 2009 (Dąbrowski, 2014, s. 8). Bezpośrednim skutkiem zwiększenia wykorzystania OPAL jest wzmocnienie roli Czech w tranzycie rosyjskiego gazu, częściowo kosztem Słowacji. Zdecydowanie spada znaczenie Ukrainy jako korytarza tranzytu gazu do UE. Szlak ukraiński w coraz większym stopniu wykorzystywany jest jako tzw. *last resort option* w przypadku szczytowego zapotrzebowania na gaz i braku dostępu do alternatywnych tras eksportowych. Decyzja KE oznacza również wzmocnienie roli Niemiec, a w szczególności obszaru rynkowego Gaspool, w handlu gazem w UE oraz w Europie Środkowo-Wschodniej. W opinii Komisji jednym z dobroczynnych skutków jej decyzji jest właśnie zwiększanie integracji rynku czeskiego z obszarem Gaspool. Tym samym pośrednio decyzja KE ogranicza jeszcze bardziej możliwości realizacji alternatywnych projektów integracji regionalnej (np. w ramach V4) (Łoskot-Strachota, 2017).

Konkludując powyższe, budowa gazociągów Nord Stream I oraz Nord Stream II pozornie korzystna dla UE, ponieważ zabezpiecza dostawy taniego rosyjskiego gazu, w rzeczywistości pogłębia uzależnienie UE od jednego dostawcy, ponadto poważnie polaryzuje państwa członkowskie, które zupełnie odmiennie widzą kwestie bezpieczeństwa energetycznego i rosyjskiego gazu, a nadto zwiększa obecność rosyjskiego monopolisty na gazowym rynku Unii Europejskiej.

Remedium na te problemy miałaby być realizacja projektu Baltic Pipe, mocno wspieranego przez Polskę gazociągu, stanowiącego część Korytarza Północ–Południe. Projekt Baltic Pipe – jak wskazuje polski operator systemu przesyłowego Gaz System (2017) – jest strategicznym projektem infrastrukturalnym mającym na celu utworzenie nowego korytarza dostaw gazu na europejskim rynku. Umożliwi on, po raz pierwszy w historii, przesyłanie gazu bezpośrednio ze złóż zlokalizowanych w Norwegii na rynki w Danii i w Polsce, a także do odbiorców w sąsiednich krajach.

Korytarz Północ–Południe miałby połączyć Terminal LNG w Świnoujściu oraz Gazociąg Baltic Pipe, przez południową Polskę, Republikę Czeską, Słowację i Węgry z proponowanym terminalem Adria LNG w Chorwacji.

Mapa 2. Korytarz Północ–Południe (komponenty składowe projektu)

Źródło: Biznes Alert, 2017

Korytarz składałby się z wielu dwustronnych międzysystemowych połączeń gazowych oraz krajowych gazociągów, które już istnieją lub są na różnych etapach. Wśród potencjalnych korzyści tego przedsięwzięcia wymienia się: zwiększenie integracji regionalnych rynków gazu, zwiększenie bezpieczeństwa dostaw, umożliwienie dostępu do nowych źródeł dostaw (LNG, Norwegia) dla Europy Wschodniej, koordynację regionalnych projektów infrastrukturalnych, harmonizację zasad obowiązujących na rynku, umożliwienie wdrożenia regionalnych procedur prewencyjnych i awaryjnych w przypadku sytuacji kryzysowych (Gaz System, 2017).

Komisja Europejska w październiku 2013 roku przyznała inwestycji status „projektu o znaczeniu wspólnotowym”[4] („Project of Common Interest”) (Komisja Europejska, 2013, nr 1391). Po spełnieniu dodatkowych wymagań możliwe będzie również przyznanie unijnego dofinansowania w ramach instrumentu Connecting Europe Facility[5] (Parlament Europejski, Rada, 2013).

Uruchomienie w Europie Środkowej gazowego korytarza Północ–Południe mogłoby doprowadzić do geopolitycznego przełomu w całym regionie (Boromisa, Kałan, 2013, s. 37). Realizacja tego projektu oznaczałaby, iż powstałby w regionie stosunkowo jednolity rynek gazu z wysoką odpornością na zawirowania rosyjskiej polityki.

Projekt Korytarza Północ–Południe jest w trakcie rozbudowy. Należy jednak mieć na uwadze, że jego sukces jest w dużej mierze uzależniony od wszystkich państw, które partycypują w tym przedsięwzięciu. Państwa Grupy Wyszehradzkiej, które projekt zainicjowały różnią się wprawdzie narodowymi strategiami energetycznymi, zwłaszcza w zakresie planów liberalizowania rynku gazu, a ponadto mają własne lokalne priorytety w budowie infrastruktury. Jednak ich wspólnym deklarowanym celem jest dywersyfikacja dostawców i dróg dostaw gazu, co pozwoliłoby na większą niezależność energetyczną.

Poważnym problemem Europy Środkowo-Wschodniej pozostaje to, iż nie ma możliwości prowadzenia transgranicznego handlu gazem (Mickiewicz, Sokołowska, 2010). Wynika to z faktu, iż główne gazociągi przebiegają ze wschodu na zachód i nie ma między nimi połączeń. Korytarz mógłby maksymalnie wykorzystać istniejące sieci. Jednak wymagałoby to budowy kilku interkonektorów, łączących sieci gazowe poszczególnych krajów (Olkuski i in., 2015, s. 13). W ostatnich latach można zaobserwować pozytywne zmiany w tej dziedzinie. Przykładem udanej współpracy regionalnej jest połączenie gazowe między Węgrami a Rumunią, Chorwacją i Słowacją. Interkonektor gazowy Polska–Czechy

[4] Projekty o znaczeniu wspólnotowym mają szczególne znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa energetycznego i zwiększenia dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego w Europie oraz budowy zintegrowanego i konkurencyjnego rynku.

[5] Connecting Europe Facility – jest instrumentem finansowym Unii Europejskiej, który zastąpił program TEN-T. Wspiera rozwój trzech obszarów – sieci transportowej, energetycznej oraz telekomunikacyjnej. Unia Europejska przeznaczyła w swoim budżecie na ten cel odrębną pulę środków finansowych. Fundusze mogą być wykorzystywane w latach 2014–2020 na inwestycje dotyczące budowy i modernizacji infrastruktury w dziedzinie transportu, energetyki i telekomunikacji.

działa od 2011 r. i będzie rozbudowywany w kolejnych latach[6]. W okresie 2018–2020 r. będą prowadzone prace związane z realizacją nowego interkonektora Polska-Słowacja[7].

Mapa 3. Planowany intekonektor gazowy: Polska–Słowacja

Źródło: Gaz System S.A. 2017.

Kluczowa dla podniesienia poziomu bezpieczeństwa w sektorze gazowym jest ponadto intensywna rozbudowa magazynów, a także włączanie do współdziałania nowych partnerów, jak na przykład Rumunia. Ma ona znaczącą sieć tranzytową, potencjalnie duże możliwości magazynowe oraz szacowane wysoko własne zasoby gazu w łupkach (Nutu, 2013, s. 41). Przy niewielkich nakładach finansowych Rumunia mogłaby wnieść bardzo

[6] Połączenie to jest rozbudowywane od roku 2015. Zgodnie z informacją spółki Gaz System S.A. (stan na dzień: 14.12.2017), realizuje ona wspólnie z czeskim operatorem systemu przesyłowego NET4GAS s.r.o projekt polegający na zwiększeniu zdolności przesyłowej połączenia międzysystemowego Polska–Czechy. Jego realizacja umożliwi przesyłanie większych ilości gazu w kierunku Polski oraz możliwość odwróconego przepływu, tj. z Polski do Czech.

[7] Zgodnie z informacją spółki (stan na dzień: 14.12.2017) Gaz System S.A. w dniu 28 kwietnia 2017 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie wydał Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji przedsięwzięcia pn. *„Budowa międzysystemowego gazociągu stanowiącego połączenie systemów przesyłowych Rzeczpospolitej Polskiej i Republiki Słowackiej wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi – gazociąg Strachocina–Granica RP”*.

duży wkład do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa energetycznego Europy Środkowo-Wschodniej. Dotyczy to w szczególności budowy interkonektorów z Bułgarią i Mołdawią oraz uruchomienia możliwości tłoczenia gazu w obie strony na jednokierunkowym połączeniu z Węgrami.

Z perspektywy politycznej, projekt Korytarza Północ–Południe nie jest tak kontrowersyjny jak projekty Nord Stream I czy Nord Stream II. Z pewnością niezadowolenie z realizacji tej koncepcji może prezentować Rosja, dla której inicjatywa państw Europy Środkowo-Wschodniej podejmowana na rzecz dywersyfikacji może być świadectwem emancypacji politycznej tego regionu i dowodem na osłabianie rosyjskich wpływów w tej części świata.

Projekt korytarza Północ–Południe nie zagraża bezpieczeństwu energetycznemu, ani interesom państw członkowskich Unii Europejskiej. Kluczowe jest jednak pytanie, czy dojdzie w praktyce do jego efektywnej realizacji, zwłaszcza, że ta rozbudowa wymaga nakładów?

Po pierwsze, kluczowe jest zbudowanie gazociągu Baltic Pipe, a ponadto istotne jest tworzenie dalszych elementów infrastruktury przesyłowej na południu Europy, co wymaga nakładów finansowych. Tymczasem takowa *de facto* już istnieje, lecz zamiast uniezależnienia od Rosji, sprzyja większej zależności coraz większej ilości państw. Przykładem może być gazociąg Gazela (zob. mapa 1). To uruchomione w 2013 roku połączenie, zapewnia tranzyt surowca z Saksonii do południowych landów Niemiec i dalej do Francji (Groszkowski, 2013). Inwestycja ta wpłynęła bezpośrednio na bezpieczeństwo energetyczne Czech, które ponad 64% gazu importują z Rosji (reszta pochodzi z Norwegii i rynków spotowych). Połączenie czeskiej i niemieckiej sieci przesyłowej na granicy w Brandovie pozwoliło Czechom na dywersyfikację trasy dostaw rosyjskiego surowca i zapewniło alternatywę dla importu gazociągiem „Braterstwo” przez Ukrainę i Słowację (Net4Gas, 2017). To spowodowało, że więcej rosyjskiego gazu trafia do Czech przez Niemcy niż przez Słowację. W dłuższej perspektywie może to oznaczać, że również Słowacja będzie zaopatrywana w gaz z Nord Streamu przez Czechy.

Konkludując powyższe, budowanie gazowej infrastruktury przesyłowej w Unii Europejskiej nie jest zadaniem łatwym. Nie dotyczy to tylko kwestii regulacji prawnych, problemów związanych z technologią, czy uwarunkowań ekonomicznych, ale silnie związane jest z geopolityką. Przykłady inwestycji w rejonie Morza Bałtyckiego dobitnie pokazują, jak trudno jest przezwyciężać partykularyzmy narodowe, budując wspólną strategię bezpieczeństwa energetycznego.

Podsumowanie

Projekty infrastrukturalne w sektorze gazowym realizowane w rejonie Morza Bałtyckiego mają kapitalne znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich UE.

Jak zaprezentowano w powyższym tekście, główną motywacją do tworzenia nowych połączeń są przede wszystkim partykularne interesy państw zaangażowanych w poszczególne inwestycje. Ich realizacja odbywa się z naruszeniem zasad lojalności i solidarności, które stanowią fundamentalne wartości Unii Europejskiej. Takie projekty jak Nord Stream I oraz Nord Stream II uderzają w bezpieczeństwo energetyczne regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Wprawdzie połączenia gazowe, czyli „Jamał” oraz „Braterstwo” nadal istnieją, ale ich znaczenie jest współcześnie mniejsze, niż w epoce przed budową Nord Stream I, czy w kontekście planowanego zakończenia prac nad Nord Stream II. Dotychczasowe połączenia nie będą już miały dla Rosji kluczowego znaczenia z punktu widzenia dostaw surowca do Europy Zachodniej, natomiast będą miały kapitalne znaczenie jako potencjalne narzędzie nacisku na „stare państwa” tranzytowe, którym stosunkowo łatwo będzie można zagrozić zakręceniem gazowego kurka. Projekty te uderzają więc w poczucie bezpieczeństwa państw Europy Środkowo-Wschodniej, ale również mocniej uzależniają UE od dostaw surowca z kierunku rosyjskiego.

Mówiąc o wpływie bezpośrednim projektów infrastrukturalnych na bezpieczeństwo tego regionu, należy wskazać przykład gazociągu Baltic Pipe (jako część korytarza Północ–Południe). Działania podejmowane przez państwa tego regionu należy uznać za przejaw pragmatyzmu w ocenie sytuacji międzynarodowej oraz przykład efektywnego działania na rzecz dywersyfikacji dróg i kierunków dostaw, co jest zgodne z europejską polityką energetyczną. Czy jednak ten projekt zakończy się sukcesem? Jest to uzależnione od postawy poszczególnych państw, które niejednokrotnie muszą wybierać między bezpieczeństwem energetycznym a efektywnością ekonomiczną. Nawet jeśli gaz rosyjski wydaje się tańszy i łatwej dostępny z uwagi na istniejącą infrastrukturę przesyłową, i tak należy myśleć o działaniach mających na celu zwiększenie niezależności. Czy jednak w tych państwach jest wystarczające poczucie solidarności regionalnej, aby doprowadzić do końca zainicjowane projekty współpracy? Czy też górę wezmą interesy partykularne każdego z nich i obawy przed narażeniem się rosyjskim partnerom?

Rozbieżności w ocenie poszczególnych projektów w stolicach europejskich pokazują, iż bardzo trudno jest myśleć o sektorze energetycznym w kategoriach wspólnotowych. Zarówno w państwach Europy Zachodniej, jak również w Europie Środkowo-Wschodniej dominuje poczucie interesu narodowego i swoisty egoizm w podejmowaniu nowych projektów. Odnosząc się do hipotezy centralnej tego artykułu, wypada przyznać, że tam gdzie w grę wchodzi problem bezpieczeństwa energetycznego, tam kończy się poczucie europejskiej solidarności. Oczywiście na projektach infrastrukturalnych nie kończy się analizowane zagadnienie. Ważnym jego elementem jest również analiza modelu handlu gazem w Europie. Długoterminowe kontrakty gazowe, indeksowane do cen ropy nie odpowiadają podstawowym zasadom rynku. Sytuację można byłoby zmienić poprzez rynkowe wyznaczanie cen na hubach (ośrodkach handlu) i oparcia rynku na czynnikach popytu i podaży.

Praktyka pokazuje, że bezpieczeństwo energetyczne wiąże się z niemałymi nakładami i wysiłkami inwestycyjnymi. Warto jednak je czynić, aby zapewnić stabilne podstawy gospodarkom narodowym. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej mają szanse i możliwości, przełamać monopol dostaw gazu z Federacji Rosyjskiej. Ważne jest jednak współdziałanie. Musi ono wziąć górę nad egoizmem i narodowymi partykularyzmami. Jeśli tak się stanie, Europa Środkowo-Wschodnia może znacząco przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego całej Unii Europejskiej, poprzez wzmocnienie więzi regionalnych oraz rozbudowanie sieci energetycznych.

Bibliografia

Barcz J. (2009), *System prawny, porządek instytucjonalny oraz proces decyzyjny w UE. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, KONTRAST, Warszawa.

Boromisa A. M., Kałan D. (2013), *Croatia: On the Southern Flank*, w: *North–South Gaz Corridor. Geopolitical Breakthrough in Central Europe*, red. J. Ćwiek-Karpowicz, D. Kałan, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, s. 36–41.

Castel (du) V. (2014), *La sécurité des approvisionnements énergétiques. Enjeux et défis pour l’Union européenne*, L’Harmattan, Paris.

Chmaj M., Żmigrodzki M. (1996), *Wprowadzenie do teorii polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

Chodubski A. (2004), *Wstęp do badań politologicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Czaputowicz J. (2008), *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, PWN, Warszawa.

Dąbrowski T. (2014), *Przełamując bariery. Transformacja środkowoeuropejskich rynków gazu*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa.

Demkowicz A. (2010), *Zewnętrzna polityka energetyczna Federacji Rosyjskiej*, w: *Bezpieczeństwo energetyczne Europy Środkowej*, red. P. Mickiewicz, P. Sokołowska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Gaz System (2017), *Korytarz Północ–Południe*, http://www.gaz-system.pl/our-investments/integration-with-european-gas-tramsmission-system/north-south-gas-corridor/, 18.09.2017.

Groszkowski J. (2013), *Gazociąg Gazela połączył Czechy z Nord Streamem*, „Analizy” Ośrodek Studiów Wschodnich, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-01-23/gazociag-gazela-polaczyl-czechy-z-nord-streamem, 14.11.2017.

Janusz P. (2013), *Aktualna sytuacja na rynku gazu ziemnego – perspektywy*, „Polityka Energetyczna”, t. 16, z. 2, s. 33–52.

Kaczmarski M. (2010), *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

Kajmowicz J., *Rosjanie zwiększyli przesył gazu przez OPAL. Traci Ukraina i Słowacja*, „Energetyka24.com”, 3.08.2017, http://www.energetyka24.com/639534,rosjanie-zwiekszyli-przesyl-gazu-przez-opal-traci-ukraina-i-slowacja, 14.09.2017.

Kaliski M., Sikora M. P., Sikora A. P. (2015), *Kto napełni ukraińskie magazyny gazu?*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal”, t. 18, z. 3, s. 61–74.

Kamiński J., Kaszyński P., Malec M., Szurlej A. (2015), *Analiza zmian zużycia energii pierwotnej w Polsce w kontekście liberalizacji rynków paliw i energii*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal”, t. 18, z. 3, s. 25–36.

Kochanek E. (2015), *Gaz ziemny jako współczesny surowiec wykorzystywany w wojnie gospodarczej*, w: *Współczesna wojna handlowo-gospodarcza*, red. J. Płaczek, Difin, Warszawa, s. 221–249.

Komisja Europejska (2000), *Zielona księga: Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego*, COM 2000 (769).

Komisja Europejska (2010), *Komunikat: Priorytety infrastruktury energetycznej do roku 2020 i później. Plan dla zintegrowanej europejskiej infrastruktury energetycznej*, COM (2010) 677.

Komisja Europejska (2010a), *Energia 2020. Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego*, COM (2010) 639.

Komisja Europejska (2013), Rozporządzenie delegowane Komisji nr 1391 z dn. 14.10.2013 *zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej w odniesieniu do unijnej listy projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania*, Dz. U. UE L 349 z 21.12.2013, s. 28–43.

Komisja Europejska (2016), Decyzja Komisji C(2016) 6950 final z dnia 28.10.2016 *w sprawie zmiany warunków wyłączenia gazociągu OPAL z obowiązku stosowania zasad dostępu stron trzecich do sieci oraz regulacji taryfowej ustalonych w dyrektywie 2003/55/WE*.

Kryzia D. (2016), *Poziom konkurencji na światowym rynku gazu ziemnego*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal”, t. 19, z. 2, s. 47–64.

Łoskot-Strachota A. (2017), *Gazociąg OPAL: kontrowersje dotyczące zasad wykorzystywania i kwestia bezpieczeństwa dostaw*, Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich, 17.01.2017.

Mickiewicz P., Sokołowska P. (red.) (2010)*, Bezpieczeństwo energetyczne Europy Środkowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Muszyński M. (2015), *Europejska solidarność – obowiązek czy akt woli politycznej?, Ośrodek Analiz Strategicznych*, https://oaspl.org/2015/09/07/europejska-solidarnosc-obowiazek-czy-akt-woli-politycznej, 7.09.2017.

Nagy S., Rychlicki S., Siemek J. (2009), *Stan obecny i ewolucja stosunków gazowych Rosji z Unią Europejską i Polską*, „Polityka Energetyczna”, t. 12, z. 2/2.

Net4Gas (2017), *Transmission system*, http://www.net4gas.cz/en/transmission-system/, 21.09.2017.

Nord Stream 1 (2012), *Secure Energy for Europe. The Nord Stream Pipeline Project*, https://www.nord-stream.com/media/documents/pdf/en/2014/04/secure-energy-for-europe-full-version_245_20140417.pdf, 18.09.2017.

Nord Stream 2 (2017), *Secure Gas Supply for Europe*, https://www.nord-stream2.com/en/pdf/document/33/, 18.09.2017.

Nowacki M. (2010), *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Nutu A. O. (2013), *Romania: No Direction in Gas Policy*, w: *North–South Gaz Corridor. Geopolitical Breakthrough in Central Europe*, red. J. Ćwiek-Karpowicz, D. Kałan, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, s. 41–46.

Olkuski T., Szurlej A., Janusz P. (2015), *Realizacja polityki energetycznej w obszarze gazu ziemnego*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal”, t. 18, z. 2, s. 5–18.

Parlament Europejski, Rada (2013), Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1316/2013 z dn. 11.12.2013 *ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010*, Dz. U. UE L 348 z 20.12.2013, s. 129–171.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Obwieszczenie z dnia 28.04.2017: *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji przedsięwzięcia pn. „Budowa międzysystemowego gazociągu stanowiącego połączenie systemów przesyłowych Rzeczpospolitej Polskiej i Republiki Słowackiej wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi – gazociąg Strachocina–Granica RP”*.

Sangiovanni A. (2013), *Solidarity in the European Union*, „Oxford Journal of Legal Studies”, vol. 33(2), s. 213–241.

Schmidt V. A. (2010), *La démocratie en Europe. L’Union européenne et les politiques nationales*, La Découverte, Paris.

Sprawa T-883/16 R: Postanowienie prezesa Sądu z dnia 21.07.2017 – Polska/Komisja (*Decyzja Komisji w sprawie zmiany warunków wyłączenia spod przepisów Unii – Wniosek o zawieszenie wykonania*), Dz. U. UE C 293 z 04.09.2017, s. 34–35

Steinvorth U. (2017), *Applying the Idea of Solidarity to Europe*, w: *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, red. A. Grimmel, S. M. Giang, Springer, Heidelberg, s. 9–19.

Szurlej A. (2008), *Możliwości konkurencyjności gazu ziemnego jako surowca do wytwarzania energii elektrycznej*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi”, t. 24, z. 3, s. 327–338.

Tomaszewski K. (2014), *Bezpieczeństwo energetyczne państwa*, w: *Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, wyd. Elipsa, Warszawa, s. 202–219.

Tömmel I. (2009), *Modes of Governance and the Institutional Structure of the European Union*, w: *Innovative Governance in the European Union. The Politics of Multilevel Policymaking*, red. I. Tömmel, A. Verdun, Lynne Rienner Publishers Inc., Boulder–London, s. 9–23.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wersja skonsolidowana, Dz. U. UE C 326 z dn. 26.10.2012.

Traktat o Unii Europejskiej (TUE), wersja skonsolidowana, Dz. U. UE C 326 z dn. 26.10.2012.

UOKiK (2016), *Komunikat Biura Prezesa: Zastrzeżenia wobec koncentracji – Nord Stream 2*, 19.07.2016.

Vivid Economics (2016), *Report prepared for DG ENER: Economic analysis of costs and benefits of approaches to enhancing the bargaining power of EU buyers in the wholesale markets of natural gas*, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Final%20report%20-%20with%20disclaimer.pdf, 19.09.2017.

The influence of infrastructure investments in the gas sector on energy security in Central and Eastern Europe

Summary

Energy infrastructure is one of the determinants of energy security in modern states. This article addresses the issues of the natural gas sector and new infrastructure investments in the Baltic Sea Region. The text contrasts the theory of the process of European integration (the issues of solidarity and loyalty) with practice resulting from the pragmatic approach of EU member states to energy security issues. Taking the perspective of political science allowed a comprehensive analysis of the political conse-

quences of the gas pipelines projects (Nord Stream I, Nord Stream II and Baltic Pipe) in Central and Eastern Europe. The article presents the play of interests surrounding these gas projects and points out that they are primarily determined by the particular interests of states (and companies) involved in the implementation of these projects.

Key words: energy security, natural gas, energy infrastructure, Central and Eastern Europe, European Union

DOI 10.14746/ssp.2017.3.5

Magdalena El Ghamari

Collegium Civitas
Centrum Badań nad Ryzykami Społecznymi i Gospodarczymi
Pracownia Bezpieczeństwa Kulturowego

Polityka informacyjna organizacji terrorystycznych – na przykładzie Daesh

Streszczenie: Polityka informacyjna w aspekcie ekstremizmu islamskiego jest tematyką niezwykle obszerną oraz skomplikowaną. Dlatego należytym jest, by na samym początku określić, co zgodnie z przyjętym zamierzeniem prezentowanej treści, należy rozumieć pod pojęciem polityki informacyjnej oraz propagandy fundamentalistów.

Przedstawiony artykuł obejmuje szerokie spectrum propagandy polityczno, kulturowo, społecznej, jak również techniki masowej perswazji, charakteryzujące społeczeństwo postindustrialne. W tym obszarze obejmuje umiejętne posługiwanie się obrazami, sloganami i symbolami, odwołującymi się do uprzedzeń oraz emocji odbiorców, przez organizacje terrorystyczne. Zidentyfikowane zostały obszary efektywnej komunikacji, oparte na wielorakich płaszczyznach, mające na celu skłonienie odbiorcy do „dobrowolnego" przyjęcia punktu widzenia organizacji terrorystycznych. Płaszczyzny komunikacji, są zależne od grupy docelowej odbiorców, których można podzielić wedle zajmowanego statusu społecznego, majętności, przekonań religijnych, postaw społecznych, konserwatyzmu czy też opcji politycznej.

W badanym kontekście, wymiar informacyjny, ekstremizmu islamskiego będzie obejmował działania grup ekstremistów, powołujących się na stworzenie kalifatu muzułmańskiego oraz tworzenie Daesh (ang. *Islamic State*) Państwa Islamskiego.

Z uwagi, iż sama historia oraz tematyka funkcjonowania, legalności oraz działań bezpośrednich ISIS, nie jest tematyką niniejszego artykułu, zostaną przedstawione jedynie metody działania polityki informacyjnej, sposoby wykorzystywania popularnych massmediów, w celach propagandowych, czy też werbunkowych, samej organizacji. Wymiar informacyjny będzie dlatego opierał się głównie na propagandzie politycznej, religijnej oraz metodach dezinformacji potencjalnego odbiorcy.

Słowa kluczowe: informacja, propaganda, wymiar informacyjny, dezinformacja, Państwo Islamskie, organizacje terrorystyczne, polityka informacyjna

Wprowadzenie

W ciągu ostatnich lat w Afryce zarejestrowano około 65 tysięcy różnych zdarzeń o charakterze zbrojnym. Zamachy terrorystyczne, konflikty zbrojne, morderstwa na tle religijnym i politycznym, uprowa-

dzenia … – te tematy wydają się nie schodzić z pierwszych stron gazet, analiz politologicznych i wszystkich tych, którzy interesują się współczesnymi konfliktami zbrojnymi oraz bezpieczeństwem. Jaka przyszłość czeka te rejony? Jakie są główne zagrożenia? W niniejszym artykule zostaną przedstawione działania propagandowe na terytorium Afryki, które w tym kontekście staje się obszarem o rosnącym zagrożeniu radykalnym islamizmem oraz fundamentalizmem.

Na terytorium Afryki znacznie wzrosła przemoc i brutalna aktywność islamistów, szczególnie silny wzrost można zaobserwować od 2010 roku. Związany jest on przede wszystkim z nasileniem konfliktów w najważniejszych krajach tego regionu. W okresie tym odnotowano także rozprzestrzenianie się działalności islamistów w południowej i wschodniej części kontynentu. W 2012 roku odnotowano najwyższą liczbę śmiertelnych ofiar konfliktów zbrojnych w Afryce od 1997 roku, przede wszystkim ze względu na intensyfikację przemocy w Somalii i Nigerii. To właśnie w tych dwóch krajach w ostatnich 15 latach zaobserwowano największy wzrost aktywności islamistów, natomiast najbardziej znaczący spadek w Algierii. W 2012 roku najwięcej zdarzeń o charakterze zbrojnym zarejestrowano w Mali i Kenii.

Celem głównym niniejszego artykułu jest identyfikacja roli przekazu informacyjnego oraz całokształtu polityki informacyjnej, stosowanych przez organizacje terrorystyczne, takie jak Al-Kaida, Ansar Al-Sharia oraz Państwo Islamskie (ISIS[1], ISIL[2], Daesh[3]).

Celem szczegółowym prowadzonych badań jest wypracowanie i zidentyfikowanie głównych założeń związanych z bezpieczeństwem w sferze ponadnarodowej, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa kulturowego oraz konfesyjnego. Punktem wyjścia do niniejszych rozważań jest hipoteza określająca politykę informacyjną organizacji terrorystycznych jako skomplikowany, wielopoziomowy funkcjonalny system, w którym stale istnieją procesy interakcji i konfrontacji żywotnych interesów poszczególnych grup terrorystycznych i poszczególnych zagrożeń (zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych).

Zweryfikowanie zostanie teza o interdyscyplinarności informacyjnego wymiaru ekstremizmu islamskiego oraz mediamorfozie współczesnych konfliktów w sferze medialnej.

[1] Ang. Islamic State of Iraq and Sham, ISIS.

[2] Ang. Islamic State of Iraq and the Levant, ISIL.

[3] Arab. والشام العراق في الاسلامية الدولة, Ad-Daula al-Islamijja fi al-Irak wa-asz-Szam, Daesh.

Głównym pytaniem badawczym jest próba odpowiedzi na pytanie, jakich metod i technik używają organizacje terrorystyczne (Daesh), by zwerbować w swoje szeregi potencjalnych bojowników.

Polityka informacyjna w obszarze działalności terrorystycznej stanowi niezwykle skomplikowany obszar badań, który jest jednocześnie niezwykle obszerny. W kontekście niniejszego artykułu, który powstał w oparciu o szczegółowe badania empiryczne, zostaną przedstawione działania wybranych organizacji terrorystycznych z Afryki, funkcjonujących pod flagą Państwa Islamskiego Daesh.

Wymiar informacyjny, będzie oznaczał szerokie spectrum propagandy polityczno, kulturowo, społecznej. Są to techniki masowej perswazji, charakteryzujące społeczeństwo postindustrialne. W tym obszarze obejmować będzie umiejętne posługiwanie się obrazami, sloganami i symbolami, odwołującymi się do uprzedzeń oraz emocji odbiorców. Oznacza efektywne komunikowanie, na wielorakich płaszczyznach, mające na celu skłonienie odbiorcy do „dobrowolnego” przyjęcia danego punktu widzenia za swój. Płaszczyzny komunikacji, są zależne od grupy docelowej odbiorców, których można podzielić wedle zajmowanego statusu społecznego, majętności, przekonań religijnych, postaw społecznych, konserwatyzmu czy też opcji politycznej (Cybal-Michalska, 2007).

W badanym kontekście, wymiar informacyjny, ekstremizmu islamskiego będzie obejmował działania grup ekstremistów z Afryki, głoszących poddaństwo wobec Kalifa oraz przynależność do IS (ang. *Islamic State*), czyli Państwa Islamskiego.

Wzrost aktywności islamistów w Kenii, Somalii, Mali powinien budzić największy niepokój społeczności międzynarodowej. Są to kraje od dawna ogarnięte wieloma napięciami natury etniczno-regionalnej, przez co tamtejsza ludność jest bardziej podatna na retorykę przemocy i współudział w brutalnych działaniach, inicjowanych przez większe, międzynarodowe, zorganizowane grupy terrorystyczne. Przykład Mali pokazuje, że taka skala konfliktu nie byłaby tam możliwa bez współdziałania lokalnych grup rebeliantów ze zorganizowanymi, międzynarodowymi strukturami islamistów.

Teoria i praktyka sztuki wojennej od zawsze wskazuje, że sztuka obrony jest bardziej wymagająca i wyrafinowana, niż sztuka ofensywna. Wymaga więcej wysiłku i mądrości, żeby obronić się przed przeciwnikiem. Jednym ze sposobów zwiększenia swoich szans w konfrontacji z agresorem jest ucieczka w „szarą strefę” świata informacji, czyli tworzenie sytuacji, w których trudniej o łatwy dostęp do prawdziwej informacji,

gdzie ogromną rolę odgrywa pozorowanie i dezinformacja. Tym celom służy przykładowo odcinanie przeciwnika od informacji, informacyjne sterowanie jego działaniami i wpływanie własnym zachowaniem na jego wiedzę[4].

Polityka informacyjna – informacja czy dezinformacja?

Dezinformacja, to według jednej z zachodnich definicji „sfabrykowane świadectwa, taktyka oczerniania oraz sfabrykowane dokumenty wykorzystane do zdyskredytowania przeciwnika”. Według innej zachodniej definicji, dezinformacja, to tworzenie i rozpowszechnianie wprowadzających w błąd lub fałszywych informacji w celu wyrządzenia szkody wizerunkowi kraju wybranego za cel (Bennett, 2002, s. 69).

Dezinformacja może mieć wymiar strategiczny bądź taktyczny. Analitycy amerykańscy dzielą dezinformację taktyczną na trzy rodzaje: polityczną, wojskową i ekonomiczną. Przykładami mogą być:

– opublikowanie sfabrykowanej notatki wewnętrznej polityka wyznaczonego do skompromitowania;
– podsunięcie nieprawdziwych danych technicznych czołgu lub „podkolorowanie” danych statystycznych celem wywołania wrażenia, że stan gospodarki państwa jest lepszy (albo gorszy) od rzeczywistego (za: Lewczenko, 1988, s. 1).

Dezinformacja taktyczna trwa stosunkowo krótko i ma na celu wprowadzenie w błąd w jednej lub kilku zazębiających się kwestiach. Prowadzona jest raczej w skali miesięcy niż lat. Jednak konfrontując działania Pastwa Islamskiego okazuje się, że teoria nie jest zgodna z zaistniałą praktyką. Działania informacyjne, dezinformacyjne, czy też propagandowe są sukcesywnie prowadzone od wielu lat. Ich intensyfikacja nastąpiła po atakach na Word Trade Centre oraz Pentagon w 2001 roku i jeszcze bardziej się „wyspecjalizowała” w trakcie arabskich rewolucji w 2011 r. Od tego czasu obserwujemy coraz lepsze techniki informacyjne, wykorzystywane przez organizacje terrorystyczne, zarówno w wymiarze wirtualnym oraz rzeczywistym.

Dezinformacja strategiczna, to systematyczne przekazywanie fałszywych sygnałów politycznych, informacji i ich fabrykacji, celem wytworzenia wypaczonego obrazu powodującego wadliwą analizę sytuacji

[4] Wystąpienie Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6570,Rola-dezinformacji-w-konfliktach-zbrojnych.html.

(Lenczowski, 1985, s. 6). Przykładem może być podsycana przez organizacje terrorystyczne idea świętej wojny, walki z Zachodem i niewiernymi, jak samo powoływanie się na świętą księgę muzułmanów, Koran.

Fundamentalizm islamski, cechuje uznawanie prymatu czynnika religijnego nad życiem świeckim, dążenie do utworzenia państwa islamskiego, oparcia prawa na Koranie, eliminacji wpływów nieislamskich, zwalczanie prób modernizacji islamu przez współwyznawców. Działania ekstremistów, czy też fundamentalistów są skrajnie konserwatywne. Ich zwolennicy przeciwstawiają się jakimkolwiek zmianom w obrębie religii i obyczajowości. Przyjmują jednocześnie, że posiadają monopol na prawdę i nie dopuszczają możliwości dialogu z innymi koncepcjami.

Ekstremiści islamscy opowiadają się przeciwko wpływom islamskim, jak i nieislamskim, przeciwko modernizacji islamu przez swoich współwyznawców. Całościowo odrzucają cywilizację euroamerykańską, gdyż Zachód utożsamiają z upadkiem wszelkich wartości moralnych, z demoralizacją. Zjawisko religii prywatnej uważają za świat zamaskowanego politeizmu, gdyż religia według fundamentalistów powinna wyznaczać normy dla całych społeczeństw. Krytykują ideę państwa świeckiego i demokratycznego oraz ostro zwracają się przeciwko innowiercom oraz krajom Zachodu, idealizując koncepcję wielkiego kalifatu muzułmańskiego oraz ummy[5] (społeczeństwa muzułmańskiego). Zdarza się, że fundamentaliści występują przeciw swoim własnym rządom, jak to ma miejsce w Iraku, Somalii, Jemenie, Tunezji, Libii, Syrii oraz innych miejscach w obszarze Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej.

Dlatego też, szczegółowa analiza działań organizacji terrorystycznych jest niezwykle ważna. Bez niej nie można określać potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego czy globalnego. Zmiana paradygmatu bezpieczeństwo, jak ma to miejsce w ostatnich latach pokazuje, że obecne zagrożenia są dynamiczne i stanowią, ciąg przemyślanych działań ze strony ekstremistów. Problemem w obliczu którego stanęły Państwa Zachodu, to nie tylko niedocenienie siły kulturowo-religijnej, fundamentalistów, ale i brak efektywnych metod przeciwdziałania im.

Państwo Islamskie, obecnie największa organizacja terrorystyczna dąży do utworzenia Kalifatu, który będzie rozszerzany na kolejne państwa Bliskiego Wschodu, a nawet Europę. Kalifat ma poparcie części sunnickiej ludności i przy okazji kolejnych podbojów w Iraku dokonuje

[5] Umma to wspólnota muzułmańska, zwana tez gminą. Pierwszą ummę założył w Medynie prorok Mahomet. Dzisiaj tym terminem określa się muzułmanów mieszkających na całym świecie.

masakr szyitów, których uznaje za niewiernych. Oznacza to powrót do idei z VII wieku, gdy kalifat był ustrojem państwowym, który powstał dawno po Mahomecie. Kalifowie sprawowali przywództwo polityczne. Czterej pierwsi, zwani sprawiedliwymi, rządzili całym imperium muzułmańskim. Po pewnym czasie doszło do podziału i powstało kilka kalifatów, a każdy był oddzielnym państwem muzułmańskim. Tytuł kalifa utrzymywano jeszcze w Imperium Osmańskim, a w 1924 roku został on zniesiony przez Atatürka. Wieki temu, Kalifat stanowił normalne państwo, ale można też odczytywać go symbolicznie, jako generalną ideę zjednoczenia państw muzułmańskich pod przywództwem kalifa. W wersji prezentowanej przez Państwo Islamskie, ma to być Państwo, ze wszystkimi atrybutami państwowości oraz prawem szariatu. Swoje działania ekstremiści opierają na nawiązaniu do religii muzułmańskiej (Koranu, Sunn[6] oraz Hadisów[7]).

Obecnie stolicą Kalifatu – Państwa Islamskiego[8] jest miasto Rakka w północnej Syrii. Organizacja (IS) jest dobrze uzbrojona i zaopatrzona w tak zwanych *nauczycieli*, którzy po zdobyciu kolejnych miast, wprowadzają radyklaną wersję *szariatu*[9] i ustanawiają nowe prawa, powołując się na religię i misję tworzenia kalifatu islamskiego. Policja religijna pilnuje, by kobiety zakrywały włosy i twarz, by sklepy były zamknięte w czasie modlitw, odejście od Islamu lub zmiana wyznania równa się śmierci, alkohol, narkotyki i papierosy są zakazane, kobiety muszą całkowicie zakrywać swoje ciało i nie powinny opuszczać domu bez potrzeby, inne ugrupowania polityczne i religijne są zakazane, kapliczki i groby są niszczone, muzułmanie nie mogą sprzymierzać się ciemiężcami etc.

---

[6] Sunna to cztery podstawy muzułmańskiego Prawa (szari’atu) opracowywanego w wielu sunnickich szkołach prawniczych. Mówi się, że „sunna mogłaby istnieć bez Koranu, ale Koran nie mógłby bez sunny”.

[7] Na sunnę składają się różne „wspomnienia” (hadisy) z życia Proroka i jego przyjaciół. Opisany w nich sposób postępowania stał się wzorcem prawa dla sunnitów. Ostatecznie sześć zbiorów hadisów uznano za kanoniczne, najważniejszymi są zbiór Buchariego (zmarł 870) oraz Muslima (zmarł 875).

[8] Dżihadystyczne ugrupowanie Islamskie Państwo Iraku i Lewantu (ISIS lub ISIL) ogłosiło przywrócenie na terytorium Syrii i Iraku kalifatu – państwa, które powstało ponad 1,5 tys. lat temu, po śmierci proroka Mahometa.

[9] Prawo islamskie – nie ogranicza się do regulacji społecznych i karnych. Obejmuje dyrektywy dotyczące każdej sfery życia muzułmanina i dlatego proste określenie „prawo islamskie” nie oddaje w pełni znaczenia tego terminu. Lepiej zdefiniowane pojęcie szariatu to: ogół boskich praw, norm, zasad postępowania oraz nauk mających na celu przyniesienie korzyści jednostce i społeczeństwu.

Zaś odstępstwa od przedstawionych zasad są bardzo surowo karane, m.in. przez publiczne egzekucje i amputacje.

Strategia działania polega na absolutnym uzależnieniu od siebie mieszkańców danej miejscowości. Dlatego Państwo Islamskie natychmiast przejmuje sklepy, piekarnie, stacje paliw, apteki, a potem centralizuje dystrybucję niezbędnych dóbr. Co więcej prowadzi kampanie informacyjną o swoich działaniach. Najsilniej jest ona widoczna w internecie. Poziom rozwoju technologicznego umożliwił wykorzystywanie portali społecznościowych, for internetowych, tworzenia gier komputerowych, filmików indoktrynacyjnych, oraz własnego rynku pracy oraz pola do handlu online.

Na tej podstawie informacyjny wymiar ekstremizmu islamskiego, prezentowanego przez Państwo Islamskie obejmuje:

– systematyczne próby wpłynięcia na myśli, uczucia i działania podporządkowanych osób za pomocą przekazywanych argumentów (Zimbardo, Ruch, s. 675), mit szczęścia w kalifacie islamskim;
– jednoznaczne informowanie o niezbędności dokonania określonego wyboru, głównie przy tłumaczeniu zamachowców – samobójców;
– rozpowszechnianie określonych idei, doktryn czy sposobów działania dla poparcia własnego stanowiska lub zdyskredytowania stanowiska przeciwnika – koncepcja wiernego i niewiernego;
– indoktrynację, poprzez nowy system szkolnictwa i modele edukacyjne oparte na nauczaniu „na pamięć”.

Siła informacji oraz dezinformacji od zawsze była wykorzystywana w konfliktach na szeroką skalę.

Do głównych zadań polityki informacyjnej, ekstremizmu islamskiego IS, należy informacja oraz mobilizacja, czyli przekonywanie, nakłanianie do wykonania „wspólnej sprawy” (por.: Sztumski, 1990, s. 18–30; Aronson, 1987, s. 89–91). Ze względu na prezentowane wiadomości, organizacja Islamic State wykorzystuje działania: polityczne (wybór Kalifa), społeczne (ustalenie systemu socjalnego), religijne (podstawowe kanony wiary, prawo koraniczne – szariat), kulturowe (sposób ubioru, zachowania) (Lepa, 1994, s. 55—69; por. Staniak, 1985, s. 107–118; Abramowska, 1985, s. 9–41).

Działania w wymiarze informacji i dezinformacji organizacji terrorystycznych, można definiować w sposób wąski oraz szeroki. Działania informacyjne w sensie szerokim będą tworzyć akcje psychologiczne, czyli metody czysto psychologiczne stosowane w celu modyfikowania opinii (powtarzanie sformułowań koranicznych przy każdej możliwej okazji).

Prowadzenie wojen psychologicznych, które są adresowane do przeciwników wewnętrznych, jak i zewnętrznych za pomocą środków psychologicznych w celu obniżenia lub zniszczenia ich morale (pokazywanie zdjęć osób, które źle wypowiadają się o Islamie). Działania polegają również na reedukacji i praniu mózgu, którego celem jest transformacja przeciwnika w sprzymierzeńca (tworzenie chrześcijańskich oddziałów bojowników, zwerbowanych przez IS). Odnoszenie się do publicznych, ludzkich relacji, których celem jest promowanie i afirmowanie pewnych wartości, a także adaptacja jednostki i grup społecznych do konsumpcji i aktywności (wytworzenie postaw konformistycznych, poprzez pokazywanie szczęśliwych ludzi, wspólnych uścisków dłoni, dzieci oraz kobiet). W sensie wąskim informacja i dezinformacja organizacji to połączenie technik organizacyjnych i obramowań, czyli zarządzanie i programowanie akcji propagandowej (Nieć, 2007, s. 35). Można zaryzykować, iż organizacje terrorystyczne prowadzą *asymetryczną partyzantkę informacyjną* (zob. El Ghamari, 2015). Asortyment do przeprowadzania asymetrycznych ataków na media głównego nurtu własnymi treściami, jest jak na razie niezwykle tani i wymaga jedynie łącza internetowego, czasu i chęci. Posty/komentarze/linki do artykułów można umieszczać praktycznie na wszystkich stronach internetowych, blogach, forach, miejscach na komentarze, stronach społecznościowych itp. Zwykłe pozostawienie linka w internecie procentuje kilkudziesięcioma nowymi osobami, które będą mogły poszerzyć swój światopogląd. Podkładanie takich bomb informacyjnych w miejscach często odwiedzanych przez czytelników jest jeszcze bardziej skuteczne. W wojnie informacyjnej liczy się ilość, szybkość i jakość informacji, to wszystko jest dostępne poprzez internet. Wspólnie mamy więcej komputerów, kamer i czasu na działanie niż wszystkie redakcje mediów głównego nurtu razem wzięte (McLuhan, 2004, s. 223–231).

Kolejne już generacje ekstremistów, radykałów islamskich nauczyły się, że media to nie tylko potęga, ale i miejsce pozyskiwania rekrutów do walki. Dzięki kampaniom propagandowym, obserwujemy wzrost udziału bojowników, czy też męczenników ze świata Zachodu, którzy często, nie należą do muzułmańskiego kręgu cywilizacyjnego.

Analizując informacyjny wymiar ekstremizmu islamskiego, należy przedstawić szereg działań, jakie mają miejsce w sieci online. Pierwszym z nich są martyrologia – publikowane na stronach i forach internetowych. Regularnie publikowane są martyrologia, czyli hagiograficzne relacje o śmierci tak zwanych męczenników. Przybierają one różnora-

ką formę, od wydawnictw piśmienniczych, stron on-line po portale typu Twitter oraz Facebook. Jednym z nich jest magazyn Inspire, który swoją działalność publicystyczną dostępną jedynie poprzez źródła internetowe rozpoczął już w 2003 roku. Bezkarnie, członkowie Al-Kaidy wzywają samotnych bojowników (*samotne wilki*) do mordowania byłych przywódców największych zachodnich krajów, informują o zamachach terrorystycznych, możliwości skonstruowania bomby w warunkach domowych, obsługi broni oraz o swojej nowej taktyce, słowami takimi jak: „łatwiej jest organizować małe precyzyjne zamachy. Ta strategia atakowania wroga za pomocą mniejszych, lecz częstszych operacji jest czymś, co bywa nazywane taktyką tysiąca ciosów. Celem jest wykrwawienie wroga na śmierć („Magazyn INSPIRE”, nr 11). Poniższe fotografie pokazują bezpośrednie formy przekazu Al-Kaidy, w których informują o dokładnej formie kontaktu z osobami, które mogą »pomóc«, czy też »wesprzeć« – »brata lub siostrę w wierze«”. INSPIRE pokazuje męczenników i wychwala ich zasługi, publikuje materiały reklamowe o poświęceniu Bogu oraz dżihadowi.

Kolejny przykład manipulacji informacją to magazyn „Dabiq”. Magazyn o charakterze religijnym, propagujący idee świętej wojny oraz obowiązki muzułmanów w wersji radykalnej.

Zgodnie z ideą rozszerzania kalifatu, działania tak zwanego Państwa Islamskiego obejmują akcje propagandowe w Indonezji oraz Malezji, gdzie znajduje się duża rzesza muzułmanów. Magazyn „Mustaqbal” jest odpowiedzią na te działania. Obejmuje problematykę azjatycką i jest wydawany w rodzimych dla ludności językach. Często do kolejnych numerów, dodawane są gadżety z symboliką Państwa Islamskiego.

Poza magazynami, działają całe platformy internetowe, które zajmują się publikacją filmów oraz raportów z IS. Przykładem takiego portalu jest Ad-Dawlah. Przykładowo poniżej zostały przedstawione tytuły nagrań z lutego i marca 2015 roku:

– Happiness of the Muslims for the Burning of the Jordanian Pilot,
– Messages from the Murabiteen #3,
– Reopening the Schools with the New Curriculum,
– Sons of My People, A Message for You #3,
– To the Lone Lions,
– Nasheed: My Aspiration in This World,
– A Message to the Leaders of Disbelievers,
– Eliminating a Cell Belonging to the Sahawaat,

– Dabiq Magazine #8,
– The Course of the Battles Against the Nusayris #2,
– Messages to the Lions – The Muraabiteen in Tikrit,
– So Strike Their Necks,
– Wilaayah Ar-Raqqah Flourishing in the Shade of the Khilaafah,
– A Clear Vision of the Victories of the Monotheists,
– The Battle for the Conquest of Sijaariyya,
– An Aspect From the Battles on the Outskirts of `Ayn Al Islam,
– The Happiness of the Monotheists on the Bay`ah from Africa to the Khaleefah of the Muslims,
– From Darkness to Light,
– A Message to the People of Kurdistan,
– *Honour is Here* (zob. https://addawlah.wordpress.com/2015/03/).

Obejmują one radykalne podejście do świata zachodniego. Prezentowane filmy są bardzo brutalne, głównie są to egzekucje osób oskarżonych o bycie niewiernymi, albo działających na szkodę IS.

Inną platformą jest portal Jihadology**,** obejmujący szeroki zakres publikacji (od nagrań wideo, nagrań głosowych, po raporty, odniesienia do ważnych dla IS wydarzeń oraz komentarze do obecnych działań), w nich publikacje Aarona Y. Zelin`a:
– *Will Gaza Be the Global Jihadists' Next Ground Zero?* (por. Ha'aretz, 9.10.2014),
– *Turks Or Uyghurs Arrested In Indonesia?* (por. Jihadology, 17.10.2014),
– *The Radicalization of Syria, Per Concordiam* („Jihadology", 2014, vol. 5, Issue 3),
– *Abu Bakr al-Baghdadi: Islamic State's Driving Force* (BBC, 30.08.2014),
– *Colonial Caliphate: The Ambitions of the Islamic State* („Jihadology", 8.09.2014),
– *ISIS Is Dead, Long Live the Islamic State* („Foreign Policy", 30, 2014),
– *Syria: The Epicenter of Future Jihad* („Policy Watch" 2278),
– *The War Between ISIS and al-Qaeda for Supremacy of the Global Jihadist Movement* („Research Notes", 2014),
– *The Massacre Strategy* („Politico", 2014),
– *The ISIS Guide to Building*.

Nie tylko nastawienie na kraje azjatyckie jest widoczne w działaniach informacyjnych IS, ale również nastawienia na kraje afrykańskie. Dlate-

go też powstał „Amka Magazine”, jako przykład propagandy szerzenia jihadu w krajach takich jak: Maili, Somalia, Nigeria etc.

Transformacja współczesnych mediów spowodowana jest przez złożone wzajemne oddziaływanie czynników, takich jak: potrzeby ludzkie, presja konkurencyjna, presja polityczna, zmiany społeczne i technologiczne innowacje. Nie należy analizować sposobów oddziaływania konkretnego medium, lecz postrzegać go jako element większego systemu mediów, w którym poszczególne media wchodzą ze sobą w różnorodne relacje, przenikają się wzajemnie i wykazują wiele podobieństw. Funkcjonujące zatem obok siebie media należy postrzegać jako elementy złożonego systemu, uwarunkowanego politycznie, społecznie, kulturowo oraz gospodarczo.

Barbara Fatyga tak pisze o tendencji kształtowania się tożsamości za sprawą mediów: „Ogólnie można ją wyartykułować w postaci zdania: istnieję, jeśli inni się o mnie dowiedzą (w innej wersji: istnieję, jeśli upodobnię się do medialnego wzorca) (Fatyga, Tyszkiewicz, 2001, s. 105–106). Stopień uzależnienia od innych, w tym przede wszystkim od mediów, niewątpliwie w tej sytuacji wzrasta, powodując nieuchronnie destrukcję tradycyjnych sposobów nabywania tożsamości”. Na potwierdzenie powyższej tezy można przywołać przykład popularności, jaką szczególnie wśród młodych ludzi cieszą się idee promowane przez Daesh, jak liczne są publikacje ekstremistów oraz jak silnie rozwinięty jest biznes marketingowy związany z samym ISIS:

- **„Dar Al-Harb Magazine”** – magazyn o charakterze religijnym, wydawany w języku arabskim i angielskim;
- **„Al-Shamika Magazine”** – magazyn propagandowy dla kobiet, z licznymi zaleceniami, jak być prawdziwą muuzłmanką i jak postępować;
- **„Al-Kitab media Al-Shabab”** – raporty wydawane przez organizacje „stowarzyszone” z IS i przyznające się do uznania kalifatu Państwa Islamskiego;
- **„Dar al-Islam”** – magazyn o charakterze religijnym, wydawany w języku arabskim, angielskim oraz rosyjskim;
- **„Ihyae Kalikhat”** – propaganda polityczna IS (j. arabski);
- **„Gaidi Mtaani Kenia”** – magazyn o charakterze religijnym, wydawany w języku angielskim oraz językach afrykańskich;
- **„Raporty Islamic State”**.

Popularność działań IS potwierdza stworzenie linii odzieżowej **Mujahedeen** oraz sieci sklepów promujących idee Jihadu (zob. http://warrior.

scout.com/story/1414293-the-jihad-shopping-network-courtesy-of-isis, 17.03.2015).

- **„IOS Minaret Magazine”**;
- **powstanie „Kalifatobook”** – odpowiednik Facebooka, dostępny tylko dla osób zarejestrowanych;
- **Kanały IS na Youtubie**;
- **profile na Facebooku, Istagramie oraz Twitterze;**
- **gry komputerowe**, takie jak: Call of Duty, GTA 5 i 6, Counter Strike, Intifada…[10];

Mediamorfoza?

Nowe formy medialnych przekaźników, nie wyłaniają się z nicości. Pojawiają się z metamorfozy starych mediów, które nie zanikają, lecz ciągle ewoluują, by móc dostosować się do nowych warunków. Nawet stare media stają się w pewnym sensie nowe, bowiem poddają się oddziaływaniu ich następców. Tezy te potwierdzają wydarzenia w świecie arabskim, rozpoczęte właśnie przez media. Przy użyciu środków masowego przekazu, młode środowisko muzułmańskie dokonało przewrotu politycznego na miarę światową, poprzez obalenie reżimów w Tunezji, Libii oraz Egipcie. Nikt się wówczas nie spodziewał, że te same, ewoluują na tyle by stać się jednym z największych zagrożeń w walce z terroryzmem. Dynamizm, szybka komunikacja, natychmiastowy dostęp do informacji, został wykorzystany przez ekstremistów, do werbunku nowych mudżahedinów do struktur terrorystycznych.

Sprawne wykorzystanie mediów do swoich celów znajduje swoje podstawy w terminie, jakim jest „ekologia mediów” (Postman, 2002, s. 24). Termin ten został po raz pierwszy użyty przez Neila Postmana w 1968 roku. Postman zwracał uwagę, iż technologia wpływa na niemal wszystkie dziedziny życia. Jego zdaniem termin ekologia implikuje badanie środowisk: ich strukturę, zawartość i wpływ na ludzi. Co więcej ekologia mediów zwraca uwagę na to, jak media wpływają na ludzką percepcję, uczucia, wartości, ale także, jak nasze interakcje z mediami ułatwiają lub utrudniają nasze szanse na przetrwanie. Dlatego też używa się sformułowania „ekologiczny”, odwołując się do podstawowych relacji ze środowiskiem (obszarem) (Hall, 1996, s. 31).

[10] Ludyczny charakter, intertekstualność i antymimetyzm świata przedstawionego dla niektórych badaczy stanowią podstawę zaliczenia komiksu do literatury postmodernistycznej.

W wymiarze ekologicznym, podkreśla się zasadniczą tezę: jedna znacząca zmiana generuje zmianę całościową. Mianowicie usunięcie z pewnego środowiska danego zwierzęcia powoduje nieodwracalne skutki i uruchamia mechanizm zmian przyczynowo-skutkowych. W ten sposób funkcjonuje ekologia środków przekazu. Nowa technologia nie dodaje niczego ani niczego nie odejmuje. Nowa technologia wszystko zmienia. Zaś jej umiejętne wykorzystanie zmienia percepcję terroryzmu oraz działań samych ekstremistów.

Propaganda, czy też dezinformacja prowadzona przez organizacje terrorystyczne jest obecnie, w ostatniej fazie mediamorfozy. Według D. Gillmor pierwszym etapem mediamorfozy była maszyna drukarska, która wyzwoliła słowo Boże spod monopolu kapłanów (etap ten określa jako Media 1.0). Kolejny etap stanowi według badacza telegraf, który niweluje odległości, ale nie pozwala docierać bezpośrednio do wszystkich jednostek (Media 1.5). Bezpośrednie dotarcie umożliwiły dopiero – radio (Media 2.0) i telewizja (Media 2.5). Finalny etap mediamorfozy osiągnęło medium łączące w sobie wszystkie wcześniejsze media i łączące różne modele komunikacyjne – internet (Media 3.0).

Identyfikacja zjawiska mediamorfozy w badanym aspekcie, wywołuje potrzebę szerszej analizy zjawiska oraz specjalistycznego wyodrębnienia etapów znajdujących się właśnie w fazie Media 2.0, 2.5, oraz 3.0. Pierwszym etapem jest współistnienie, gdy wszystkie dostępne formy mediów funkcjonowały obok siebie i rozwijały się w obrębie złożonego systemu. Następnie jest to metamorfoza, kiedy powstają nowe media, które ewoluują ze swoich poprzedników. Jak zauważa Piotr Celiński, każde medium już w momencie swoich narodzin zmuszone jest bazować na istniejących w kulturze mechanizmach i elementach – telewizja zatem powstała dzięki istniejącym wcześniej medium, takim jak radio i film. Kolejną jest rozprzestrzenianie dominujących cech, gdzie nowo powstałe media wykorzystują dominujące cechy swoich poprzedników (Fiske, 2010, s. 45). To umożliwiło pojawienie się następnego, poziomu mediamorfozy, czyli przetrwania. Media zmuszone są do ewoluowania i dostosowywania się do zmieniającej się sytuacji, bowiem tylko konwersja zapewnia trwanie w zmieniającym się środowisku. Specyfikę tej fazy trafnie oddają słowa Tomasza Gobana-Klasa, który zauważa, iż niedoskonałości medium stymulują wynalazców do konstruowania ich ulepszonej wersji. W dobie internetu i nowych mediów nierzadko te innowacje są wprowadzane przez użytkowników, a nie twórców narzędzi (Storey, 2003, s. 52). Otwarta struktura znacznie ułatwia możliwość

konfigurowania i modyfikowania nowych mediów. Co potwierdza, sprawne wykorzystanie mediów na przełomie 2009 i 2012 roku w Egipcie, Tunezji oraz Libii, czego skutkiem jest pojawienie się kolejnej fazy – możliwości i potrzeb. Tutaj zwraca się uwagę, iż nie tyle technologia daje impuls (możliwości) sprzyjający wyłanianiu się nowych mediów, ale bardzo często pojawienie się nowego medium to efekt społecznych, ekonomicznych i politycznych potrzeb. Celiński operuje tutaj pojęciem refiguracji, zwracając uwagę, że media zmieniają się pod wpływem kultury, ale i kultura zmienia się pod ich wpływem, co potwierdza regresja kulturowa w świecie muzułmańskim i arabskim oraz nieodwracalne zmiany kulturowe.

Ostatnim poziomem jest opóźnione przyjęcie, które obecnie ma miejsce. Współczesny świat zachodu zrozumiał siłę mass mediów i zrozumiał potrzebę zmiany swojej polityki medialnej. Biernie zaakceptowano sytuację, w której ekstremiści publikują na masową skalę swoje magazyny, artykuły propagandowe, gry komputerowe, prowadzą sklepy on-line, umieszczają na portalach społecznościowych zdjęcia oraz filmy z wykonywanych egzekucji.

Dynamiczny model rozwoju mediów, przedstawiony przez John Merrill i Ralph Lowensteina, obrazuje trzy stadia odbioru medium przez środowisko: elitarne – popularne – specjalistyczne. Obecny poziom wykorzystania technik komputerowych oraz narzędzi dezinformujących wskazuje na niezwykłe przygotowanie się organizacji terrorystycznych, do wprowadzania zmian w świecie arabskim. Tendencje te nie są stanem natychmiastowym, pojawiającym się od wydarzeń arabskich rewolucji. Wręcz przeciwnie jest to przemyślany, zaplanowany proces, którego idea powstała już na początku XX wieku. Oczekiwano jedynie na odpowiednie warunki, czyli sytuację międzynarodową, żeby wykorzystać zmiany polityczne i wprowadzić swoją ekstremistyczną wizję świata.

Należy w tym miejscu podkreślić hipotezę opóźnienia kulturowego, stanowiącego skutek działań propagandowych organizacji terrorystycznych. Obecne praktyki kulturowe nie nadążają za zmianami w obszarze technologii. Dominująca technologia komunikowania stanowi podstawę procesów społeczno-politycznych, ponieważ nowy środek komunikowania jest natychmiast wykorzystywany przez klasę rządzącą do dystrybucji wiedzy. Nowe kanały komunikacyjne wymuszają zmianę społeczno-kulturową, bowiem wpływają na niemal wszystkie sfery naszego życia. Każdą epokę można charakteryzować poprzez dominujące w niej formy mediów, które przenosząc i utrwalając informacje, pozwalają je prze-

kształcać w systemy wiedzy. Dla kultury oralnej właściwe są zamknięte, statyczne, niezmienne i trudno poddające się zmianie struktury, z tradycyjnymi formami władzy. W kulturze tej pamięć o przeszłości i kultywowanie tradycji stanowią niezwykle ważne wartości. Według Innis`a to pismo, symbolizuje władzę czasu. Zaś kultura pisma implikuje ekspansję terytorialną, dynamizm oraz otwarcie.

We współczesnych warunkach, technologia przybrała aspekt totalny. Organizacje terrorystyczne, rozpoczęły fazę konsolidacji i są na końcowym etapie tworzenia struktur państwowych. Casus Daesh (ISIS) wskazuje, że grupa ta posiada terytorium, ustanowioną władzę, w postaci Kalifa, prawo (szariat), sposoby działania, armię (Armia Islamska), walutę etc. Są to atrybuty świadczące o państwowości. Dlatego w takim wymiarze propaganda medialna nabiera jeszcze silniejszego wydźwięku.

Organizacja Al-Shabaab opublikowała swój pierwszy magazyn w języku angielskim „AMKA”, czyli w tłumaczeniu: Afryka Wschodnia jest Baya’ah. Słowo Baya’ah, z jezyka arabskiego بيعة o i w terminologii islamskiej, to przysięga wierności dla lidera (Kalifa).

Aby właściwie zrozumieć, jakie motywy, łączą grupy takie jak al-Shabaab, Al-Kaidę, Boko Haram i ISIS, należy dokładnie zagłębić się w przestudiowanie tego magazynu. Dlatego poniżej zamieszczam przetłumaczony tekst jednego z ważniejszych fragmentów z magazynu „AMKA”.

> „[…] Z Syrii do Nigerii, a coraz bliżej domu tutaj w Afryce Wschodniej, kuffar (nie-muzułmanie) nadal powiela swój stary, zmęczony slogan, że: Dżihad jest nad. Dla każdego wiadomym jest, że dżihad istnieje i rośnie w siłę na całym świecie z prędkością pioruna. W Afryce Wschodniej, został wsparty przez Harakat al-Shabaab-al-Mudżahedini oraz grupę sił Ansar al-Mudżahedinów, którzy trwają wiernie w obronie islamu przed złem krzyżowców i ich marionetek: ONZ i AMISOM. Zaledwie kilka miesięcy temu, 1 września 2014 r ukochany Amir Sheikh Mukhtara Abu Zubeyr (może Bóg przyjmie go), został podniesiony do rangi czcigodnych męczenników. Niewierni kuffar mylili się w przekonaniu, że »zostanie on usunięty z pola bitwy« i to osłabi determinację Mudżahedinów w Somalii. Wręcz przeciwnie, męczeństwo Amira służy jako przykład, do którego bracia na całym świecie dążą: w Australii, Kanadzie, Francji, Kenii. Odważni Bracia okazują chęć poświęcenia się z otwartym sercem w obronie islamu i sprawiedliwych ścieżek Boga.
>
> Och bracia i siostry, wyznawcy Tauhiid, nadszedł czas na Afrykę Wschodnią. Będzie to zemsta w obronie islamu. Naszym

> pierwszym krokiem w tym chwalebnym obowiązku musi być rękojmią wierności ukochanej Amir Sheikh Ahmed Omar Abu Ubaidah. Tak więc w Al-Muhajiroun, czyli przedstawiciel emigracji z Afryki Wschodniej, uroczyście nieodwracalnie przysięgam męczennikom: Amir Abu Baya’ah i Amir Ayman Ubaidah (niech Bóg uchowa Zawahiri`ego).
> Poświęcam i przedstawiam pierwszy numer AMKA jako zastaw wierności, tak, by inspirował innych do naśladownictwa. Wierzę, że harcerze dżihadu w Afryce Wschodniej będą unoszeni na potężnej fali wierzących, tak by unicestwić niewiernych w krajach muzułmańskich i poza nimi […]”.[11]

Analiza tego fragmentu ukazuje przynależność bojowników z Afryki Wschodniej do ISIS oraz ich chęć do propagowania globalnego dżihadu. Określenie od „Syrii do Nigerii” wskazuje na obszar zajmowany przez Państwo Islamskie oraz kontrolę władzy w tych terytoriach (dżihad jest nad”). Niepodważalnie ISIS nie ma szacunku dla granic, innych religii, prawa oraz ludzi.

Z uwielbieniem opisywani są bojownicy, którzy dokonali zamachu na siedzibę „Charlie Hebdo”. Opisywani są jako mudżahedini i nawołuje się do naśladowania ich poczynań. Wzywa się wszystkich mieszkańców Afryki Bayah do prowadzenia zbrojnego dżihadu i informowanie o swoich dokonaniach, jako formę autoreklamy.

Religijność oraz powrót do korzeni, stały się we współczesnych realiach, remedium dla ekstremistycznych organizacji. Przedstawiciele organizacji terrorystycznych dostrzegają w nich sposób działania oraz narzędzie, które nauczyli się umiejętnie wykorzystywać w swoich działaniach i prowadząc ideologiczną propagandę.

Techniki informacyjne

Na popularnych portalach społecznościowych organizacje te aktualizują wszystkie wiadomości o zamachach oraz o ich wykonawcach, ukazując wzniosłość oraz siłę organizacji. Przykładem mogą być „reklamy” męczenników w gazetach „Inspire”, „Dabiq”, „Mustaqbal” etc., czy też strony Facebooka takie jak funpage znanych terrorystów.

W 2013 roku zainicjował działalność oficjalny kanał na Twitterze reprezentujący stronę internetową uważaną za jedną z głównych witryn

[11] Tłumaczenie własne, magazyn „AMKA”.

kojarzonych z al-Kaidą. Kanał *@shomokhalislam* obserwuje ponad 6241 osób, a osoby opiekujące się nim są bardzo aktywne, publikując sporo tweetów po arabsku, jak i po angielsku (McQuail, 2007, s. 111–112).

Techniki informacyjne wykorzystywane przez Państwo Islamskie to „chwyt propagandowy”, praktyczny sposób redagowania i przekazywania komunikatu, którym posługuje się islamska propaganda. Do najczęściej wykorzystywanych przez IS technik należy (cyt. Gąsiorowska, 2009):

– powtarzanie – często zróżnicowane, np. ta sama treść antyzachodnia w publikacjach, ulotkach, muzyce, napisach na murach;
– przemilczanie – jedna z najtrudniej wykrywalnych technik, eliminacja z życia publicznego pewnych treści, np. tematów niemuzułmańskich, roli kobiety, praw człowieka, możliwości przemian społecznych i kulturowych;
– tak zwana „publiczność odziedziczona” – wykorzystanie tych odbiorców, którzy nastawili się na percepcję zupełnie innych treści, np. emisja nagrań wideo tuż przed ważnym meczem;
– symbol – łatwo komunikatywny, związany z daną ideą, działa na sferę psychiczną, motywacyjną i emocjonalną, symbol IS (czarna flaga z koranicznym napisem);
– niezwykłość przekazu – często w postaci sensacyjnego ujęcia problemu czy przedstawienia faktu, np. paradoksalność sytuacji w tytule artykułu (artykuły „Inspire”, „Dabiq”);
– selekcja – stronniczo eliminuje treści niewygodne dla dysponentów propagandy, np. podkreślanie tylko wad przeciwnika (artykuły poświęcone wadom w świecie Zachodu);
– manewr odciągający – w celu odwrócenia uwagi społeczeństwa od spraw niekorzystnych dla dysponentów, podsuwa się inny obiekt zainteresowania, np. opisy sklepów, otwieranych pod egidą IS w Syrii i Iraku, zdjęcia dostępnych produktów, szczęśliwych ludzi, robiących zakupy, gdy tymczasem trwają walki;
– wyolbrzymianie, hiperbolizacja – samych faktów (przedstawianych jako „niezwykłe”, „historyczne”) i całej machiny informacji (przez zwielokrotnienie przekazu), np. tytuły magazynu „Dabiq”;
– nadmierne uogólnienie – ma prowadzić do przekonania, że dane zjawisko wykazuje znamiona powszechności, np. użycie zwrotów „wszyscy muzułmanie tacy są”, „jak powszechnie wiadomo…”;
– jawność – dysponenci propagandy w wersji ekstremizmu islamskiego, często podkreślają, że „nie mają niczego do ukrycia”, co często

jest techniką opóźnienia informacji o wydarzeniach, np. publikują informacje o wydarzeniach, które mają się wydarzyć;
– autorytet – uwiarygodnia treść lub jako tzw. autorytet przeniesiony wypowiada się na tematy, w których nie jest specjalistą, np. Osama bin Laden udzielał wywiadu o efekcie cieplarnianym i zmianach klimatycznych;
– imperatywność treści – kategoryczne wezwanie adresata, do zastosowania się do życzeń i wytycznych skłania odbiorców do podejmowania oczekiwanych decyzji, np. tytuły postów: „odezwa”, „uwaga muzułmanie”;
– oddziaływanie pośrednie – najczęściej kieruje się do niektórych osób z otoczenia właściwego adresata, np. informacje o fundacjach wspierająca dzieci na terenie kalifatu;
– ultymatywność sformułowań – „albo – albo”, zawęża pole wyboru, wyraźnie wskazując na zalecaną treść, np. „albo walka Zachodem, – albo walka z niewiernymi etc.”;
– chaos pojęć i idei – ma stwarzać poczucie chaosu w dziedzinie wartości, relatywizacji znaczeń, np. stosowanie bełkotu językowego w opisie pewnych zjawisk religijnych, np. artykuły w magazynie „Dabiq” (El Ghamari, 2015).

Zasadnym jest podkreślenie niezwykłej roli, jaką odgrywa *moda* w działalności informacyjnej organizacji terrorystycznych – odbiorca ulega obowiązującym w jego środowisku modom. Zbudowana jest ona na mechanizmie naśladownictwa, lęku przed ośmieszeniem, tendencji do niewyróżniania się, do bycia nowoczesnym, być trendy, jazzy, glamour.

Autorka pracy określa to zjawisko, jako „cool jihad”[12]. Zjawisko to rozpowszechniło się wraz z rewolucjami arabskimi oraz stało się symbolem, wspólnej walki. Państwo Islamskie wykreowało nową generację wojowników, którzy określają się jako zwycięzcy, którzy są modni – ang. *cool*. Wspierani przez ideologię, gotowi do pełnego poświecenia w imię sprawy stali się bohaterami, których chcą niestety naśladować młode pokolenia muzułmanów, którym przyszło dorastać w warunkach wojennych. Idea konfliktu ze światem Zachodu, koncepcja wiernych oraz niewiernych, walka, czyli jihad oraz mit Al-Kaidy – jako organizacji ojców, stały się nośnymi hasłami, popularnymi wśród młodego pokolenia muzułmanów.

Wedle uznawanej przez organizacje terrorystyczne koncepcji, nadszedł czas na nową generację jihadystów, dobrze wykształconych, am-

[12] Jest to zastosowanie kalki językowej z języka angielskiego.

bitnych, znających się na sztuce wojennej, często będących osobami wychowanymi na Zachodzie.

Moda na jihad, przejawia się w sferze wizualnej, mianowicie popularne są sklepy internetowe, w których można zakupić odzież oraz inne gadżety z symboliką Państwa Islamskiego.

Trendy te potwierdza, pierwszy amerykański członek Państwa Islamskiego, znany jako Douglas McAuthur McCain (zob. Italiano, 2014). Jego historia pokazuje, jak silna może być indoktrynacja oraz jak może zmieniać człowieka. McCain zawsze chciał być raperem, zaś na swoim twitterze, często umieszczał teksty nawiązujące do palenia marihuany. Przemianę tego człowieka widać na portalach społecznościowych, gdzie od „wyluzowanego” staje się coraz bardziej religijny, aż w końcu radykalny. Rozpoczął publiczne wyrażanie nienawiści do białych ludzi po obejrzeniu filmu *The Help*, o erze praw obywatelskich.

Innego zwerbowanego bojownika, obywatela brytyjskiego Abdel Majed Abdel Bariego, którego oskarża się, o ścięcie amerykańskiego dziennikarza James Foley`a, również podejrzewa się o chęć zrobienia kariery muzycznej oraz wewnętrzne rozterki i frustrację związane z niepowodzeniami w karierze (Tharoor, 2014).

W jednej ze swoich piosenek, Abdel Bary wyraża chęć zabijania, jako formę odreagowania na aresztowanie ojca, Adel Abdel Bariego, który był starszym członkiem Al-Kaidy. Został aresztowany w Wielkiej Brytanii za udział w zamachach bombowych w 1998 roku na dwie ambasady Stanów Zjednoczonych w Afryce. Bojownik, wyrażał w swoim utworze dumę i akceptację działań ojca, mówiąc: „daj mi dumę i honor, jak mój ojciec) (Tharoor, 2014).

Oczywiście wykorzystywanie muzyki, jako formy rozrywkowej i artystycznej swojej ekspresji, nie jest zjawiskiem nowym. Jednakże w sposób jaki to robi Państwo Islamskie, nabiera zupełnie nowego charakteru i stanowi zagrożenie na skalę światową (Kahn, 2014).

Dzisiejszy *cool jihad* ma niewiele wspólnego z jego odpowiednikami europejskimi z lat siedemdziesiątych. Małe grupy ekstremistyczne takie jak włoskie Czerwone Brygady czy niemieckie Baader-Meinhof Group, były stanowczo zupełnie inną formą *mody* na działania partyzanckie. Składały się z kilku lub kilkunastu osób i nie miały tak wielkiego wpływu na innych (Chumley, 2014).

Analizowana kultura *cool jihadu*, wywiera ogromny wpływ na dzieci i młodzież muzułmańską, również w społeczeństwach zachodnich. Wystarczy być online, włączyć popularne komunikatory społecznościowe

by zaobserwować skalę tego zagrożenia. Społeczność jihadystów w sieci, nie ogranicza się do kilkuset zagorzałych bojowników. Obejmuje ona znacznie szerszą publiczność biernych kibiców, którzy co najmniej emocjonalnie identyfikują się ze swoimi aktywnymi w walce braćmi.

Dlatego też tak niezwykle istotne jest określenie, prawdziwego znaczenia radykalizacji, jako formy przekazu informacyjnego. O radykalizację młodych muzułmanów zachodnich często obwinia się ekstremistycznych, czy też zbytnio konserwatywnych kaznodziejów (Klausen, 2014). Taka interpretacja wynika, z wielowiekowej tradycji, która za określone działania obwinia tajemniczego sprawcę, który jest manipulatorem, udziela sugestii i wykorzystuje młodych adeptów wiary w własnych bliżej nieokreślonych celach. Zawsze jednak w aspekcie radykalizacji muzułmańskiej, należy odnosić to zjawisko do umiejętnego wykorzystywania przekazu religijnego i manipulowania nim (Hisham, 2014). Ta wersja teorii psychologicznej manipulacji jest przekazywana właśnie w ramach teorii radykalizacji. Teoria ta twierdzi, że młodzi ludzie – często określani jako „zagrożeni” – stają się ofiarami radykalizacji, ponieważ są podatni na informacyjną manipulację, propagandę udzielaną im jako lekcję wiary, przez charyzmatyczne postacie. Poniekąd tak jest, ale z drugiej strony osoby podatne na informacyjny wymiar radykalizacji islamskiej, często same się przyłączają do organizacji terrorystycznych, z powodów osobistych. Sami szukali stron jihadystów, sami nawiązali kontakt z organizacją etc. Dużo niebezpieczniejszym zjawiskiem jest celowy werbunek osób, niezwiązanych z kręgiem kulturowym oraz religijnym świata muzułmańskiego, a tych które zostały wychowane i korzystają z kultury Zachodu. Bez wątpienia przywódcy jihadystów starają się promować atrakcyjność swojej marki, czy też ideologii i rekrutować nowych zwolenników.

Oczywistym jest, że uścisk radykalnego islamu jest połączony z odrzuceniem sposobu życia młodych ludzi, a często i całej społeczności. Dlatego też pokoleniowy bunt, nie będzie odnosić się tylko do młodzieży muzułmańskiej. Będzie on stanowić odrzucenie zachodniego społeczeństwa z perspektywy konsumenta. „Czy jesteś gotów poświęcić pracę, duży samochód, rodzinę, wszystko co masz?” – pyta Abdula Raqib Amin w sponsorowanym filmie wideo ISIS. Jego poglądy, przyciągają zwolenników anty-konsumpcyjnej retoryki Zachodu. Do odrębnej subkultury młodzieżowej, o korzeniach muzułmańskich, przekaz informacyjny jest już nieco odmienny „Czy jesteś gotów poświęcić to, w imię Allaha”[13].

[13] Nagrania mp4, materiały prywatne.

Okazuje się, że rozwój indywidualizmu, połączony z wyobcowaniem stał się dla organizacji terrorystycznych szansą, z której korzystają i indoktrynują, werbują młodych ludzi.

Kolejno, wyobcowanie młodych muzułmanów, żyjących na Zachodzie i stworzenie koncepcji „urazy” do społeczeństwa Zachodu, logicznie staje się głównym motywem ich zainteresowania organizacjami terrorystycznymi. Niestety, w przeciwieństwie do typowego przejawu różnicy pokoleń, związanie się i włączenie w ruch *cool jihadu*, może mieć bardzo niszczycielskie następstwa.

Przez długi czas terroryzm był przede wszystkim narzędziem w ręku samych rządzących, których celem było posiadanie władzy absolutnej. Największe totalitarne państwa XX wieku takie jak Rosja sowiecka, hitlerowskie Niemcy czy komunistyczne Chiny były państwami, w których władza bardzo często sięgała po terror, aby podporządkować sobie własne społeczeństwo. Nie można więc zapominać, że terroryzm państwowy był główną postacią terroryzmu i to na wielką skalę.

Zakończenie

Charakterystyka obecnej polityki informacyjnej, prowadzonej przez Daesh oraz inne organizacje, definiuje potrzebę określenia elementów, bez których nie można podjąć się tej tematyki:

– problem niewspółmierności poziomu kultury i cywilizacji;
– kulturowej zmiany;
– zwrotu kulturowego;
– syndrom braku odporności na informację;
– pułapkę doraźności;
– neoprymitywyzmu współczesnych społeczeństw;
– kulturowej alienacji oraz łamania kodu kulturowego;
– tworzenia się nowej mapy Bliskiego Wschodu;
– końca „pewnej” historii oraz układów politycznych.

Zasadnicze pytanie jakie pojawia się wśród młodych ludzi we wszystkich kręgach cywilizacyjnych, brzmi: Kim jestem? Za przyczyną propagandy organizacji terrorystycznych, ich mediów i kultury popularnej, czyli zjawiska *cool jihadu*, problem tożsamości współczesnego człowieka nabiera nowego wymiaru, pozostając przy tym jednym z aktualnych i kluczowych zagadnień. Dzisiaj wiedza o tożsamości (Kim jestem? Jaki jestem?), składająca się na ogólną wiedzę o własnym „ja”, wydaje się

z założenia niekompletna, bowiem – jak pisze Bogdan Wojciszke – żyjemy w kalejdoskopowym świecie, gdzie nieustannym zmianom ulegają role społeczne i tożsamości (Wojciszke, 2009, s. 136–140). Te same pytania zadają sobie ludzie na całym świecie. Im więcej w nich buntu, frustracji, braku odpowiedzi na elementarne pytanie, tym częściej stają się łatwą zdobyczą dla organizacji terrorystycznych, które mamią i oszukują zagubione osoby, stwarzając im wizję idealnego świata, lub po prostu odpowiadają na ich potrzeby, co później, już po samym werbunku okazuje się sensem życia (bardzo silna radykalizacja) lub fikcją i fałszem (zob. m.in.: Szkudlarek, Melosik, 1998; Harwas-Napierała, Liberska, 2007).

Z tego względu organizacje terrorystyczne odwołują się w pierwszej kolejności do tożsamości. Tożsamość jest żywa, stąd jej nigdy niekończąca się aktualność, a co za tym idzie, konieczność podejmowania wciąż na nowo zagadnień związanych z konceptualizacją tego pojęcia. Według Stuarta Halla, znamienną cechą tożsamości jest jej dyskursywność. Tożsamość rodzi się z różnych, często sprzecznych, lecz aktualnie dostępnych źródeł, wzorów i reprezentacji. Kształtowanie się tożsamości ma cechy procesu, który nieustannie się toczy (Hall, 1996, s. 4). Zdaniem Stuarta, tożsamość jest bardziej zespołem otwartych pytań niż konkretnych odpowiedzi. Pytań, które – skądinąd – sięgają nie tylko do osobistej, grupowej i społecznej tradycji, języka i kultury, lecz także do otaczającej teraźniejszości, do „tu i teraz” (Melosik, 2007, s. 74). Obraz samego siebie, a wraz z nim poczucie własnej wartości, podlegają gwałtownej dynamice zmian, których nie sposób przewidzieć, zakwestionować ani też kontrolować. Dlatego jest to jeden z podstawowych elementów propagandowych ekstremistów.

Bibliografia

Abramowska J. (1985), *O bajce politycznej*, w: *Miejsca wspólne. Szkice o komunikacji literackiej i artystycznej*, pod red. E. Balcerak, S. Wysłouch, Warszawa.

Aronson E. (1987), *Człowiek – istota społeczna*, tłum. J. Radzicki, PWN, Warszawa.

Bennett M. R. (2002*), Espionage: An Encyclopedia of Spies and Secrets*, Virgin Books, Londyn.

Chumley C. K. (2014), *Terrorists go ‘Jihad Cool,’ use rap to entice young Americans*, Times, 22.09, Washington.

El Ghamari M. (2015), *Informacyjny wymiar ekstremizmu islamskiego na Przykładzie Państwa Islamskiego*, e-terroryzm, 02.2015.

Emerson S. (2014), *Jihad is Cool: Jihadist Magazines Recruit Young Terrorists*, „Family Security Matters”, 22.10.2014.

Fiske J. (2010), *Zrozumieć kulturę popularną*, przeł. K. Sawicka, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Gąsiorowska H. (2009), *Bunt w kulturze masowej: Komiks*, „Literacje”, nr 1 (15).

Hall S. (1996), *Who Needs ‘Identity’?*, w: *Questions of Culture Identity*, red. S. Hall, P. du Gay, SAGE Publications Ltd, London.

Harwas-Napierała B., Liberska H. (red.) (2007), *Tożsamość a współczesność. Nowe tendencje i zagrożenia*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.

Hisham A. (2014), *Is Extremist Hip Hop Helping ISIS?*, „Cicero”, 29.09.2014.

http://warrior.scout.com/story/1414293-the-jihad-shopping-network-courtesy-of-isis.

http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6570,Rola-dezinformacji-w-konfliktach-zbrojnych.html.

https://addawlah.wordpress.com/2015/03/.

Italiano L. (2014), *American Muslims flocking to jihadist group*, „New York Post”, 22.09.2014.

„Jihadology” (2014), vol. 5, Issue 3.

Kahn A., *Al Qaeda’s New Front: Jihadi Rap*, „Politico”, 29.10.2014.

Klausen J. (2014), *The YouTube Jihadists: A Social Network Analysis of Al-Muhajiroun’s Propaganda Campaign*, „Perspectives on Terrorism”, nr 6 (1), 22.11.2014.

Lenczowski J. (1985), *Soviet Disinformation: An Overview*, „Background”, nr 465, 20 październik, The Heritage Foundation, Waszyngton DC.

Lepa E. (1994), *Świat propagandy*, Wyd. Tygodnik Katolicki „Niedziela”, Częstochowa.

Lewczenko S. (1988), *Private Channel*, w: *Influence: A KGB Disinformation Tool, Counterpoint: A monthly report on Soviet Active Measures*, t. 3, nr 11, kwiecień.

„Magazyn Dabiq”, nr 1–8.

„Magazyn INSPIRE”, nr 1–5.

„Magazyn Politico”, 17.08.2014.

McLuhan M. (2004), *Zrozumieć media. Przedłużenie człowieka*, Warszawa.

McQuail D. (2007), *Teoria komunikowania masowego*, Warszawa.

Melosik Z. (2007), *Kultura popularna, walka o znaczenie i pedagogika*, w: *Kultura popularna i (re)konstrukcje tożsamości*, A. Gromkowska-Melosik (red.), Wyższa Szkoła Humanistyczna w Lesznie, Poznań–Leszno.

Nieć M. (2007), *Zjawisko „porzucania propagandy” (na tle historii komunikowania ... Prasa dawniej i dziś*, w: *Oblicza współczesnej polityki*, Kielce.

„Policy Watch” 2278, Washington Institute for Near East Policy, 30.10.2014.

Postman N. (2002), *Zabawić się na śmierć. Dyskurs publiczny w epoce show-businessu*, przeł. L. Niedzielski, Wydawnictwo MUZA, Warszawa.

„Research Notes” (2014), 20, Washington Institute for Near East Policy.

Staniak M. (1985), *Socjotechnika propagandy w walce informacyjnej*, „Zeszyty Prasoznawcze”, nr 2.

Storey J. (2003), *Studia kulturowe i badania kultury popularnej. Teorie i metody*, przeł. J. Barański, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Stuster J. D. (2014), *9 Disturbingly Good Jihadi Raps*, „Foreign Policy”, 9.04.2014.

Szkudlarek T., Melosik Z. (1998), *Kultura, tożsamość i edukacja. Migotanie znaczeń*, Wydawnictwo Impuls, Kraków.

Sztumski J. (1990), *Propaganda – jej problemy i metody*, seria: Skrypty Uniwersytetu Śląskiego, nr 438, Katowice.

Tharoor I. (2014), *The strange role of rappers in the Islamic State’s jihad*, „The Washington Post” 29.10. 2014.

Wojciszke B. (2009), *Człowiek wśród ludzi. Zarys psychologii społecznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Zimbardo P. G., Ruch F. L. (1997), *Psychologia i życie*, Warszawa.

Information policy of terrorist organizations – on the example of Daesh

Summary

Information policy analyzed with reference to Islamic extremism is an extremely comprehensive and complex issue. It is therefore appropriate to start by defining what is meant by information policy and fundamentalist propaganda with reference to the contents of this paper. The article covers a wide spectrum of political, cultural and social propaganda, as well as mass persuasion techniques that characterize post-industrial society. It discusses terrorist organizations’ skilful use of images, slogans and symbols relating to the prejudices and emotions of the audience. It identifies the areas of effective communication exercised through various channels, aimed at persuading the audience to “voluntarily” adopt the point of view of the terrorist organizations. These communication channels depend on the target audience, which can be divided in terms of social status, wealth, religious beliefs, social attitudes, conservatism or political options. In this context, the information dimension of Islamic extremism includes the activities of extremist groups referring to the establishment of the Muslim caliphate and the creation of Daesh (Islamic State). Since the history, operation, legal status and direct actions of ISIS are not the subject of this article, only its information policy methods, the ways in which popular mass media are used for the purposes of propaganda or recruitment will be presented. The information dimension will, therefore, primarily refer to political and religious propaganda and the methods of misinforming potential recipients.

Key words: MENA region, security, terrorism, interculturalism, crisis response operations, migrations

DOI 10.14746/ssp.2017.3.6

Waldemar Bulira

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Mihály Vajdy teoria krytyczna faszyzmu. Przyczynek do historii węgierskiego rewizjonizmu marksistowskiego

Streszczenie: Rewizjonizm marksistowski na Węgrzech zwykło utożsamiać się z osobą György Lukácsa oraz powołaną przez niego do życia pod koniec lat 60. XX wieku tzw. szkołą budapeszteńską, którą współtworzyli: Ágnes Heller, Ferenc Fehér, György Márkus oraz Mihály Vajda. Na tle bogatej twórczości szkoły z danego okresu, skoncentrowanej wokół problematyki *stricte* marksistowskiej, wyróżnia się kilka tekstów Vajdy poświęconych faszyzmowi europejskiemu. W niniejszym artykule pytam o to, czy (i w jakim sensie) wpisują się one w rewizjonistyczną twórczość szkoły budapeszteńskiej (szerzej: węgierskiego marksizmu-rewizjonizmu jako takiego)? Czy również w tym przypadku mamy do czynienia z teorią, która, pod warstwą analiz historiozoficznych, zawiera w sobie określone przesłanie polityczne? Artykuł składa się z czterech części. W części pierwszej prezentuję ogólną charakterystykę zjawiska wschodnioeuropejskiego rewizjonizmu marksistowskiego, a w części drugiej omawiam pokrótce rewizjonizm w wydaniu szkoły budapeszteńskiej. W części trzeciej rekonstrukcję główne wątki problemowe teorii faszyzmu Vajdy, zaś w części czwartej odnoszę się bezpośrednio do pytania o potencjalnie rewizjonistyczny wymiar tej teorii.

Słowa kluczowe: rewizjonizm marksistowski, szkoła budapeszteńska, faszyzm, Mihály Vajda, teoria krytyczna

Uwagi wstępne

Przymusowa i wieloletnia emigracja grupy filozofów z kręgu wychowanków i współpracowników György Lukácsa, która rozpoczęła się pod koniec lat 70. XX wieku, była poważnym ciosem dla całego środowiska węgierskich marksistów-rewizjonistów. Ágnes Heller, Ferenc Fehér, György Márkus oraz Mihály Vajda, o których tu mowa, stanowili bowiem najbardziej reprezentatywną, opiniotwórczą i oryginalną grupę krytycznie nastawionych do władzy komunistycznej intelektualistów, którzy swą krytykę formułowali właśnie w duchu doktryny marksistowskiej. Do hi-

storii filozofii współczesnej grupa ta przeszła pod umowną nazwą „szkoły budapeszteńskiej”. Ukonstytuowała się ona dzięki, z jednej strony, bliskim relacjom tworzących ją osób, z drugiej zaś, w oparciu o pewną wspólnotę poglądów wchodzących w jej skład myślicieli. Nazwa szkoły została stworzona przez Lukácsa, który, na początku lat 70. XX wieku, w jednym z udzielanych zachodnim dziennikarzom wywiadów, w ten właśnie sposób określił współpracującą z nim wąską grupę swoich wychowanków. Z uwagi na nieprawomyślny wydźwięk ich kolejnych prac, szybko zostali oni uznani za osoby podejrzane. Na przestrzeni kolejnych lat wyrzucono ich z partii, pozbawiono możliwości pracy naukowej, a następnie, kilka lat po śmierci Lukácsa (1971 r.), oficjalnie uznano za opozycję polityczną i wyrzucono z kraju.

Twórczość członków szkoły z okresu poprzedzającego emigrację była zróżnicowana i wielowątkowa, choć niepozbawiona wspólnego fundamentu. Tym, co łączyło ze sobą współtworzących ją myślicieli była przede wszystkim wyraźna i stale rosnąca niechęć wobec reżimu Jánosa Kádára. Swój sprzeciw wobec krytykowanej rzeczywistości wyrażali oni z reguły *implicytnie*, podejmując i na nowo odczytując w swych pismach te kluczowe dla tradycji marksistowskiej wątki (problemy, zagadnienia, pojęcia), które zostały wypaczone, zniekształcone i przede wszystkim zawłaszczone przez ideologów tzw. marksizmu-leninizmu. Świadczą o tym przede wszystkim liczne prace Heller i Márkusa, zwłaszcza te, w których objaśniają oni właściwe rozumienie marksowskiej teorii potrzeby (Heller, 1991), czy też fundamentalnej dla tej filozofii kategorii istoty gatunkowej (Márkus, 1978). W obu przypadkach ta nieco scholastyczna, choć wyraźna i bezkompromisowa polemika z oficjalną wersją marksizmu dobrze oddaje charakter i specyfikę rewizjonizmu w wydaniu szkoły budapeszteńskiej.

Na tle tych prac wyróżnia się w zasadzie zapomniana przez komentatorów dorobku szkoły niewielka książka Mihály Vajdy pt. *Fascism as a Mass Movement* (Vajda, 1976), która, choć napisana jeszcze w latach 60. XX wieku, ukazała się dopiero w 1976 roku. Vajda zawarł w niej sumę swoich przemyśleń na temat specyfiki narodzin i wyjątkowości funkcjonowania obu dwudziestowiecznych wersji systemu faszystowskiego (w wydaniu włoskim i niemieckim). Już ta właśnie tematyka tej książki, a nade wszystko fakt, że w owym czasie poza Vajdą w zasadzie nikt z budapeszteńczyków nie podejmował tego rodzaju problematyki, każe zapytać o miejsce tej pracy (szerzej: wyłaniającej się z niej teorii) w dorobku szkoły? Dlaczego w chwili, gdy pozostali jej członkowie podejmują wy-

siłek krytyki rzeczywistości socjalizmu realnego Vajda inicjuje badania faszyzmu? Czy jego krytyczne analizy można/należy traktować na równi z innymi pracami „rewizjonistycznymi” budapeszteńczyków? Czy również w tym przypadku mamy do czynienia z tekstem/teorią, który, pod warstwą analiz historiozoficznych, zawiera w sobie określone przesłanie polityczne?

W świetle tych pytań rysuje się problem główny niniejszego tekstu, w którym chciałbym zastanowić się nad statusem prezentowanej teorii faszyzmu Mihály Vajdy. Czy przedstawiona przez niego teoria wpisuje się w rewizjonistyczną twórczość szkoły budapeszteńskiej, i co za tym idzie – w dorobek węgierskiego marksizmu-rewizjonizmu jako takiego? Aby udzielić odpowiedzi na tak sformułowane pytanie przyjmuję następujący porządek wypowiedzi. Tekst dzielę na cztery części, z których dwie pierwsze traktuję jako konieczne wprowadzenie do głównego wątku moich rozważań. W części pierwszej prezentuję ogólną charakterystykę zjawiska dwudziestowiecznego wschodnioeuropejskiego rewizjonizmu marksistowskiego, by następnie – w części drugiej – wyróżnić na tym tle cechy szczególne rewizjonizmu szkoły budapeszteńskiej. Dwie pozostałe części artykułu poświęcam już bezpośrednio analizie Mihály Vajdy teorii krytycznej faszyzmu. Dokonuję więc – kolejno – rekonstrukcji głównych wątków problemowych jego stanowiska (część trzecia) oraz odnoszę się bezpośrednio do pytania o potencjalnie rewizjonistyczny wymiar tej książki/teorii (część czwarta).

1. Ogólna charakterystyka wschodnioeuropejskiego rewizjonizmu marksistowskiego

W literaturze przedmiotu dwudziestowieczny wschodnioeuropejski rewizjonizm marksistowski zwykło postrzegać ię jako ruch intelektualny i polityczny, stanowiący formę reakcji na stalinizm[1]. Oznacza to, że idee re-

[1] Andrzej Walicki powiada w tym kontekście, że w przypadku tzw. warszawskiej szkoły historyków idei, która jest uznawana za bodaj najciekawsze środowisko polskiego rewizjonizmu marksistowskiego, sprzeciw wobec stalinizmu był na tyle silny, że w zasadzie to właśnie jego krytyka nadawała wysiłkom twórczym członków szkoły (Leszek Kołakowski, Jerzy Szacki, Andrzej Walicki, Bronisław Baczko) cech wspólnych. Tym samym w mniejszym stopniu chodziło tu o poprawę (rewizję) marksizmu, co raczej o „negatywną reakcję na totalitarną praktykę stalinizmu i uzasadniający ją katechizm ideologiczny”. Zob. więcej na ten temat: Walicki, 2015, s. 61 i nast.

wizjonistyczne zaczęły kształtować się w latach 1953–1956, czyli w okresie, którego granice określa, z jednej strony, śmierć Stalina, zaś z drugiej wystąpienie Chruszczowa na XX Zjeździe KPZR (luty 1956 rok) oraz dramatyczne wydarzenia w Polsce i nade wszystko na Węgrzech, jakie rozegrały się kilka miesięcy później.

W świetle licznych opracowań naukowych na ten temat, rewizjonizm jest z reguły przedstawiany jako ruch względnie spójny ideowo. Rzeczywiście można wskazać przynajmniej kilka jego „uniwersalnych”, tj. właściwych wszystkim jego narodowym wersjom, wyróżników. Zwięzłą charakterystykę zjawiska odnajdujemy dla przykładu w trzecim tomie *Głównych nurtów marksizmu* Leszka Kołakowskiego, który podkreśla, że: 1) z uwagi na to, iż rewizjonizm rozwinął się i funkcjonował wewnątrz ruchu marksistowskiego, jego przedstawiciele stosunkowo dobrze orientowali się w realiach funkcjonowania systemu komunistycznego, który wszak – co do zasady, przynajmniej przez pewien czas – sami aktywnie współtworzyli, zyskując dzięki temu dostęp do informacji i danych niedostępnych zwykłemu poddanemu władzy ludowej; 2) dzięki zaś odpowiedniemu wykształceniu, zwłaszcza w zakresie dogmatów doktryny marksistowskiej, oraz pewnej biegłości politycznej, potrafili również – w oparciu o te informacje – celnie krytykować istniejącą rzeczywistość; 3) sama chęć podejmowania tego rodzaju krytyki brała się z kolei stąd, że jako „prawowierni komuniści”, rewizjoniści byli z reguły jednostkami twórczymi i aktywnymi, przyzwyczajonymi do podejmowania upartej walki w „słusznej sprawie”; 4) o wyjątkowości tej walki przesądzało zaś nade wszystko to, że swe postulaty rewizjoniści wygłaszali w języku oficjalnie obowiązującej doktryny, w wyniku czego ich zwalczanie przysparzało władzom istotnych problemów natury politycznej i propagandowej (Kołakowski, 2001, s. 535–536).

Główne postulaty rewizjonizmu – powiada następnie Kołakowski – można z kolei uporządkować w trzy grupy: po pierwsze, były to postulaty natury politycznej, które podnosiły kwestię konieczności liberalizacji i demokratyzacji życia politycznego oraz kulturalnego danego państwa, a także potrzeby przeprowadzenia podobnej reformy wewnątrz partii. Po drugie, postulaty artykułujące konieczność zmiany – demokratyzacji – istniejących stosunków pomiędzy państwami wchodzącymi w skład bloku komunistycznego, zwłaszcza zaś relacji pomiędzy ZSRR i jego satelitami. Po trzecie, rewizjoniści artykułowali również postulaty o charakterze ekonomicznym – zwracali uwagę na konieczność lepsze-

go, tzn. bardziej racjonalnego i uwzględniającego oczekiwania społeczne oraz dostosowanego do realiów danego kraju, zarządzania gospodarką (Griffith, 1962, s. 225–226; Kołakowski, 2001, s. 536–538). Innymi słowy, podstawowym celem rewizjonizmu było zainicjowanie reform wewnętrznych istniejącego systemu, który, jak diagnozowano, wymagał znaczących, wieloaspektowych i wielostronnych korekt poczynionych w duchu właściwie interpretowanej doktryny marksistowskiej. Dlatego też ich aktywność teoretyczna w dużej mierze polegała na sumiennej rekonstrukcji kluczowych dla marksizmu kategorii pojęciowych, których sens zagubił się na przestrzeni minionych sporów ideowych oraz błędnych interpretacji.

Historia rewizjonizmu jest względnie krótka: narodził się on – jak powiedziano – w pierwszej połowie lat 50. XX wieku, a dokonał żywota mniej więcej pod koniec lat 60. Wydarzeniem, które symbolicznie wieńczy (tj. niweczy, weryfikuje negatywnie) starania rewizjonistów o ulepszenie socjalizmu jest zbrojna interwencja wojsk Układu Warszawskiego w Czechosłowacji, skutecznie stopująca wprowadzane tam (odgórnie) reformy. Śmierć lansowanej przez czechosłowackich komunistów idei „socjalizmu z ludzką twarzą” w praktyce oznaczała też śmierć idei rewizjonistycznej, przegrywającej walkę o rząd dusz z czystą przemocą, jawnie i bezwzględnie stosowaną przez ZSRR w celu zabezpieczenia własnych interesów. W świetle wydarzeń z sierpnia 1968 roku po raz pierwszy tak wyraźnie ujawnił się cyniczny i czysto pragmatyczny stosunek przywódców partii komunistycznych do ideologii marksistowskiej, która była już przez nich traktowana tylko i wyłącznie instrumentalnie. Innymi słowy, wysiłki rewizjonistów przestały mieć znaczenie w chwili, gdy prowadzona przez nich krytyka systemu, odwołująca się do fundującej ów system ideologii, zwyczajnie trafiała w próżnię. Władze nie przejmowały się już kwestiami ideologicznymi, dlatego też ta płaszczyzna sporu przestała mieć jakiekolwiek realne znaczenie.

2. Lukács i szkoła budapeszteńska

Taka ogólna charakterystyka zjawiska, pomimo swych wielu zalet (systematyzacja danego problemu ułatwia jego zrozumienie), ma jedną oczywistą wadę – przysłania fakt, że poszczególne ruchy rewizjonistyczne funkcjonujące w kolejnych państwach mimo wszystko odznaczały się pewnymi odmiennościami wynikającymi z ich lokalnej

specyfiki. Te różnice nie miały oczywiście charakteru fundamentalnego – faktycznie istniał swego rodzaju zbiór cech wspólnych dla całego ruchu, o którym była mowa powyżej – ale nadawały one kolorytu środowisku, które w ten sposób *implicite* praktykowało postulowany przez siebie pluralizm. Z uwagi na ten fakt można (i należy) rozróżnić ruchy rewizjonistyczne istniejące w poszczególnych państwach bloku wschodniego. Wydaje się, że odmienności te wiązały się z tym, czy dane środowisko rewizjonistyczne rzeczywiście liczyło na przeprowadzoną w duchu poprawnie rozumianego marksizmu reformę systemu socjalizmu realnego, czy też raczej swój wysiłek teoretyczno-polityczny ograniczało do krytyki negatywnych zjawisk w nich zachodzących – głównie stalinizmu[2].

Jeśli rewizjonizm potraktować jako przejaw opozycji wobec władzy komunistycznej, to należy powiedzieć, że w przypadku Węgier, a zapewne i każdego innego państwa środkowoeuropejskiego znajdującego się w radzieckiej strefie wpływów, ruch ten nie stanowił jedynej jej formy. Był on raczej, co pokazał zryw rewolucyjny z 1956 roku, jednym z wielu głosów i form protestu przeciwko rządom Mátyása Rákosiego, opartym na wszechogarniającym terrorze służby bezpieczeństwa AVH (*Államvedelmi Hatóság*, Urząd Ochrony Państwa). Z uwagi na fakt, że w przypadku Węgier okres stalinizmu, który rozpoczął się stosunkowo późno, bo dopiero od 1949 roku (pokazowy proces i egzekucja László Rajka), był niezwykle krwawy, poczucie krzywdy i niechęci do władzy ludowej było powszechne, co też znalazło swoje odzwierciedlenie w masowym poparciu dla działań rewolucyjnych w październiku i listopadzie 1956 roku[3]. Na tym tle miejsce węgierskich rewizjonistów marksistowskich jest w dwójnasób specyficzne. Po pierwsze dlatego, że – jak powiedzieliśmy – krytykowali oni istniejący system z pozycji marksistowskich, oraz dlatego – to po drugie – że klęska rewolucji 1956 roku nie tylko nie oznaczała końca ich działalności, ale w istocie dopiero ją zwiastowa-

[2] Fakt ten podkreśla np. Walicki. Zob.: Walicki, 2015, s. 61.

[3] W tym kontekście János Kis, przedstawiciel młodszego pokolenia szkoły budapeszteńskiej, określa po latach rewolucję węgierską mianem „ruchu ludowego”, który jest „ludowy” w tym sensie, że „ani zawodowi politycy, ani intelektualiści, z racji swej profesji pełniący funkcje publiczne, nie stworzyli kierowniczej siły tego ruchu – uczynili to natomiast robotnicy i inżynierowie wielkich zakładów pracy” (Kis, 1989, s. 24); na temat różnorodności sił społeczno-politycznych, które zaangażowały się w rewolucję zob. uwagi: Woroszylski, 1990.

ła, stanowiąc coś w rodzaju punktu zwrotnego w życiu osób współtworzących to środowisko[4].

W przypadku rewizjonizmu węgierskiego nieprzypadkowo na plan pierwszy wysuwa się postać György Lukácsa, jednego z najwybitniejszych myślicieli marksistowskich w XX wieku. Pozycja Lukácsa w powojennych Węgrzech była dość specyficzna[5]. Z jednej strony był on jednym z tych komunistów węgierskich, którzy związali się z ruchem jeszcze przed ustanowieniem przez Belę Kuna Węgierskiej Republiki Rad, w której rządzie Lukács zresztą zasiadał, a zatem współtworzyli go w zasadzie od samego początku[6]. Już przez sam ten fakt była to postać ważna dla wielu przedstawicieli środowiska skupionego wokół węgierskiej partii komunistycznej. Dodatkowo jego pozycję wzmacniało również to, że był on uznanym filozofem, mitycznym wręcz intelektualistą, poważanym przez zachodnią lewicę głównie za sprawą kultowej już wówczas *Historii i świadomości klasowej* (Zob.: Lukács, 1988). Z drugiej jednak strony, dla przywódców węgierskiej partii komunistycznej Lukács był jednocześnie osobą ideologicznie i politycznie niepewną. Za taką oceną przemawiało już to, że cenioną na Zachodzie *Historię i świadomość klasową*, z uwagi na zawartą w niej oryginalną koncepcję marksizmu, stanowiącą próbę bliższego powiązania go z heglizmem, sama Moskwa oficjalnie potępiła za jej nadmierny „idealizm”, w wyniku czego Lukács, przebywający w czasie II wojny światowej w ZSRR, został zmuszony do złożenia samokrytyki[7]. W rezultacie tych zawirowań, po powrocie na Węgry po wojnie, Lukács podjął co prawda pracę na uniwersytecie, ale nie mógł wykładać... marksizmu. Jego sytuacja po wydarzeniach 1956 roku skomplikowała się jeszcze bardziej, z uwagi na jego wyraźne zaangażowanie w rewolucję węgierską[8]. Po upadku powstania Lukács, choć uniknął losu Imre Nagya, co w dużej mierze zawdzięczał prawdopodobnie wspomnianemu uznaniu ze strony lewicy zachodniej, znalazł się w areszcie domowym, gdzie był przez długie lata inwigilowany przez tajne służby.

[4] Zob. np. wspomnienia Jánosa Kornaia, zwłaszcza rozdz. 6: Kornai, 2008, s. 124–149.

[5] O jego istotnej roli dla rozwoju filozofii na Węgrzech pisze np.: Perecz, 2008.

[6] Problem ten omawiam w szerszym kontekście i opatruję komentarzem w: Bulira, b.d.-a; Przyczyny swego zaangażowania w bolszewizm węgierski filozof nieco przewrotnie opisał w eseju: Lukács, 1985.

[7] Dla partyjnych decydentów Lukács był podejrzany również z uwagi na jego słynne „Tezy Bluma” z 1929, w których postulował demokratyzację ruchu komunistycznego. Zob. na ten temat uwagi Ágnes Heller: Heller, 2015, s. 31.

[8] Lukács był ministrem oświaty w rewolucyjnym rządzie Imre Nagya.

Jego sytuacja i osobista postawa były dwuznaczne, czemu sam nieraz dawał wyraz, podkreślając swe jednoczesne przywiązanie i krytycyzm do działań Partii i państwa komunistycznego. Podejmując bardziej lub mniej otwartą krytykę sytuacji na Węgrzech z pozycji marksistowskich, Lukács szybko stał się niejako naturalnym, nieformalnym liderem węgierskiego ruchu rewizjonistycznego, co prawdopodobnie wynikało właśnie z intelektualnego charakteru tego ruchu. Z perspektywy czasu nie może więc dziwić, że to właśnie wokół Lukácsa na przestrzeni kilku kolejnych lat zawiązała się grupa krytycznych filozofów marksistowskich młodego pokolenia, którą – jak pamiętamy – on sam, retrospektywnie, ochrzcił mianem „szkoły budapeszteńskiej”.

Węgierski ruch rewizjonistyczny jest w dużej mierze utożsamiany ze szkołą budapeszteńską. Zjawiska te traktuje się nierzadko wręcz synonimicznie[9], co zresztą, jak powiada np. James H. Satterwhite, odróżniało rewizjonizm węgierski od innych ruchów rewizjonistycznych w państwach socjalizmu realnego, w przypadku których mieliśmy do czynienia z większą liczbą niezależnie od siebie tworzących i zabierających głos aktorów (Satterwhite, 1992, s. 10). Sens istnienia szkoły stanowiła zdefiniowana przez Lukácsa idea „renesansu marksizmu” – jej swoista misja; indywidualne działania twórcze członków szkoły miały być tym samym ukierunkowane na realizację tej misji. Renesans marksizmu miał oznaczać powrót do marksizmu właściwie rozumianego, co z kolei wiązało się z koniecznością rekonstrukcji jego prawdziwej treści, a także wykorzystanie jej głównych kategorii do (krytycznej) oceny aktualnej rzeczywistości. Postulat ten wiązał się zatem z niezbędnym w tym kontekście odrzuceniem oficjalnej, tj. aprobowanej przez Partię, wykładni myśli Marksa (tzw. marksizm-leninizm), a zatem stanowił modelowy wręcz przykład rewizjonizmu.

Normatywnym punktem odniesienia dla budapeszteńczyków była przede wszystkim odkrywana w owym czasie myśl tzw. młodego Marksa, stanowiąca teoretyczną podbudowę humanizmu marksistowskiego. W interesującym nas przypadku w praktyce sprowadzało się to do rekonstrukcji znaczeń głównych kategorii filozoficznych tego rodzaju marksizmu w celu

[9] Takie ujęcie problemu stanowi zapewne nadużycie, co nie zmienia faktu, że pozycja szkoły w tym ruchu rzeczywiście była bardzo istotna. Świadczyć o tym może choćby to, że również inni krytycznie nastawieni do systemu autorzy niejako naturalnie „ciążyli” ku szkole. Doskonałym przykładem takiego stanu rzeczy jest postawa i twórczość duetu socjologów węgierskich: Iván Szelényi – György Konrád. Zob. ich najgłośniejszą pracę: Szelényi, Konrád, 1979.

ukazania zasadniczej rozbieżności pomiędzy tym, co Marks pisał (i zalecał), a praktyką polityczną istniejącego systemu komunistycznego.

Centralną kategorią pojęciową omawianą i wykorzystywaną przez członków szkoły budapeszteńskiej była kategoria „potrzeby”. Swoiste wprowadzenie do tego zagadnienia poczynił György Márkus, który w pracy *Marxism and Anthropology* rekonstruował uwagi autora *Rękopisów społeczno-ekonomicznych* na temat pojęcia „istoty gatunkowej” człowieka, stanowiącej, w tym ujęciu, nie tyle jakąś stałą predyspozycję każdej jednostki, ile „cechę” aktualizującą się w jednostce w wyniku podejmowanych przez nią działań. Analizy Márkusa w oczywisty sposób zawierały w sobie krytykę zarówno marksizmu oficjalnego, jak i realiów społeczeństwa typu radzieckiego, które redukowały rolę jednostki do obiektu niezależnie od niej dziejących się wydarzeń historycznych. Márkus dał tym samym teoretyczny fundament do kolejnych analiz, głównie już autorstwa Ágnes Heller, które odnajdujemy w jej słynnej – wydanej dopiero na emigracji – pracy *The Theory of Need in Marx*. Heller omawia w niej to, co Marks rozumiał pod pojęciem potrzeby oraz *implicite* formułuje główne argumenty przeciwko reżimom komunistycznym panującym w państwach Europy Środkowowschodniej (Márkus, 1994, s. 276–279). Jej zarzuty sprowadzają się do tego, że – wbrew poglądom Marksa i własnej propagandzie – reżimy te praktycznie uniemożliwiają realizację podstawowego postulatu zawartego w pracach autora *Rękopisów*: odbierają jednostce możliwość samodzielnego definiowania katalogu jej potrzeb oraz ich realizacji, czym przyczyniają się do jej alienacji. Podsumowując ten wątek rozważań można zatem powiedzieć, że rewizjonizm marksistowski w wydaniu szkoły budapeszteńskiej wydaje się przede wszystkim głosem w obronie autonomii i wolności jednostki.

Znaczenie rewizjonistycznych wypowiedzi budapeszteńczyków rośnie w chwili, gdy potraktujemy ich prace z okresu poprzedzającego emigrację jako swego rodzaju fundament – ramę teoretyczną – wypracowanej ostatecznie już na emigracji teorii krytycznej totalitaryzmu dwudziestowiecznego. Zarazem ciekawe w tym kontekście jest również to, że zarówno w pracach z okresu przedemigracyjnego, jak i tych, które powstały świeżo po wyjeździe z Węgier w zasadzie nie występuje problematyka związana z systemem faszystowskim. Praktycznie cały potencjał krytyczny tej wysoce oryginalnej teorii totalitaryzmu[10] został wykorzystany do analizy radzieckiej wersji tego systemu, traktowanej przez

[10] Na temat tej teorii zob. więcej: Bulira, b.d.-a, b.d.-b.

nich jako rodzaj dyktatury nad potrzebami[11]. Widać to wyraźnie zarówno w pismach głównych przedstawicieli szkoły, przede wszystkim autorstwa Heller, Fehéra czy Márkusa, a także w twórczości jej młodszych członków/sympatyków – głównie György Bence i Jánosa Kisa. Sytuacja ta zastanawia tym bardziej, że budapeszteńczycy przynależeli do pokolenia, które bezpośrednio doświadczyło okrucieństw obu wersji systemu totalitarnego. Dlaczego więc tak niechętnie pisali o faszyzmie?

3. Kapitalizm, kryzys, faszyzm

Jak już wcześniej powiedziano, interesującym wyjątkiem od reguły był w tym przypadku Vajda. Swoją teorię faszyzmu prezentuje on w zasadzie tylko w dwóch książkach (w *On Fascism* z 1971 roku oraz w opublikowanym rok później *Crisis and the Way Out: the Rise of Fascism in Italy and Germany* – oba teksty ukazały się w nowojorskim piśmie nowolewicowym „Telos”), a także w jednej (stosunkowo niewielkiej) książce zatytułowanej *Fascism as a Mass Movement*, w której w zasadzie jedynie nieznacznie rozwija i uzupełnia sygnalizowane już wcześniej wątki[12]. Ale jako że książka ta zdaje się zawierać ostateczną postać przemyśleń węgierskiego filozofa na ten temat, to właśnie na niej skoncentruję teraz swą uwagę.

Cel swej wypowiedzi Vajda formułuje już na wstępie wspomnianej pracy: jest nim – jak powiada – historiozoficzny namysł nad faszyzmem, który ma na względzie wydobycie sensu i znaczenia tego, co się stało w wyniku narodzin tej nowej formy rządów dla „historii społeczeństwa obywatelskiego”. I rzeczywiście Vajda niewiele mówi (np.) o historycznej genezie faszyzmu, nie odkrywa żadnych nowych faktów, czy nieznanych dotąd dokumentów, nie zastanawia się też nad – dajmy na to – prawno-instytucjonalnymi aspektami funkcjonowania tudzież przyczynami/skutkami upadku tego systemu; w zasadzie pomija też kontekst międzynarodowy i geopolityczny faszyzmu, do czego zresztą sam przyznaje się już na wstępie książki[13]. Co go zatem

---

[11] Zob. wydana już na emigracji: Fehér, Heller, Márkus, 1983.

[12] (Vajda, 1971, 1972). Jak wyjaśnia sam Vajda, szkic książki został przygotowany pomiędzy 1969 a 1970 rokiem. Stąd też można wnosić, że opublikowane wcześniej eseje stanowią rzeczywistą zapowiedź tego, co później w pełniejszej postaci zostało zawarte w tomie (Vajda, 1976).

[13] „Książka ta nie jest studium »historycznym« we właściwym tego słowa znaczeniu. Nie jest to opis tego, »co się stało«. Nie znajdziemy w niej kroniki ruchów faszystowskich, czy też różnych dyktatur tego typu”. Zob.: Vajda, 1976, s. 7.

interesuje? Chce on odpowiedzieć na pytanie o to, dlaczego faszyzm narodził się właśnie w tym, a nie innym momencie (i miejscu) historii świata kapitalistycznego, a także o to, dlaczego był on dziełem takich, a nie innych sił społeczno-politycznych? Węgierski filozof słusznie zakłada, że na tak postawione pytania nie odpowiemy dzięki nawet najbardziej szczegółowej rekonstrukcji minionych wydarzeń. Udzielenie tego rodzaju odpowiedzi w mniejszym bowiem stopniu wiąże się z wiedzą o charakterze ilościowym (faktograficznym), choć i tej nie można wszak bagatelizować, a w większym stopniu warunkowane jest umiejętnością wydobycia z materiału empirycznego ukrytych w nim sensów.

Charakter dociekań Vajdy w dużym stopniu determinują przyjęte na użytek omawianej pracy założenia metodologiczne. W zasadzie już pierwsze fragmenty *Fascism as a Mass Movement* nie pozostawiają złudzeń, co do wykorzystanej w tej pracy metodologii: faszyzm – powiada wprost autor omawianej pracy – można zrozumieć tylko wtedy, gdy potraktujemy go jako „fenomen społeczeństwa kapitalistycznego”. Jest to bowiem system, który nie tylko zrodził się w ramach tego społeczeństwa, ale i powiela/utrwala stosunkowo wiele jego cech, szczególnie jeśli chodzi o kwestie ekonomiczne. Jednocześnie Vajda wykazuje się dużą świadomością ograniczeń, przed jakimi staje badacz faszyzmu, który decyduje się analizować ów fenomen w ramach paradygmatu marksistowskiego. Jak się bowiem okazuje, już ta prosta – zdawałoby się – klasyfikacja faszyzmu jako formacji kapitalistycznej generuje istotne problemy. Vajda podkreśla, że chociaż faszyzm rzeczywiście jawi się przede wszystkim jako kapitalistyczna forma rządów, to jednak odznacza się ona pewnymi odstępstwami od swego pierwowzoru. Należy wszak pamiętać, że w tym konkretnym przypadku, co doskonale dokumentują historycy, to nie burżuazja sprawuje rządy w systemie faszystowskim – co więcej, z reguły nie ma ona nawet realnego wpływu na decyzje podejmowane przez rządzących[14].

W świetle tego, co przed chwilą powiedziano, rodzi się zatem zasadnicze – i zasadne – pytanie o to, czy dany system może być określany mianem kapitalistycznego w chwili, gdy to nie kapitaliści/burżuazja nim rządzą. Zgodnie z tradycją marksistowską odpowiedź wydaje się oczywiście negatywna. Jak wiadomo, zdaniem Marksa, społeczeństwo kapitalistyczne, jak każdy zresztą rodzaj wyróżnionych przez niego formacji społeczno-ekonomicznych, składa się z dwóch antagonistycznie nasta-

[14] Zob. również: Lyons, 2011, Vajda, 1976, s. 93.

wionych do siebie klas społecznych. Klasa dominująca w tym społeczeństwie – burżuazja – dysponuje na wyłączność środkami produkcji, dzięki czemu właśnie zapewnia sobie uprzywilejowaną pozycję. Upraszczając nieco można powiedzieć, że to ona też – a w zasadzie cele, do których dąży oraz interesy, które stara się realizować – determinuje kształt i charakter istniejących instytucji państwowych, treści obowiązujących norm prawnych, moralnych i religijnych, systemów wartości kulturowych... Wszystko to po to, aby utrzymać *status quo*, czyli zapewnić sobie dalszą dominację w danym systemie społeczno-ekonomicznym. Na przeciwnym biegunie znajduje się z kolei druga klasa społeczna – proletariat. Jej pozycja diametralnie różni się od pozycji burżuazji/kapitalistów, ponieważ jej członkowie nie dysponują środkami produkcji, i utrzymują się przy życiu jedynie dzięki sprzedaży swej zdolności do pracy. Z tego też tytułu są oni bezwzględnie eksploatowani przez klasę posiadającą.

Problem polega na tym, powiada z kolei Vajda, że ten stosunkowo prosty schemat marksistowski funkcjonowania społeczeństwa kapitalistycznego nie ma dokładnego zastosowania do rzeczywistości społeczeństwa faszystowskiego. Podstawowa różnica polega na tym, że ruch faszystowski ani nie został powołany do życia przez burżuazję, ani też nie służył jako narzędzie realizacji jej interesów. Co więcej, niekiedy w jawny sposób występował przeciwko nim, co Vajda zresztą dobrze dokumentuje w swojej książce, podając chociażby najbardziej oczywisty w tym kontekście przykład udziału III Rzeszy w II wojnie światowej, który w dłuższej perspektywie szkodził interesom ekonomicznym burżuazji. Czyje zatem interesy klasowe reprezentuje ruch faszystowski? Na tak postawione pytanie, skądinąd fundamentalne dla badacza, który przyjmuje optykę marksistowską, Vajda odpowiada w (jedynie pozornie) zaskakujący sposób. Przede wszystkim wprowadza on pewne modyfikacje do oryginalnej teorii Marksa. Zauważa, że społeczeństwo kapitalistyczne (burżuazyjne) podzielone jest nie na dwie, jak to chciał autor *Kapitału*, ale na trzy klasy: oprócz burżuazji i proletariatu, których interesy wzajemnie się wykluczają, funkcjonuje jeszcze trzecia klasa, którą węgierski filozof określa mianem drobnej burżuazji (*petty bourgeoisie*). Burżuazja „właściwa” (wielki kapitał) i proletariat usytuowane są na przeciwległych biegunach społeczeństwa, ponieważ „celem burżuazji – tłumaczy nasz autor – jest osiągnięcie systemu neokapitalistycznego”, natomiast „proletariat jest zainteresowany stworzeniem społeczeństwa bezklasowego”. Drobna burżuazja znajduje się zaś pomiędzy tymi społeczno-ekonomicznymi skrajnościami. Jako taka stanowi ona swoistą klasę środka, która

nie dąży w pełni do „systemu neokapitalistycznego”, ponieważ nie jest to system, który bezpośrednio i w pełni służy jej interesom – należy bowiem pamiętać, że drobna burżuazja nie dysponuje środkami produkcji. Zarazem jednak, z podobnych zresztą powodów, nie jest ona tak naprawdę żywotnie zainteresowana budowaniem społeczeństwa bezklasowego – również model społeczeństwa bezklasowego nie jawi się jej jako odpowiednia forma zabezpieczenia jej interesów. Jednocześnie żadnego z tych skrajnych celów ta swoista klasa średnia nie odrzuca, dlatego też jej pozycja w tego rodzaju społeczeństwie wydaje się nieco dwuznaczna, niepewna i paradoksalna. „Drobna burżuazja – jak pisze Vajda – która usytuowana jest pomiędzy [burżuazją i proletariatem] jest gotowa »uznać« oba wspomniane cele: jeśli jednak konkretna sytuacja historyczna wykluczy je z gry, wtedy drobna burżuazja staje się faszystowska” (Vajda, 1976, s. 8–9). Problemem, który najbardziej interesuje Vajdę w tym kontekście, są właśnie przyczyny tego przesuwania się drobnej burżuazji na pozycje faszystowskie.

Zauważmy w tym miejscu, że Vajdy propozycja redefinicji klasycznej koncepcji Marksa, choć zdaje się przekraczać ramy pojęciowe tej doktryny, to jednak w rzeczywistości nie jest czymś zupełnie nowym. Słynny włoski historyk, badacz faszyzmu, Renzo De Felice podkreślał, że samo rozumienie faszyzmu jako wytworu pewnej wersji społeczeństwa kapitalistycznego było chronologicznie pierwszym paradygmatem badawczym, w ramach którego próbowano wyjaśnić ten nowy system już w latach dwudziestych XX wieku. Tego rodzaju stanowisko przez długi czas oficjalnie głosiła nawet Międzynarodówka Komunistyczna, której przywódcy podkreślali, że „walka przeciw faszyzmowi oznaczała jednocześnie walkę przeciw kapitalizmowi” (De Felice, 1976, s. 70). Zarazem jednak, nawiązujący do tego podejścia myśliciele komunistyczni (lub szerzej: marksistowscy) dokonywali nierzadko sygnalizowanej powyżej rewizji nauk Marksa: widzieli w faszyzmie narzędzie realizacji interesów właśnie klasy średniej. Albowiem, jak powiadali, to nie tyle (lub przynajmniej nie tylko) wielki kapitał stał za ruchem faszystowskim, ile fundamentem dlań okazała się drobna burżuazja, która w danym momencie historii społeczeństw Europy Zachodniej doświadczyła ekonomicznej, a co za tym idzie – również społecznej pauperyzacji[15].

[15] De Felice przywołuje np. słowa Karola Radka, który stwierdzał, że „[...] do faszyzmu przyłączają się [...] zarówno drobnomieszczaństwo, jak i średnia burżuazja, a także inteligencja, ogarnięta już uprzednio fermentem rewolucyjnym [...]”, a także „rozczarowani i zdeklasowani, oderwani od własnego środowiska przedstawiciele wszystkich warstw społecznych, a w szczególności byli oficerowie, którzy wraz z za-

Powróćmy jednak do Vajdy, którego – jak już wspomniałem – najbardziej zdają się interesować przyczyny masowego poparcia, jakiego drobna burżuazja udzieliła ruchowi faszystowskiemu. A jako że nie chce on w pełni rezygnować z metodologicznych podpowiedzi Marksa, przyczyny tej sytuacji doszukuje się przede wszystkim w tym, że klasa ta, posiadając określone aspiracje polityczne i ekonomiczne, jako jedyna nie dysponowała w owym czasie odpowiednią reprezentacją (partie polityczne, czy też związki zawodowe), która gwarantowałaby realizację jej interesów. W tym sensie była ona niejako naturalnym zapleczem społecznym dla tych wszystkich ruchów, które choćby potencjalnie umożliwiały zmianę tej sytuacji. Faszyzm jawi się tu więc jako rezultat rosnącego poczucia zagrożenia i niepewności wśród przedstawicieli klasy średniej Włoch i Republiki Weimarskiej. Źródeł tego poczucia zagrożenia, stanu ciągłej niepewności i osamotnienia drobnej burżuazji Vajda doszukuje się w kryzysie społeczno-polityczno-ekonomicznym przełomu lat 20. i 30. XX wieku. W świetle powyższej diagnozy – oto kolejna rozpowszechniona nie tylko wśród marksistów hipoteza, którą Vajda podziela – faszyzm okazuje się tu panaceum na wspomniane dolegliwości, a zatem jest prostą wypadkową sytuacji kryzysowej, w jakiej znalazło się zachodnie społeczeństwo kapitalistyczne.

Zarazem jednak stanowisko Vajdy odróżniają od „klasycznego” marksizmu dwie kwestie: po pierwsze, inaczej niż „klasycy” postrzega on konsekwencje tego kryzysu, a także, po drugie, odmiennie ujmuje on jego istotę – w tym przypadku chodzi przede wszystkim o to, że kryzys ten, jak przed chwilą powiedziano, nie ograniczał się wyłącznie do sfery ekonomii. Przyjrzyjmy się bliżej sygnalizowanym wątkom problemowym.

Pierwsza różnica pomiędzy Vajdą a dogmatycznymi zwolennikami marksizmu polega na odrzuceniu jednego z kluczowych założeń tej doktryny. Zgodnie z wpisanym nieodzownie w marksizm podejściem teleologicznym, każdy kryzys systemu kapitalistycznego siłą rzeczy – niejako „naturalnie” – prowadzić *musi* do zaostrzania się walki klasowej, co z kolei *musi* ostatecznie skutkować rewolucją proletariacką. Paradoksalnie więc, im większy kryzys kapitalizmu, a co za tym idzie – im gorsza kondycja proletariatu i większy wyzysk mas pracujących, tym jednak dla nich... lepiej. Wraz z uciskiem rośnie w dysponującym prawdziwą świadomością klasową proletariuszu determinacja i przeświadczenie o nie-

---

kończeniem wojny pozbawieni zostali zawodu i zarobków”. Podaję za: De Felice, 1976, s. 74.

uchronnej – historycznie obiektywnej – konieczności przeprowadzenia radykalnych i rewolucyjnych zmian aktualnego stanu rzeczy.

To, co w przypadku diagnoz Vajdy niewątpliwie wysuwa się w tym kontekście na pierwszy plan, to jego wyraźna niechęć do bezkrytycznej akceptacji tych właśnie wątków teorii Marksa. Już we wstępie do *Fascism as a Mass Movement* węgierski autor podkreśla, że prowadzone badania nad faszyzmem pozbawiły go złudzeń odnośnie do możliwości zrozumienia faktu narodzin tej formacji w kategoriach „klasycznie” rozumianej walki klas. O ile bowiem – powtórzmy – zgadza się on z tym, że faszyzm jest jakąś formą (wersją/mutacją) kapitalizmu[16], o tyle utrzymuje, wbrew diagnozom wielu ideologów i teoretyków marksizmu, zwłaszcza zaś samego Lukácsa, że nie jest to produkt sił „reakcji”. Vajda pisze wprost: zaproponowana przez Lukácsa koncepcja klas i świadomości klasowej jest daleko idącym uproszczeniem, teorią/ideą, która jedynie niekiedy i tylko cząstkowo znajduje potwierdzenie w rzeczywistości społeczno-politycznej. Nie tłumaczy ona zwłaszcza, co szczególnie jest widoczne w kontekście narodzin faszyzmu, dlaczego nie każda sytuacja kryzysowa przeistacza się w sytuację rewolucyjną (Vajda, 1976, s. 8). Dlaczego – mówiąc wprost – w przypadku kryzysu, z jakim świat zmagał się w dwudziestoleciu międzywojennym, robotnicy włoscy lub niemieccy nie uzyskali „właściwej”, tak wnikliwie opisywanej przez Lukácsa, świadomości klasowej[17]? Historia obu wspomnianych tu faszyzmów europejskich dowodzi wszak wyraźnie, że nie narodziły się one jako efekt narastającej walki klas, którą z kolei – jak powiedziano – generować powinny pogłębiające się sprzeczności kapitalizmu. Ani w momencie przejęcia władzy przez Mussoliniego, ani też w chwili, gdy kanclerzem Rzeszy został Hitler, we Włoszech i w Niemczech nie groziła rewolucja proletariacka[18]. Faszyzm

[16] Świadczą o tym przede wszystkie dwie kwestie: po pierwsze to, że faszyści nie znieśli własności prywatnej oraz, po drugie, że nie dążyli do stworzenia społeczeństwa bezklasowego. Zob. argumentację Vajdy: Vajda, 1976, s. 19–20. Paul Piccone mówi w tym kontekście, że faszyzm i nazizm zachowały instytucję własności prywatnej, zarazem umiejętnie przekształcając charakter samego kapitalizmu, który nabrał teraz cech oligopolu, czyli stanu pośredniego pomiędzy pełną konkurencję na rynku drobnych podmiotów gospodarczych, a stanem czystego monopolu jednego podmiotu. W warunkach oligopolu mamy zatem do czynienia z dominacją kilku podmiotów dzielących między siebie rynek, które też nadmiernie ze sobą nie rywalizują. Zob.: Piccone, 1975, s. 249.

[17] Zob. więcej na ten temat: Lukács, 1988.

[18] O „sytuacji rewolucyjnej” w Niemczech w tym okresie można było mówić tuż po zakończeniu I wojny światowej, kiedy to kilkukrotnie dochodziło do wystąpień

nie zrodził się więc jako rezultat „sytuacji rewolucyjnej”, dlatego też konstatacja tego stanu rzeczy zmusza badacza interesującego nas fenomenu, który identyfikuje się z założeniami paradygmatu marksistowskiego, do modyfikacji podstawowych założeń doktryny Marksa. Należy zgodzić się z tym, podsumowuje ten fragment swych rozważań Vajda, że faszyzm jest fenomenem świata kapitalistycznego. Zarazem jednak nie można postrzegać go w kategoriach ruchu, który został zainicjowany przez klasę rządzącą. Ruch faszystowski nie tylko nie realizował jej interesów, ale bardzo często, o czym była już zresztą mowa, występował przeciwko tej klasie. Teorie marksistowskie odwołujące się do klasycznego marksizmu, nawet tej jego wersji, którą odnajdujemy w *Historii i świadomości klasowej* Lukácsa, są nazbyt holistyczne, i jako takie nie przystają już do o wiele bardziej złożonej rzeczywistości społeczno-politycznej, zwyczajnie tej złożoności nie dostrzegając. Dlatego też i je należy traktować (i stosować) krytycznie[19].

Druga różnica pomiędzy stanowiskiem Vajdy a teoretykami marksistowskimi wynika z faktu podważenia przez węgierskiego filozofa tego elementarnego założenia materializmu historycznego – jednej z głównych prawd objawionych marksistowskiej wiary – zgodnie z którym sfera ekonomiczna determinuje wszystkie pozostałe przestrzenie funkcjonowania danego społeczeństwa. O ile Vajda posługuje się samym pojęciem klasy społeczno-ekonomicznej, dostrzega jej użyteczność analityczną w interesującym nas przypadku, a także stosuje w swych badaniach wielkie kwantyfikatory w rodzaju „socjalizm” i „kapitalizm”[20], o tyle wyraźnie rezygnuje z niezwykle istotnej w marksizmie kategorii konieczności historycznej. Faszyzm nie stanowi już dla niego koniecznego stadium kapitalizmu, a jego narodziny wymykają się tak prostej i jednostronnej diagnozie – są raczej efektem koincydencji wielu różnych czynników, które razem wygenerowały w Europie owego czasu sytuację kryzysową. W tym właśnie miejscu drogi Vajdy i nazbyt dogmatycznie traktowanego

mających znamiona rewolucji komunistycznej. Jedne z najpoważniejszych, które miały miejsce w Monachium, opisuje w swym dzienniku Victor Klemperer, doskonale dokumentując w nim krytyczny i negatywny stosunek większości społeczeństwa niemieckiego do działań podejmowanych przez rodzimych komunistów. Zob.: Klemperer, 2016.

[19] W tym sensie Douglas Brown określa podejście Vajdy mianem nie tyle marksistowskiego, co neomarksistowskiego. Zob.: Brown, 1988, s. 70–78.

[20] Sam Vajda odrzuca tego rodzaju metodologię już dekadę później (a przynajmniej wtedy po raz pierwszy daje świadectwo tego rodzaju przemianie). Zob. np.: Vajda, 1985, s. 160.

marksizmu zdają się rozchodzić: Vajda, jak powiedziano, odrzuca jedną z kluczowych tez tej doktryny, zgodnie z którą najważniejszym czynnikiem warunkującym ogół zachodzących w danym społeczeństwie procesów i zjawisk jest sfera ekonomii. Marksowski slogan, zgodnie z którym to byt określa świadomość grzeszy nadmierną generalizacją. Faszyzm rzeczywiście narodził się w warunkach potęgującego się kryzysu społeczno-ekonomiczno-politycznego, w jakim znajdowały się (na początku lat 20.) Włochy oraz (praktycznie przez całe lata 20. i na początku lat 30. XX wieku) Republika Weimarska. Zarazem jednak kryzys ten nie jest przez Vajdę rozumiany w kategoriach fatalizmu czy determinizmu. Przeciwnie, zdaje się on raczej traktować go jako zjawisko, którego nie można wytłumaczyć jednostronnie. Kryzys – przekonuje węgierski filozof – nie tylko można było przecież zażegnać na wiele różnych sposobów, ale i w rzeczywistości właśnie różnorodnie radzono sobie z nim, o czym doskonale świadczą przede wszystkim odmienne losy międzywojennych Niemiec i USA. Zgodnie z tym ujęciem, narodowy socjalizm Hitlera oraz program *New Deal* Roosvelta stanowią dwa, alternatywne względem siebie, sposoby wyjścia z kryzysu.

Pomimo wyraźnego odrzucenia przez Vajdę wulgarnej postaci determinizmu ekonomicznego – świadczy o tym już samo zestawienie faszyzmu i koncepcji „nowego ładu” – nie bagatelizuje on oczywiście znaczenia i roli, jaką w życiu politycznym danego społeczeństwa odgrywają czynniki ekonomiczne. Zarazem jednak zdecydowanie oponuje przeciwko absolutyzacji tej sfery życia społeczeństwa nowoczesnego[21]. Oba nowatorskie w owym czasie (dwudziestolecie międzywojenne) zjawiska (faszyzm, *New Deal*) jawią się bowiem Vajdzie jako próby rozwiązania fundamentalnych problemów ekonomiczno-społecznych przy pomocy radykalnych decyzji politycznych. Fakt ten dowodzi głównie tego, że obie alternatywy polityczne (raz jeszcze: faszyzm oraz *New Deal*) pełniły przede wszystkim funkcje ekonomiczne. O ile jednak *New Deal* został pomyślany jako program redefiniujący w znacznym stopniu życie społeczno-ekonomiczne USA dzięki wprowadzeniu istotnych reform socjalnych, przy jednoczesnym zachowaniu – jak to określa Vajda – władzy burżuazji (Zob. szerzej: Vajda, 1976, s. 56–57), o tyle w przypadku faszyzmu mamy do czynienia z faktyczną realizacją owej funkcji ekono-

[21] Jak się wydaje, ten pogląd Vajdy dość dobrze oddaje zresztą stanowisko większości członków szkoły budapeszteńskiej w tej kwestii. Zob. np. na ten temat polemikę Heller, Fehér, Márkus i Vajda z Lukácsem: Fehér, Heller, Márkus, Vajda, 1983.

micznej przy pomocy dyktatury politycznej (Vajda, 1976, s. 14). W tym drugim przypadku, przypomnijmy, brało się to przede wszystkim z faktu „niezagospodarowania” niemieckiej (i włoskiej) spauperyzowanej klasy drobnej burżuazji przez podmioty polityczne (partie polityczne). Pomimo podstawowych i fundamentalnych różnic, jakie dzielą projekt faszystowski i amerykański, nadal można wskazać wspólny im mianownik: w obu przypadkach mamy do czynienia z próbą sprostania wyzwaniom czasu kryzysu, z jakim świat Zachodu zmagał się (zwłaszcza) na przełomie lat 20. i 30. XX wieku.

4. Konkluzje

Niniejszy tekst jest opracowaniem z zakresu historii idei. Nie chodzi tu jednak bynajmniej o historię idei fundujących doktrynę i system społeczno-polityczny faszyzmu. Jest to raczej wypowiedź, której głównym przedmiotem okazuje się wschodnioeuropejski (a dokładniej: węgierski) rewizjonizm marksistowski. Bez zbędnej przesady można zarazem stwierdzić, że dorobek – a tym samym i znaczenie – węgierskiej wersji rewizjonizmu marksistowskiego wypada mierzyć aktywnością teoretyczną członków szkoły budapeszteńskiej. Wśród wielu prac przedstawicieli tego środowiska, które powstały w owym czasie, omówione powyżej publikacje Mihály Vajdy poświęcone faszyzmowi zdają się mieć status wyjątkowy.

Oryginalność tez Vajdy jest doskonale widoczna zwłaszcza wtedy, gdy spróbujemy niejako pominąć to, co mówi on o samym faszyzmie. *Fascism as a Mass Movement* tylko pozornie jest bowiem książką poświęconą wyłącznie zjawisku dwudziestowiecznego faszyzmu – można i należy czytać ją z dwóch różnych perspektyw. Z jednej strony jest to rzeczywiście praca, która zawiera istotne elementy dość oryginalnej teorii faszyzmu, zarazem jednak to chyba nie ten jej wymiar nadaje jej waloru wyjątkowości. Skonstruowana przez Vajdę propozycja teoretyczna wpisuje się chyba jednak w jeszcze większym stopniu w rewizjonistyczną krytykę marksizmu-leninizmu. Jak powiada w jednym z wywiadów Ágnes Heller: „Książka Vajdy o faszyzmie, niedawno zresztą wznowiona na Węgrzech, jest doskonała. Vajda rozwija w niej skrajnie odmienny pogląd na temat faszyzmu od tego, który był w owym czasie ogłaszany jako oficjalne stanowisko partii komunistycznej” (Heller, 2015, s. 46). Praca ta jest więc w zasadzie aktem interwencji politycznej, głosem sprzeciwu

wobec prymatu dogmatycznie pojmowanej ideologii marksistowsko-leninowskiej, która z poprawnie rozumianym marksizmem ma coraz mniej wspólnego.

Jednocześnie Vajda nie poprzestaje na tego rodzaju typowej dla rewizjonistów konstatacji. W omawianej pracy zdaje się iść dalej i powiada, że również z tym „właściwie” interpretowanym marksizmem jest pewien kłopot, ponieważ, jako holistyczna doktryna filozoficzno-polityczna, w coraz mniejszym stopniu spełnia swe podstawowe zadanie: nie wyjaśnia w zadowalający sposób zjawisk (i wydarzeń), z jakimi mamy do czynienia w rzeczywistości świata nowoczesnego. A jeśli nawet jest jeszcze w stanie uchwycić prawdę czasu i zdarzeń, do których się odnosi, to z reguły czyni to w sposób cząstkowy, redukując złożoność analizowanych problemów, przesadnie eksponując wybrane zagadnienia – pasujące do przyjętych założeń – przy jednoczesnym umniejszaniu rangi innych aspektów problemu. W tym też sensie prezentowana tu Mihály Vajdy teoria krytyczna faszyzmu jest tym bardziej godna uwagi: dokumentuje postępującą erozję wewnętrzną postawy rewizjonistycznej. Vajda doskonale egzemplifikuje proces rosnącego kryzysu wiary rewizjonistów, których głęboki namysł nad marksizmem, stanowiący przecież istotę postawy rewizjonistycznej, zamiast skutkować sanacją doktryny, w dłuższej perspektywie nieuchronnie – dialektycznie – prowadził do jej ostatecznego odrzucenia.

Bibliografia

Brown D. (1988), *Towards Radical Democracy. The Political Economy of The Budapest School*, Unwin Hyman, London–Boston–Sydney–Wellington.

Bulira W. (b.d.-a), *Teoria krytyczna szkoły budapeszteńskiej. Od totalitaryzmu do postmodernizmu*, maszynopis.

Bulira W. (b.d.-b), *The Budapest School on Totalitarianism. Toward a New Version of the Critical Theory*, w: *Critical Theories and the Budapest School: Politics, Culture, Modernity*, red. J. Rundell, J. Pickle, Routledge, New York (w druku).

De Felice R. (1976), *Interpretacje faszyzmu*, Czytelnik, Warszawa.

Fehér F., Heller Á., Márkus G. (1983), *Dictatorship over Needs* (2. wyd.), St. Martin’s Press, New York.

Fehér F., Heller Á., Márkus G., Vajda M. (1983), *Notes on Lukács’ Ontology*, w: *Lukács Revalued*, red. Á. Heller, Basil Blackwell, Oxford.

Griffith W. E. (1962), *The Decline and Fall of Revisionism in Eastern Europe*, w: *Revisionism: essays on the history of Marxist ideas*, red. L. Labedz, Praeger, New York.

Heller Á. (1991), *The Theory of Need in Marx*, w: Á. Heller, F. Fehér, *The Grandeur and Twilight of Radical Universalism*, Transaction Publishers, New Brunswick–London.

Heller Á. (2015), *Niczego nie żałuję* (wywiad przeprowadzony przez W. Bulirę), „Przegląd Polityczny”, (131).

Kis J. (1989), *Węgry 1956–57. Czas odbudowy systemu*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa.

Klemperer V. (2016), *Można było jednocześnie śmiać się i płakać. Dziennik rewolucji 1919 roku*, TAWPN Universitas, Kraków.

Kołakowski L. (2001), *Główne nurty marksizmu. Powstanie – Rozwój – Rozkład* (I, t. III), Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.

Kornai J. (2008), *Siła idei*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa.

Lukács G. (1985), *Taktyka a etyka*, w: B. Jasiński, *Lukács*, Wiedza Powszechna, Warszawa.

Lukács G. (1988), *Historia i świadomość klasowa. Studia o marksistowskiej dialektyce*, PWN, Warszawa.

Lyons M. N. (2011), *Two Ways of Looking at Fascism*, „Socialism and Democracy”, vol 22 (2), http://sdonline.org/47/two-ways-of-looking-at-fascism.

Márkus G. (1978), *Marxism and Anthropology: The Concept of „Human Essence” in The Philosophy of Marx*, Van Gorcum, Assen.

Márkus G. (1994), *The Politics of Morals*, w: *The Social Philosophy of Ágnes Heller*, red. J. Burnheim, Rodopi, Amsterdam–Atlanta, GA.

Perecz L. (2008), *The Background scenery: „Official” Hungarian philosophy and the Lukács Circle at the turn of the century*, „Studies in East European Thought”, vol. 60 (1/2).

Piccone P. (1975), *Reading the Grundrisse: Beyond „Orthodox” Marxism*, „Theory and Society”, vol 2 (2).

Satterwhite J. H. (1992), *Varietes of Marxist Humanism. Philosophical Revision in Postwar Eastern Europe*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Szelényi I., Konrád G. (1979), *The Intellectuals on the Road to Class Power*, Harcourt Brace Jovanovich, A Helen and Kurt Wolff Book, New York–London.

Vajda M. (1971), *On Fascism*, „Telos”, (8).

Vajda M. (1972), *Crisis and the Way Out: The Rise of Fascism in Italy and Germany*, „Telos”, (12).

Vajda M. (1976), *Fascism as a Mass Movement*, St. Martin’s Press, New York.

Vajda M. (1985), *What is „Real Socialism” a reaction to?*, „Thesis Eleven”, vol. 12 (1).

Walicki A. (2015), *Warszawska szkoła historyków idei. Kilka sprostowań i pytań*, „Przegląd Polityczny”, (129).

Woroszylski W. (1990), *Dziennik węgierski 1956*, Biblioteka „Więzi”, Warszawa.

Critical theory of fascism by Mihály Vajda. Contribution to the history of Hungarian Marxist revisionism

Summary

Marxist revisionism in Hungary has typically been associated with György Lukács and the so-called “Budapest school” which he established in late 1960s alongside Ágnes Heller, Ferenc Fehér, György Márkus and Mihály Vajda. Against the backdrop of the considerable achievements of this school, strictly focused around Marxist issues, several of Vajda’s texts devoted to European fascism stand out. In this article, the question is asked whether (and in what sense) these texts belong to the revisionist work of the Budapest school (or broader, to Hungarian Marxism-revisionism as such). Is there also a theory in this case which, under a layer of historico-philosophical analysis, contains a certain political message? The article consists of four parts. The first part presents the general picture of the phenomenon of Eastern European Marxist revisionism, and the second part briefly discusses revisionism in the version exercised by the Budapest school. Part three deals with the reconstruction of the main problematic themes of Vajda’s fascism theory, and part four refers directly to the question of the potentially revisionist dimension of this theory.

Key words: Marxist revisionism; Budapest school; fascism; Mihály Vajda; critical theory

DOI 10.14746/ssp.2017.3.7

Anna Antczak

Uczelnia Łazarskiego

Rola aktorów niepaństwowych w kształtowaniu bezpieczeństwa

Streszczenie: Artykuł przedstawia analizę roli, jaką pełnią różni aktorzy niepaństwowi w kształtowaniu bezpieczeństwa globalnego. Zwraca uwagę na funkcje, jakie obecnie pełnią w tym procesie państwa oraz wskazuje, że ich rola stopniowo maleje na rzecz aktorów pozapaństwowych. Artykuł jednocześnie dostarcza klasyfikację tychże aktorów (organizacje rządowe, pozarządowe, korporacje, grupy zbrojne, think-tanki, diaspory, partie polityczne czy Kościół katolicki), różnicując ich znaczenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

Słowa kluczowe: państwa, aktorzy niepaństwowi, bezpieczeństwo, korporacje, organizacje międzynarodowe

Często można się spotkać z tezą, iż aktorzy państwowi nadal odgrywają główną rolę w stosunkach międzynarodowych. Czy rzeczywiście tak jest? Przez wiele wieków państwa dominowały na arenie międzynarodowej, głównie dlatego, iż były w stanie zapewnić stabilność oraz dostarczyć określone dobra dla zbiorowości ludzkiej lepiej niż inni uczestnicy (Mann, 1993, s. 137). Miało to szczególne znaczenie zwłaszcza dla obszaru bezpieczeństwa, gdyż państwa dysponowały niemalże wyłącznym monopolem na posiadanie siły (sił zbrojnych). Jednak ostatnio zmiany zaczęły dotykać także i tego obszaru. Role państw, społeczeństw obywatelskich i aktorów niepaństwowych zmieniają się i są definiowane na nowo pod wpływem procesu, jakim jest modernizacja polityczna[1]. Celem niniejszego artykułu jest zatem zdefiniowanie roli aktorów niepaństwowych, jaką odgrywają obecnie w stosunkach międzynarodowych i jakie jest ich znaczenie dla kształtowania się bezpieczeństwa globalnego, także uwzględniając rozmaite typy tych podmiotów.

Znaczenie aktorów państwowych zmniejsza się, zaś rola pozostałych – zwiększa. Pojawianie się coraz większej liczby nowych aktorów poza-

[1] Sformułowania tego użył B. Arts w: B. Arts, M. Noortmann, B. Reinalda (red.), *Non-State Actors in International Relations*, Ashgate, Aldershot 2001, s. 145.

państwowych, a wraz z tym procesem – postępująca prywatyzacja stosunków międzynarodowych w znacznej mierze jest rezultatem rozpadu ZSRR i tym samym zniknięciem jednej z dwóch ówczesnych potęg światowych, a także powolne zmniejszanie się wpływów Stanów Zjednoczonych na świecie. Innym źródłem tego zjawiska jest zapotrzebowanie ze strony współczesnych gospodarek, dla których rynki krajowe były zbyt małe, by spełnić oczekiwania wszystkich uczestników i które w związku z tym potrzebowały możliwości ekspansji (międzynarodowej). Istotny był także czynnik technologiczny i jak twierdzą Jesselin oraz Wallace (2001), równoległy rozwój transnarodowych sieci społecznych, grup interesu (nacisku) oraz ruchów społecznych odzwierciedlał stopień zaawansowania w sferze technologicznej – zarówno pod kątem szerzenia świadomości na temat nowych zagrożeń, jak i szans, jakie dają nowoczesne technologie komunikacyjne oraz szybkość przemieszczania się. Ponadto obecnie bezpieczeństwo jest coraz bardziej związane z czynnikami pozamilitarnymi i właśnie dlatego aktorzy niepaństwowi (organizacje pozarządowe, społeczeństwa obywatelskie, korporacje czy media) uzyskują coraz większe znaczenie i wpływ na tę sferę, pozbawiając tym samym państwa części ich przywilejów.

Proces modernizacji politycznej doprowadził do odnowienia porozumień pomiędzy graczami publicznymi i prywatnymi lub pomiędzy aktorami państwowymi i niepaństwowymi w kwestiach obszarów odpowiedzialności (Arts, Noortmann, Reinalda, 2001, s. 42). Warto zatem zdefiniować pojęcie aktorów niepaństwowych, co nie jest zadaniem łatwym, gdyż zawiera ono w sobie całą gamę różnych podmiotów. B. Arts (2003, s. 5) uważa, że aktorzy niepaństwowi to tacy, którzy „nie są państwami bądź ich przedstawicielami, jednak działają na szczeblu międzynarodowych i są potencjalnie istotni dla stosunków międzynarodowych”. Definicja ta koncentruje się na jednej z prerogatyw uczestnika stosunków międzynarodowych, a mianowicie zdolności do wywierania wpływu na innych międzynarodowych graczy. Josselin i Wallace (2001, s. 2–4), stwierdzając, że „definiowanie podmiotów niepaństwowych głównie przez pryzmat ich niezależności od państw i władzy państwowej byłoby mylące”, kierują się nieco innymi kryteriami i postrzegają jako podmioty niepaństwowe następujące organizacje:

– w dużej mierze lub całkowicie niezależne od finansowania i kontroli rządów centralnych: wywodzące się ze społeczeństwa obywatelskiego albo z gospodarki rynkowej lub z impulsów politycznych wykraczających poza kontrolę państwa;

– działające lub uczestniczące w sieciach, które rozciągają się ponad granicami dwóch lub więcej państw i angażują się w relacje ponadnarodowe, łącząc systemy polityczne, gospodarkę i społeczeństwo;
– mające wpływ na politykę poprzez swoje działanie w jednym lub kilku państwach bądź w instytucjach międzynarodowych – przynajmniej częściowo w sposób celowy, uważając go za główny lub poboczny aspekt działalności.

Obecnie wiele przestrzeni międzynarodowej zajmują najbardziej oczywiści (oprócz państw) aktorzy, a mianowicie organizacje międzynarodowe – rządowe i pozarządowe. Istnieje wiele przyczyn popularności tej formy podmiotów międzynarodowych. Przede wszystkim dają one większe możliwości interakcji i współpracy, a ich rozwój wynika ze ściślejszych i bardziej intensywnych stosunków międzynarodowych (kontaktów), rosnącej sieci współzależności globalnych, ekspansji wyzwań ponadnarodowych, niewydolności systemu państwowo-centrycznego w dostarczaniu rozwiązań dla bieżących problemów (zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa, gospodarki i kwestii społecznych), ale także możliwości umocnienia się mniejszych i słabszych państw oraz względnych sukcesów organizacji międzynarodowych jako alternatywy dla współpracy dwustronnej lub niezależnego aktora (Rourke, 2008). Pewną odmianą organizacji międzyrządowej jest organizacja ponadnarodowa[2], która łączy elementy międzyrządowe z „bardziej ugruntowaną formą rządu o charakterze międzynarodowym [...] z władzą, która działa ponad suwerennością swoich członków” (Rourke, 2008, s. 202–203). Organizacje pozarządowe zaś mają możliwość nacisku na rządy, co jest szczególnie skuteczne w środowisku międzynarodowym. Jak zauważa Reinalda (1997), wpływają one również na zachowanie państw dzięki realizowaniu statusu doradczego, lobbingowi lub poprzez zwracanie się do opinii publicznej, a także wdrażanie procesów monitorowania ich działalności, w których organizacje te uczestniczą.

Hameiri i Jones (2013, s. 465) twierdzą, że obecnie można zaobserwować „dezagregację państw narodowych oraz wzrost regulacyjnego i wielopoziomowego sprawowania rządów”. Poziom krajowy nie jest już najbardziej oczywisty dla globalnego sprawowania rządów. Mimo że państwa mają pewne ograniczenia w odniesieniu do meta-zarządzania (*meta-governance*), to nadal starają się nadzorować wszystkie moż-

[2] Najlepszym przykładem jest Unia Europejska.

liwe prywatne i publiczne podmioty regulacyjne (Abrahamsen, Williams, 2011; Jessop, 2009 oraz Sassen, 2006). Niechęć do przeniesienia systemu zarządzania poza poziom państwa narodowego może wynikać z obawy przed utratą demokratycznej kontroli nad podmiotami pozostającymi poza instytucjami kontrolowanymi przez państwo (Hameiri, Jones, 2013).

Wielu naukowców zgadza się, że podmioty niepaństwowe odgrywają ważną rolę, nie tylko pod względem bezpośredniego wpływu, jaki wywierają na stosunki międzynarodowe, ale także pod względem instytucjonalizacji ich wymiarów prawnych i politycznych. Nie ulega wątpliwości, że odgrywają one istotną rolę w tworzeniu i utrzymywaniu międzynarodowych reżimów i sprawowaniu rządów na poziomie globalnym, jak również w zmianach normatywnych (Josselin, Wallace, 2001) oraz prawie wszystkich procesach globalizacji. Ich znaczenie i percepcja różnią się w odniesieniu do przyjętej perspektywy teoretycznej i paradygmatu. W odniesieniu do państwo- i rządowo-centrycznego realizmu, znaczenie podmiotów niepaństwowych będzie żadne lub co najwyżej minimalne. W nurcie funkcjonalizmu, ich znaczenie zostanie zredukowane do określonych funkcji, głównie technicznych. Pluraliści zaś postrzegają aktorów niepaństwowych jako reprezentantów określonych interesów pomagających w adaptacji. Transnarodowcy łączą podmioty niepaństwowe z międzynarodowym standardem i inżynierią społeczną, a zwolennicy zbiorowej teorii działania społecznego postrzegają je jako źródło lub czynnik powodujący zmiany społeczno-polityczne (Arts, Noortmann, Reinalda, 2001). Różnice te podsumowano bardziej szczegółowo w tabeli 1. Różni aktorzy mają odmienne zadania do wykonania. I tak grupy nacisku poszukują zmian w postaci adaptacji, które uwzględniałyby promowane interesy. Aktorzy prywatni zajmują się wprowadzaniem do porządku dziennego, a następnie wdrażają kwestie, które są pomijane lub niedostrzegane. I wreszcie, ruchy społeczne starają się przezwyciężyć ograniczenia i trudności w procesie transformacji.

Jednym z największych wyzwań związanych z podmiotami niepaństwowymi jest ich kategoryzacja. Prawdopodobnie najlepszy sposób poradzenia sobie z tym problemem został zaproponowany przez trio Arts, Noortmann i Reinalda, którzy podzielili je na cztery kategorie: organizacje pozarządowe zorientowane na interes publiczny (NGO), organizacje publiczne międzyrządowe (IGO), korporacje nastawione na zysk i grupy zbrojne (tabela 2).

Tabela 1

Stosunek do aktorów niepaństwowych w ramach różnych podejść teoretycznych

Teoria	Aktorzy	Cel	Metoda	Rodzaj wpływu
Pluralizm	Grupy nacisku (oraz prywatne organizacje)	Reprezentacja interesów	Lobbying i konsultacje	Adaptacja
Transnarodowość	Aktorzy prywatni	Wywieranie wpływu politycznego (także instytucjonalnego czy regulacyjnego)	Uczestnictwo i doradztwo (ekspertyzy)	Inżynieria społeczna (socjotechnika)
Zbiorowe działanie społeczne	Ruchy społeczne	Zmiana polityczna i społeczna	Mobilizacja i perswazja	Transformacja

Źródło: Opracowanie własne na podstawie B. Reinalda, *Private in Form, Public in Purpose: NGOs in International Relations Theory*, w: *Non-State Actors in International Relations*, red. B. Arts, M. Noortmann, B. Reinalda, Ashgate, Aldershot 2001, s. 17.

Tabela 2

Kategoryzacja aktorów niepaństwowych

Organizacje pozarządowe	Organizacje międzyrządowe	Korporacje	Grupy zbrojne
– sieci obywatelskie – dotowane przez darczyńców – dotowane przez rządy – zależne od państwa – inicjatywy oddolne – organizacje pożytku publicznego – międzynarodowe organizacje pozarządowe – ruchy społeczne	– organizacje międzynarodowe – organizacje ponadnarodowe – organizacje funkcjonalne – organizacje regionalne – organizacje wyspecjalizowane	– korporacje wielonarodowe – korporacje transnarodowe – korporacje narodowe aktywne międzynarodowo	– Ruchy powstańcze – Ruchy wyzwoleńcze – Zorganizowane grupy przestępcze – Terroryści

Źródło: B. Arts, M. Noortmann, B. Reinalda, *Non-State Actors in International Relations*, Ashgate, Aldershot 2001, s. 304.

Powyższa klasyfikacja nie obejmuje jednak takich podmiotów jak grupy biznesowe, think-tanków czy mediów, które niekoniecznie są korporacjami i nie mogą być także sklasyfikowane jako ruchy społeczne. Mogły być sklasyfikowane jako inne grupy wpływów, szczególnie że think-tanki i media wywierają znaczący wpływ na kształtowanie się opinii publicz-

nej. Powstaje także pytanie o wpływowe jednostki takie jak biznesmeni czy celebryci, którzy osobiście, a nie za pomocą jakiegokolwiek zinstytucjonalizowanego narzędzia, mają wpływ na stosunki międzynarodowe – czy także powinni być postrzegani w kategoriach aktorów niepaństwowych. Problem ten nie jest łatwy do rozstrzygnięcia i wymaga dalszych szczegółowych badań, ponieważ jest on zarówno interesujący, ale także istotny z punktu widzenia określenia znaczenia jednostek dla stosunków międzynarodowych i możliwości ich sklasyfikowania dla celów poznawczych.

Istnieją pewne czynniki, które pomagają podmiotom niepaństwowym działać na arenie międzynarodowej i wypełnić lukę między instytucjami rządowymi a społeczeństwem. Są one trafnie zidentyfikowane i opisane przez Alstona (2005) i obejmują:

– prywatyzację;
– mobilizację kapitału;
– liberalizację handlu i jej konsekwencje w zakresie zatrudnienia;
– poszerzanie horyzontów instytucji wielostronnych;
– rozpowszechnianie idei społeczeństwa obywatelskiego;
– prywatyzację sfery bezpieczeństwa;
– zmianę charakteru konfliktów.

Arts, Noortmann i Reinalda (2001, s. 301) stworzyli także ciekawą klasyfikację „istotności” podmiotów niepaństwowych. Rozróżniają między instytucjonalnym i strategicznym znaczeniem podmiotów niepaństwowych na arenie międzynarodowej. Znaczenie instytucjonalne dotyczy osobowości prawnej, autonomii, podsystemów i ustaleń politycznych, jak również ponadnarodowych koalicji określonych grup interesu. Oddziaływanie strategiczne związane jest z możliwością wywarcia wpływu na dyskurs polityczny, proces podejmowania decyzji, ustalaniem porządku określonych obrad, tworzeniem prawa i ustalaniem standardów międzynarodowych, rozpowszechnianiem wartości i norm, wkładem we wdrożenie prawa międzynarodowego lub ponadnarodowego, a także norm i standardów we własnym kraju oraz budowaniem społeczeństwa obywatelskiego. Ta kategoryzacja pokazuje, że podmioty niepaństwowe mają ogromny potencjał w dziedzinie procesów tworzenia instytucji, ale także w kwestiach społeczno-politycznych. Szeroka gama rodzajów wpływów podmiotów niepaństwowych wskazuje, że staną się one coraz ważniejszymi podmiotami w już istniejących dziedzinach, ale najprawdopodobniej również w innych. Jak podkreśla Arts (2003, s. 56), „podmioty niepaństwowe stały się ważniejszymi graczami z powodu roz-

szerzenia koalicji politycznych, rozpowszechniania władzy, pluralizacji zasad i rozszerzenia dyskursu” oraz częściowego zastąpienia (lub raczej rozszerzenia) polityki międzyrządowej ponadnarodową poprzez włączenie podmiotów niepaństwowych jako graczy zinstytucjonalizowanych.

Międzynarodowi aktorzy niepaństwowi są na ogół bardziej wydajni i mają więcej swobody działania, ponieważ nie muszą poświęcić zbyt wiele uwagi władzom krajowym związanym z rządem i instytucjami państwa narodowego. Poza wyżej wymienionymi doświadczeniami w różnych dziedzinach, jak również znajomością i zaufaniem konkretnych grup społecznych czy zawodowych, podmioty niepaństwowe często posiadają rozległe zasoby (w odniesieniu do kwestii finansowych, krajowych i międzynarodowych kontaktów, zasobów ludzkich i profesjonalizmu), są bardzo mile widziane przez media w roli niezależnych ekspertów, a tym samym cieszą się szacunkiem konkretnych kręgów i wreszcie mają potencjał budowania sojuszy – tak między sobą, jak i z innymi podmiotami, co daje im silną pozycję podczas negocjacji i możliwości mobilizacji silnych grup nacisku i instytucji. Przyczyniają się również do określania kodeksów moralnych i wzorów zachowań w stosunkach międzynarodowych.

Jak zauważa Reinalda (1997), aktorzy niepaństwowi są stymulującymi partnerami zarówno dla rządów, jak i organizacji międzynarodowych ze względu na posiadane umiejętności i kompetencje. Rządy państw starają się kontrolować organizacje pozarządowe i inne podmioty niepaństwowe, aby lepiej służyły ich interesom politycznym (w odniesieniu do wymiaru narodowego, tzn. poparcia wyborów) i budowaniu pozycji międzynarodowej. Próbują także kontrolować związki między organizacjami krajowymi i międzynarodowymi a podmiotami niepaństwowymi, aby zapobiec budowaniu potencjalnych koalicji przeciwko interesom rządów. Z kolei organizacje międzynarodowe, które nie podlegają tej kontroli, są bardziej chętne do współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami niepaństwowymi. Aktorzy niepaństwowi, a zwłaszcza organizacje pozarządowe mogą służyć jako platformy dyskusyjne i źródła większej świadomości społecznej.

Podmioty niepaństwowe odnoszą sukcesy w obszarach wolontariackich i pomocowych, wspierają kobiety i dzieci, a także uchodźców. Są to obszary, w których państwa często zawodzą lub zakres ich działania nie jest wystarczający. Pojawienie się aktorów niepaństwowych i ich rosnące znaczenie jest wynikiem rozczarowania z powodu niedostatecznej efektywności państw w niektórych obszarach, zwłaszcza tych ukie-

runkowanych społecznie. Czasami aktorzy szczebla lokalnego są lepiej przygotowani do organizowania i kierowania określonymi projektami (Stiles, 2005). Mają szersze doświadczenia i są lepiej „zakorzenione” w środowisku/otoczeniu (w odniesieniu do funkcjonalności, specjalizacji lub wiedzy na temat lokalnych potrzeb i ich specyfiki). Informacje, które posiadają i wiedza, którą mogą dostarczyć, są przydatne zarówno dla społeczeństwa, jak i dla państw narodowych (rządów).

Niemniej jednak większość badaczy twierdzi, że w odniesieniu do międzynarodowych ram prawnych to nadal państwa odgrywają główną rolę w stosunkach międzynarodowych. Formalne uczestnictwo innych graczy jest ograniczone, nawet jeśli ich potencjał może być ogromny, dlatego często są to pożądani partnerzy na etapie dyskusji w procesie podejmowania decyzji (Alston, 2005). Twierdzi się również, że podmioty te powinny przejąć część odpowiedzialności w tej dziedzinie oraz zaakceptować pewne obowiązki moralne (dotyczy to głównie korporacji). Niemniej jednak pojawia się kwestia odpowiedzialności za działania podmiotów niepaństwowych w zakresie sprawowania funkcji publicznych. Jeśli państwa nie realizują konkretnych działań, czy nadal są za nie odpowiedzialne? Reinish (2005) oferuje dwa rozwiązania, czyli pośrednią odpowiedzialność państw za działania aktorów niepaństwowych lub bezpośrednią odpowiedzialność podmiotów niepaństwowych na mocy prawa międzynarodowego i przed sądami międzynarodowymi. Wpływ aktorów niepaństwowych nie zawsze jest pozytywny, gdyż oni niekoniecznie działają z pobudek altruistycznych, a ich naciski i lobbing są dostosowywane do własnych interesów (nie muszą przemawiać w imieniu społeczeństwa obywatelskiego). Zdarza się również, że „organizacje pozarządowe, nawet te, które popierają demokrację i praworządność, same nie są demokratyczne” (Kamminga, 2005, s. 111).

Przedsiębiorstwa wielonarodowe są jednym z najbardziej znaczących podmiotów niepaństwowych ze względu na ich wielkość, liczbę i funkcjonowanie na głównych rynkach i sektorach przemysłu (Muchliński, 2010). Zwykle pozostają niezaangażowane w sprawy polityczne (czasami jednak chcą zwiększać zasoby, które mają być wykorzystane w kampaniach politycznych), a głównym celem ich działania jest zwiększenie zysków (w związku z tym nie będą angażować się w politykę, jeśli ta nie będzie służyć ich interesom) oraz maksymalizacja własnej użyteczności (w przeciwieństwie do organizacji non-profit, które mają na celu promowanie spraw publicznych na arenie międzynarodowej (Breitmeier, 2008)). Z punktu widzenia struktury własności istnieją dwa podstawowe

typy korporacji: korporacje ponadnarodowe (których aktywa należą do spółki dominującej, ale działają w co najmniej dwóch krajach, posiadają siedzibę w kraju macierzystym i kilka oddziałów w innych krajach) oraz korporacje wielonarodowe (których aktywa są tylko częściowo własnością firmy macierzystej, zaś pozostała część jest zorganizowana albo na zasadzie *joint venture*, albo należy do innych międzynarodowych przedsiębiorstw, a więc kapitał korporacyjny jest międzynarodowy). Oba typy korporacji rozwijają się poprzez zagraniczne inwestycje bezpośrednie. Międzynarodowe korporacje mają specyficzne cechy, takie jak przede wszystkim suwerenność oparta na ogromnym potencjale gospodarczym i finansowym, który pozwala im podejmować decyzje niezależnie od interesów państw, w których działają. Są również geograficznie rozproszone oraz strukturalnie i organizacyjnie złożone. W większości przypadków są one wysoce wyspecjalizowane i wykorzystują koncepcję globalnej skuteczności, opierając się na optymalizacji podziału zadań i obniżaniu kosztów. Niemniej jednak posiadają również zdolność arbitrażu, adaptacji, integracji i elastyczności przy wykorzystaniu preferencyjnych różnic w systemach prawnych i podatkowych, zasobach, cenach, efektywności produkcji itp. krajów, w których działają.

Działalność korporacji międzynarodowych odgrywa ważną rolę w gospodarce światowej, ponieważ służą one rozwojowi i stymulują zmiany. Czynią to poprzez realizację polityki ekspansji (w zakresie inwestycji, współpracy i handlu), przepływu zasobów i zdolności produkcyjnych, stymulowania wzrostu gospodarczego i zwiększania efektywności, przyczyniania się do restrukturyzacji przedsiębiorstw, aktywizację konkurencji i lokalnej przedsiębiorczości, przekazywanie metod i wzorców oraz wzmocnienie współpracy międzynarodowej (Białoskórski, 2010). Działalność korporacji międzynarodowych może być również szkodliwa zwłaszcza dla gospodarek krajów przyjmujących, a tym samym powodować zagrożenia dla bezpieczeństwa poprzez wywoływanie niezadowolenia społecznego i niepokojów, a także ekonomiczny drenaż tegoż kraju. Zachowanie korporacji międzynarodowych może prowadzić do praktyk ograniczających konkurencję, marginalizacji krajowych przedsiębiorstw, drenażu lokalnych rynków oraz zaawansowanych zasobów produkcji (zarówno w odniesieniu do zasobów naturalnych, jak i siły roboczej, ale także technologii i *know-how*) lub oligopolu.

Problemy, na których koncentrują się koncerny międzynarodowe są raczej natury szczegółowej niż ogólnej (demokracja, opinia publiczna, prawa człowieka itp.). Z jednej strony ten typ podmiotów jest istotny dla

określania międzynarodowych standardów biznesowych i etycznych, a także rozpowszechniania praworządności w biznesie. Społeczność przedsiębiorców (biznesowa) odgrywała ważną rolę w ustanawianiu reguł, norm i preferencji zachowań w państwach, lecz nie została prawidłowo rozpoznana i doceniona (Haufler, 1997). Biorąc pod uwagę doświadczenie, fachową wiedzę i zasoby posiadane przez korporacje, mogą one również służyć jako organy doradcze w zakresie technologii i kwestiach ekonomicznych. Z drugiej strony problem z korporacjami wielonarodowymi lub ponadnarodowymi to ich odpowiedzialność prawna i rzetelność, a także przestrzeganie standardów etycznych. Zgodnie z raportem badawczym Greniera (z 2003 r.) około 90% największych firm międzynarodowych w Europie już kilkanaście lat temu starało się w swoich sprawozdaniach dołączać oświadczenia dotyczące etyki. Niemniej jednak jakość komunikatów jest zróżnicowana i generalnie lepiej oceniane są zagadnienia związane z ochroną środowiska niż praw człowieka. Jednak rosnące oczekiwania społeczne wobec firm ponadnarodowych wynikają z tego, że korporacje coraz częściej kładą nacisk na społeczną odpowiedzialność biznesu i szanują ją, a tym samym uwzględniają odpowiednie narzędzia w strategiach biznesowych, a także w ramach samej misji i wizji firmy.

Think-tanki, a zwłaszcza media i komunikacja masowa są ważnymi podmiotami w kształtowaniu opinii publicznej, wpływając na nią w taki sposób, który jest zgodny z ich potrzebami i interesem, a który postrzegają jako „właściwy”. Biorąc pod uwagę, że korporacje medialne, a także wiele think-tanków należą do konkretnych osób lub instytucji, jest więcej niż oczywiste, że staną one zawsze w obronie interesów ich właścicieli (politycznych albo ekonomicznych). Jeśli są własnością rządów lub podmiotów prywatnych, zawsze będą próbować manipulować opinią publiczną mniej lub bardziej jawnie czy bezceremonialnie. Dopóki jest tylko perswazja, nie czyni ona wiele złego, ale często używa się narzędzi propagandowych w celu manipulowania społeczeństwem. Z pewnością większy dostęp społeczeństwa do informacji służy również pozytywnym procesom, takim jak zwiększona przejrzystość, a także świadomość procesów politycznych i społeczno-gospodarczych oraz poczucie włączenia społecznego poprzez (czasem jedynie iluzoryczne) uczestnictwo w procesach politycznych.

Bardzo interesującym i w pewnym sensie unikatowym aktorem transnarodowym (także jednym z najstarszych i największych) jest Kościół katolicki. Koncentruje się on na ustanawianiu pewnych przekonań, war-

tości, norm, tradycji oraz kultury i działa nie tylko poprzez samą instytucję Kościoła, ale także poprzez założenie szeregu innych powiązanych organów, takich jak zakony religijne, wspólnoty kościelne, szkoły katolickie, uniwersytety, media, a nawet partie polityczne w celu dotarcia do jak najszerszych kręgów społecznych. W ten sposób Kościół odnosi się do prawie wszystkich sfer ludzkiego życia, przy czym najwięcej uwagi poświęca prawom człowieka, pokojowi i bezpieczeństwu oraz kwestiom związanym z kulturą. Kościół katolicki jest ciekawym zjawiskiem również dlatego, że próbuje kontrolować wewnętrzne napięcia i zachować równowagę między jednością i różnorodnością (Ryall, 2001).

Partie polityczne jako międzynarodowe podmioty niepaństwowe są zjawiskiem względnie nowym. Partie polityczne to twór XIX wieku, który powstał wraz z pojawieniem się nowoczesnej koncepcji państwa narodowego i idei demokracji przedstawicielskiej. Wyrażały one szczególne preferencje społeczne i przekonania w danym państwie. Początkowo internacjonalizacja partii politycznych polegała na współpracy pomiędzy relatywnie równymi partnerami, a później zaczęła być narzędziem do socjalizacji partii i podporządkowania się najsilniejszym (najbardziej aktywnym i dobrze finansowanym) członkom (Smith, 2001). Integracja europejska wzmogła proces erupcji ponadnarodowych partii politycznych, rzucając tym samym wyzwanie tradycyjnemu podejściu i funkcjom partii politycznych. Ponadpaństwowe partie polityczne funkcjonujące na szczeblu europejskim rozpoczęły swoją działalność w latach 90. XX wieku, chociaż nieformalne ponadnarodowe ugrupowania polityczne istniały także wcześniej. Najciekawszą kwestią jest to, że odzwierciedlały preferencje polityczne, a nie przynależność państwową. Działalność ponadnarodowych partii politycznych zaciera granice między sprawami rządowymi a pozarządowymi, jak również sprawami krajowymi i międzynarodowymi (Smith, 2001). Pomaga również ustabilizować i krystalizować politykę opartą o partie polityczne, szczególnie w tzw. młodych demokracjach dzięki procesowi socjalizacji i uczenia się (zdobywania doświadczeń).

Warto też wspomnieć o bardzo specyficznym aktorze niepaństwowym, mianowicie o diasporach. Są one bardzo ważnym elementem systemu lobbingu politycznego i potężnym narzędziem wpływu – zarówno na kraj pochodzenia, jak i kraje przyjmujące – w odniesieniu do spraw politycznych, gospodarczych i społecznych, a tym samym pośrednio także do bezpieczeństwa. Z jednej strony mogą próbować walczyć o własne prawa w kraju przyjmującym, a także być pomostem albo kością niezgody pomiędzy państwem goszczącym a krajem macierzystym. Mogą być

źródłem destabilizacji w kraju przyjmującym i ważnym elementem kampanii wyborczej lub być narzędziem w polityce zagranicznej zarówno dla kraju przyjmującego, jak i macierzystego. Diaspory mogą również wykorzystać swój wpływ, aby osiągnąć własne cele (polityczne, gospodarcze, społeczne), a nawet próbować wpływać na politykę zagraniczną kraju przyjmującego lub macierzystego, a nawet jednego i drugiego. Jak słusznie zauważyła Eva Østergaard-Nielsen (2001, s. 232), „polityka diaspory [...] często odgrywa kluczową rolę we wspieraniu rodaków z powodów etnicznych, religijnych lub politycznych w wewnętrznych konfliktach w ojczyźnie”. Dlatego aktorzy ci, czasami manipulowani latami przez swoje kraje ojczyste, mogą stać się niebezpiecznym narzędziem w rękach niektórych rządów zaangażowanych w konflikty międzypaństwowe. Taka sytuacja dotyczyła mniejszości rosyjskiej w Gruzji oraz na Ukrainie i tego, w jaki sposób się nią posłużono szczególnie w przypadku aneksji Krymu. Diaspory bardzo często zwracają się również do organizacji międzynarodowych i przenoszą interesujące je sprawy na forum międzynarodowe poprzez odniesienie się do kwestii praw człowieka lub problemów związanych z demokracją czy praworządnością. To gwarantuje im posłuch i zainteresowanie społeczności międzynarodowej bez oskarżania o podwójną lojalność (wobec kraju pochodzenia i kraju przyjmującego).

Ostatnim typem aktorów niepaństwowych są grupy zbrojne. Ich pojawienie się jest do pewnego stopnia związane z prywatyzacją siły i działań wojennych. Niepaństwowa grupa zbrojna może być określona jako posiadająca „minimalny stopień spójności jako organizacja prowadząca działania zbrojne przez pewien czas” (Malthanner, 2007, s. 11–12). Istnieją różne typologie niepaństwowych grup zbrojnych, np. podział na: grupy powstańcze, bojówki, gangi miejskie, sieci przestępcze, prywatnych wojowników, siły policyjne i firmy ochroniarskie oraz grupy ponadnarodowe (Krause, 2010). Inną ciekawą kategoryzację proponują Shultz, Farah i Lochard, dzieląc grupy zbrojne na: powstańców, terrorystów, bojówkarzy i zorganizowane grupy przestępcze (Shultz, 2004). Ten ostatni podział wyraźnie nie obejmuje prywatnych firm ochroniarskich, które powinny zostać uwzględnione, ponieważ stają się one coraz liczniejsze i bardziej powszechne, a zatem odgrywają coraz ważniejszą rolę w kształtowaniu środowiska (nie?)bezpieczeństwa. Można się zgodzić z K. Krause’em i J. Milliken’em (2010, s. 1), którzy twierdzą, że „pozapaństwowe grupy zbrojne stanowią bezpośrednie wyzwanie dla westfalskiego projektu budowy suwerennych państw, które posiadają zarówno prawny Weberiański, jak i praktyczny monopol legalnego uży-

cia siły na danym terytorium”. Często jest tak, że wzajemne powiązania między państwem i jego instytucjami a niepaństwowymi grupami zbrojnymi są złożone i skomplikowane. Wielu badaczy stosunków międzynarodowych rozumie również związek między niestabilnością, słabością i ubóstwem (niedorozwój) państwa, a pojawieniem się niepaństwowych grup zbrojnych. Wyzwania stawiane przez pozapaństwowe grupy zbrojne są szczególnie destabilizujące w krajach ubogich i słabiej rozwiniętych, gdzie niedostatek idzie w parze z niezadowoleniem politycznym i frustracją, praktykami autorytarnymi i różnymi formami wykluczenia (Collier, Elliott i in., 2003). W takich okolicznościach gwałtowne ataki na państwa i reżimy rządzące zarówno wewnątrz kraju, jak i na arenie międzynarodowej są znacznie bardziej powszechne i prawdopodobne. Jednak nie oznacza to, że zjawisko to nie dotyczy politycznie stabilnych i demokratycznych krajów. W pierwszym przypadku grupy zbrojne będą miały charakter partyzancki, bojówkarski czy przestępczości zorganizowanej lub terroryzmu. W drugim, skoncentrują się bardziej na gospodarkach lokalnych, ponadnarodowych sieciach handlowych i przemycie, a także mafiach i prywatnych firmach zajmujących się bezpieczeństwem, jak również międzynarodowych sieciach przestępczych. Prywatne firmy zajmujące się bezpieczeństwem są szczególnie popularne na obszarach miejskich Południa, w krajach, w których policja lub siły bezpieczeństwa są skorumpowane, a ich rzetelność i wiarygodność jest kwestionowana. Jest to najprostszy sposób na to, aby państwo stopniowo traciło swoją siłę i legitymizację korzystania z władzy, przestawało móc zagwarantować ochronę własnego społeczeństwa i realizować podstawowe prerogatywy.

Ostatnią kategorią grup uzbrojonych jest narodowy ruch wyzwolenia, który w rzeczywistości niekoniecznie jest postrzegany jako aktor pozapaństwowy, zwłaszcza przez samych członków takiego ruchu. Mogą one chcieć być postrzegane jako ciała państwotwórcze (z uwagi na ich rzeczywisty status i/lub aspiracje) i mogą być uznane za takie przez niektóre organizacje międzynarodowe (także międzyrządowe). Zgodnie z Protokołem I do Konwencji Genewskich z 1977 r., ruchy wyzwoleńcze mają prawo żądać praw i mogą podlegać międzynarodowym obowiązkom, nawet w przypadku braku posiadania kontroli nad terytorium (Clapham, 2006).

Podsumowując analizę dotyczącą aktorów niepaństwowych, pojawia się pytanie o jednostkę. Czy rola indywidualnego przywództwa jest istotna i czy jest wystarczająco oddzielona od interesów państwowych (jednostka może być postrzegana jako przedstawiciel państwa), by postrzegać ją jako mającą wpływ na rozwój stosunków międzynarodowych i bezpie-

czeństwa, a także ich instytucjonalizację? Bez wątpienia jednostki mają potencjał i możliwość zwrócenia uwagi publicznej i rządu na konkretne kwestie. Jak twierdzi Breitmeier (2008, s. 48) „jednostki mogą być politycznymi aktywistami działającymi na płaszczyźnie międzynarodowej i podejmować wysiłki w celu wciągnięcia określonej sprawy do agendy transnarodowej, sformułowania rozwiązań politycznych lub wykorzystania okazji do promowania swoich projektów politycznych w systemach zarządzania globalnego”. Jest to prawdopodobnie jedna z najbardziej ekscytujących kwestii, które należy dalej badać w kontekście podmiotów niepaństwowych. Zatem pytanie, czy wkład jednostki do zarządzania globalnego jest wystarczająco istotny, aby traktować ją jako osobny typ aktora niepaństwowego, pozostaje otwarte.

Jak pokazuje powyższa analiza, aktorów niepaństwowych cechuje wysoki stopień heterogeniczności. Ich działalność i zaangażowanie w rozwój stosunków międzynarodowych oraz bezpieczeństwa różni się w zależności od zasięgu, intensywności, obszaru i jakości tychże działań. Nie ulega jednak wątpliwości, że ich rola w kształtowaniu środowiska bezpieczeństwa jest znaczna, a możliwości jeszcze większe. Nawet ONZ założyła, że podmioty niepaństwowe mogą przyczynić się do poprawy legitymizacji zarządzania globalnego (Deklaracja Milenijna Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych).

Przedstawiona analiza wskazuje na powolne przesuwanie się siły sprawczej z państw do podmiotów niepaństwowych, których rola w międzynarodowej polityce i bezpieczeństwie stale rośnie. Powolna dyfuzja państwa narodowego jest spowodowana przez dwie sprzeczne tendencje: integrację i rozpad. Jak słusznie zauważyli Tofflerowie, „najbardziej dynamiczne sektory nowego ładu gospodarczego nie mają charakteru narodowego, tylko regionalny lub ponadpaństwowy” (Toffler, Toffler, 1994, s. 274). Z drugiej strony, istnieją lokalne siły odśrodkowe, mające na celu tworzenie małych społeczności lokalnych o dużej autonomii. Wynika to głównie z różnic rozwojowych i ekonomiczno-finansowych, które są przedstawiane opinii publicznej jako dążenie do odrębnej tożsamości narodowej, etnicznej lub religijnej. To z kolei determinuje powstanie nowego rodzaju konfliktu i wojny, w którym państwa nie są już głównymi graczami. Dlatego też przyszłymi decydentami nie będą państwa, lecz aktorzy niepaństwowi: międzynarodowe korporacje kierujące się własnym interesem i współpracujące z lokalnymi autonomicznymi władzami. Zatem w sposób znaczący zmienią się zarówno relacje na arenie międzynarodowej, jak i rola poszczególnych graczy w kształtowaniu bezpieczeń-

stwa globalnego. Podobnie pojęcie wojny będzie musiało zostać poddane ponownej analizie i być może nawet zdefiniowane na nowo.

Bibliografia

Abrahamsen R., Williams M. C. (2001), *Security Beyond the State: Private Security in International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

Alston P. (2005), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford.

Arts B., Noortmann M., Reinalda B. (2001), *Non-State Actors in International Relations*, Ashgate, Aldershot.

Arts B. (2003), *Non-State Actors in Global Governance: Three Faces of Power*, Working Paper, Max Planck Project Group on Common Goods, Bonn.

Białoskórski R. (2010), *Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa XXI wieku*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Cła i Logistyki, Warszawa.

Breitmeier H. (2008), *The Legitimacy of International Regimes*, Ashgate, Farnham.

Clapham A. (2006), *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, Oxford.

Collier P., Elliott V. L., Hegre H., Hoeffler A., Reynal-Querol M., Sambanis N. (2003), *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Oxford University Press, Oxford.

Fearon J., Laitin D. (2003), *Ethnicity, Insurgency, and Civil War*, „American Political Science Review”, vol. 97, nr 1.

Hameiri S., Jones L. (2013), *The Politics and Governance of Non-Traditional Security*, „International Studies Quarterly”, vol. 57, Issue 3, September.

Haufler V. (1997), *Dancing with the Devil: International Business and Environmental Regimes*, w: *Saving the Seas: Values, Scientists, and International Governance*, red. L. A. Brooks, S. D. Van Deveer, University of Maryland Sea Great Publications, Maryland.

Josselin D., Wallace W. (2001), *Non-state Actors in World Politics*, Palgrave Publishers, London.

Jessop B. (2009), *Avoiding Traps, Rescaling States, Governing Europe*, w: *Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale*, red. R. Keil, R. Mahon, UBC Press, Vancouver.

Kamminga M. T. (2005), *The Evolving Status of NGOs under International Law: A Threat to the Inter-State System?*, w: *Non-State Actors and Human Rights*, red. P. Alston, Oxford University Press, Oxford.

Krause K. (2010), *Armed Groups and Contemporary Conflicts: Challenging the Weberian State*, Routledge, London.

Malthanner S. (2007), *The ‘Armed Groups Database’: Aims, Sources, and Methodology*, „Working Papers Micropolitics”, nr 2.

Mann M. (1993), *Nation-states in Europe and other continents: diversifying, developing, not dying*, „Daedalus”, nr 122(3).

Muchliński P. (2010), *Multinational Enterprises as Actors in International Law: Creating ‘Soft Law’ Obligations and ‘Hard Law’ Rights*, w: *Non-State Actor Dynamics in International Law*, red. M. Noortmann, C. Ryngaert, Ashgate, Farnham.

Østergaard-Nielsen E. (2001), *Diasporas in World Politics*, w: *Non-state Actors in World Politics*, red. D. Josselin, W. Wallace, Palgrave Publishers, London.

Reinalda B. (1997), *‘Dea ex Machina’ or the Interplay between National and International Policy making? A Critical Analysis of Women in the European Union*, w: *Sex Equality Policy in Western Europe*, red. F. Gardiner, Routledge, London.

Reinish A. (2005), *The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors*, w: *Non-State Actors and Human Rights*, red. P. Alston, Oxford University Press.

Rourke J. T. (2008), *International Politics on the World Stage*, McGraw-Hill, Boston.

Ryall D. (2001), *The Catholic Church as a Transnational Actor*, w: *Non-state Actors in World Politics*, red. D. Josselin, W. Wallace, Palgrave Publishers, London.

Sassen S. (2006), *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton.

Shultz R., Farah D., Lochard I. V. (2004), *Armed Groups: A Tier-One Security Priority*, „INSS Occasional Paper”, nr 57, September.

Smith J. (2001), *Political Parties in a Global Age*, w: *Non-state Actors in World Politics*, red. D. Josselin, W. Wallace, Palgrave Publishers, London.

Stiles K. W. (2005), *Grassroots empowerment: States, non-state actors and global policy formulation*, w: *Non-State Actors and Authority in the Global System*, red. R. A. Higgott, G. R. D. Underhill, A. Bieler, Routledge, London.

Toffler A., Toffler H. (1994), *War and Anti-War: Survival at the Dawn of the 21st Century*, Warner Books, London.

Role of non-state actors in shaping security

Summary

The article presents the analysis of the role of non-state actors in shaping global security. It points out the functions performed by states and the observation that their role is gradually diminishing in favor of non-state actors. The article also presents the classification of these actors (governmental and non-governmental organizations, corporations, militias, think-tanks, diasporas, political parties and the Catholic Church) differentiating their significance for international security.

Key words: states, non-state actors, security, corporations, international organizations

DOI 10.14746/ssp.2017.3.8

Andrzej Pogłódek

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Referendum ogólnokrajowe w Republice Kazachstanu

Streszczenie: Kazachstan w Konstytucji z 1995 roku uznał, podobnie jak inne państwa Azji Centralnej, równorzędność dwóch postaci sprawowania władzy przez naród (bezpośredniej i przedstawicielskiej). Jednakże ograniczenia wprowadzone ustawą konstytucyjną znacząco zawęziły zakres przedmiotowy referendum. Prawo zarządzenia referendum ma tylko prezydent Kazachstanu, co powoduje, że obywatele mogą jedynie występować do głowy państwa o przeprowadzenie ogólnokazachstańskiego referendum. W praktyce ustrojowej Kazachstanu od 1995 roku (przyjęcie obecnej Konstytucji) obywatele nie mieli okazji wziąć udziału w referendum. Pojawiające się wnioski były odrzucane przez głowę państwa. Wobec tego w Kazachstanie potencjał instytucji referendum pozostaje w uśpieniu, niewykorzystywany w procesie postępującej demokratyzacji tego kraju.

Słowa kluczowe: Kazachstan, referendum, demokracja bezpośrednia, Azja Centralna, partycypacja obywatelska

Wprowadzenie

Obecnie większość państw uzupełnia ustrój przedstawicielski różnymi instytucjami demokracji bezpośredniej czy też – zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny – semibezpośredniej[1]. Szczególne znaczenie w państwach przechodzących tranzycję ustrojową od niedemokratycznych rządów do ustroju demokratycznego ma instytucja referendum. Polityczne znaczenie tego mechanizmu wynika z bezpośredniego legitymizowania przez lud przeprowadzanych w państwie zmian

[1] W XIX wieku L. Duguit uznawał referendum za rządy czysto przedstawicielskie, a plebiscyty – za akt, którym lud deleguje suwerenność jednej osobie (Дюги, 1908, s. 397). W opinii L. Dugita ustawy powinny być omawiane i głosowanie przez parlament, jednak „nie mają one mocy ustawy, dopóki nie zostaną zatwierdzone bezpośrednio na zgromadzeniu obywateli" (Дюги, 1908, s. 397).

polityczno-ustrojowych. Należy wręcz stwierdzić, że referendum jest niezbędną instytucją ustroju współczesnego państwa demokratycznego (Комарова, 2011, s. 15). Obszar Kazachstanu od połowy XVIII wieku znajdował się w sferze wpływów Imperium Rosyjskiego, choć ostatecznie został włączony do państwa carów dopiero w II połowie XIX wieku. Od początku XX wieku w Imperium Rosyjskim zachodziły ograniczone przemiany ustrojowe. Budowa monarchii konstytucyjnej została jednakże przerwana przez upadek monarchii w wyniku rewolucji burżuazyjno-demokratycznej w lutym 1917 roku, a później przewrót bolszewicki w październiku 1917 roku położył kres nadziejom na demokratyzację ustroju. Kazachom nie udało się bowiem utrzymać swojej odrębności państwowej, którą stanowiła Ałasz Orda. W 1920 roku obszar Kazachstanu został ostatecznie opanowany przez bolszewików. W wyniku tych zdarzeń aż do 1991 roku rozwój konstytucyjny Kazachstanu odbywał się w ramach tzw. konstytucjonalizmu socjalistycznego. Ten zaś, mimo że odwoływał się do „ludowładztwa”, niechętnie podchodził do instytucji demokracji bezpośredniej[2]. Jeśli chodzi o prawną regulację instytucji referendum w Kazachskiej SRR, to ustawa zasadnicza z 1937 roku przewidywała instytucję referendum (konsultacji ludowych)[3], nie wydano jednak wówczas aktów ustawodawczych regulujących tę problematykę. Następna ustawa zasadnicza radzieckiego Kazachstanu z 1978 roku, przyjęta po uchwaleniu Konstytucji ZSRR z 1977 roku, stanowiła, że najważniejsze sprawy życia państwowego wnosi się na ogólnoludowe konsultacje, a także poddaje się pod referendum. Jedynym referendum przeprowadzonym w Kazachstanie w okresie radzieckim było ogólnozwiązkowe referendum

[2] Radziecki model ustrojowy przyjmował zasadę jednolitości władzy państwowej wraz z hierarchicznym systemem organów przedstawicielskich. Najwyższym organem władzy państwowej Turkiestańskiej SRR była jednoizbowa Rada Najwyższa. Organ ten pracował w trybie sesyjnym. W okresie między sesjami funkcje Rady Najwyższej sprawowało jej Prezydium, będące także formalnie kolegialną głową państwa. Radzie Najwyższej podlegały rady deputowanych ludowych niższych szczebli.

[3] Nastąpiło to w ślad za Konstytucją ZSRR z 1936 r., która określała referendum jako konsultację ludową. Zgodnie z art. 49 Konstytucji ZSRR z 1936 r. Prezydium Rady Najwyższej ZSRR przeprowadzało konsultację ludową (referendum) ze swojej inicjatywy lub na żądanie jednej z republik związkowych. Należy zauważyć, że artykuł ten uprawniał jedynie Prezydium Rady Najwyższej ZSRR do zarządzenia referendum. Ustrojodawca nie określił także, w jakich przypadkach może zostać przeprowadzone referendum, co oznaczało przekazanie rozstrzygnięcia tej sprawy Prezydium Rady Najwyższej ZSRR.

z marca 1991 roku, które jednak trudno uznać za wypełniające standardy demokratyczne.

Ostatecznie dopiero po upadku Związku Radzieckiego w państwach Azji Centralnej instytucja referendum ogólnokrajowego znalazła poczesne miejsce w przyjętych konstytucjach nowych państw regionu[4]. W każdym przypadku ustrojodawcy zdecydowali się wyraźnie zaakcentować zasadę ludowładztwa, sprawowanego także w sposób bezpośredni w drodze referendum[5]. W przypadku Kazachstanu ustrojodawca stwierdził, że naród jest jedynym źródłem władzy państwowej. Sprawuje on swoją władzę bezpośrednio poprzez ogólnonarodowe referendum i wolne wybory, a także poprzez delegowanie wykonywania swojej władzy organom państwowym (por. art. 3 ust. 1 i 2 Konstytucji z 1995 r.). Oczywiście wedle utrwalonych w Polsce ujęć zaliczenie wolnych wyborów do form bezpośredniego sprawowania władzy przez naród – suwerena może wydawać się dziwne, tym niemniej w praktyce rozwiązań państw regionu jest to ujęcie typowe. W niniejszym artykule podjęto natomiast temat instytucji referendum, której status jako instytucji demokracji bezpośredniej nie budzi większych sporów. Obecnie problematyka referendum ogólnokrajowego w Kazachstanie jest regulowana przez: Konstytucję Republiki Kazachstanu[6], ustawę konstytucyjną Republiki Kazachstanu *O referendum republikańskim* (dalej: u.r.r.), ustawę konstytucyjną Republiki Kazachstanu *O wyborach w Republice Kazachstanu* (dalej: u.w.) (w części niesprzecznej z rozwiązaniami ustawy konstytucyjnej o referendum) oraz akty Centralnej Komisji Referendalnej, posiadające charakter normatywny. Przedmiotem artykułu jest próba przedstawienia kazachstańskiego modelu instytucji referendum ogólnokrajowego. W szczególności zaś przedstawienie jego podstaw prawnych, zakresu przedmiotowego, trybu zarządzania, organizacji i przebiegu referendum oraz skutków prawnych rozstrzygnięć referendalnych.

---

[4] Także w Kazachstanie pierwsza konstytucja nowego państwa z 28 stycznia 1993 roku (Konstytucja, 1993) przewidziała instytucję referendum. Instytucję tę utrzymała również obecnie obowiązująca, uchwalona w drodze referendum ogólnokrajowego konstytucja z 1995 roku. O rozwoju państwowości kazachstańskiej, w tym pierwszej konstytucji, piszą szerzej Bodio i Mołdawa (2007, s. 33–76; 2009, s. 15–54) i Шеретов (2008).

[5] O pojęciu demokracji bezpośredniej szerzej pisze Комарова (2011), w literaturze polskiej zaś m.in. Uziębło (2009).

[6] Informacje o ustroju Kazachstanu pod rządami obecnej konstytucji można znaleźć w książce J. Szymanka (2013).

Pojęcie referendum. Przedmiot referendum

W Kazachstanie pod pojęciem referendum republikańskiego rozumie się „ogólnonarodowe głosowanie w sprawach projektów konstytucji, ustaw konstytucyjnych, ustaw i decyzji w innych najważniejszych sprawach życia państwowego Republiki Kazachstanu”. W przypadku Kazachstanu referendum przeprowadza się wyłącznie na całym terytorium państwa (art. 1 u.r.r.). Ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że przedmiotem referendum mogą być:

1) przyjęcie Konstytucji, ustaw konstytucyjnych, ustaw Republiki, wniesienie do nich zmian i uzupełnień;
2) decyzje w innych najważniejszych zagadnieniach życia państwowego Republiki (art. 2 u.w.).

Nie mogą być przedmiotem referendum sprawy:

1) które mogą pociągnąć za sobą naruszenie konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela;
2) dotyczące zmiany unitarnego charakteru i terytorialnej integralności państwa, formy rządów Republiki;
3) dotyczące ustroju administracyjno-terytorialnego i granic Republiki;
4) dotyczące wymiaru sprawiedliwości, obronności, bezpieczeństwa narodowego i ochrony porządku społecznego;
5) dotyczące polityki budżetowej i podatkowej;
6) dotyczące amnestii i ułaskawienia;
7) dotyczące powołania i wyboru na urząd, odwołania z urzędu osób, które należy do kompetencji Prezydenta, izb Parlamentu i Rządu Republiki;
8) dotyczące wykonywania obowiązków wynikających z umów międzynarodowych Republiki (art. 3 u.w.).

Ogólnie rzecz biorąc, zakres przedmiotowy kazachstańskiego referendum, uwzględniając ocenność niektórych wyłączeń przedmiotowych z niego („naruszenie konstytucyjnych praw i wolności”, „porządek społeczny”, „obronność” itp.), może być w praktyce znacząco zawężony w stosunku do „pozytywnego” katalogu przedmiotu referendum. Należy tu także zauważyć, że wyłączenia z zakresu przedmiotowego referendum mają w Kazachstanie umocowanie jedynie ustawowe. Jedynie zakaz zmiany unitarnego charakteru państwa, naruszania jego integralności terytorialnej oraz zmiany formy rządów ma umocowanie w Konstytucji (art. 91 ust. 2 Konstytucji z 1995 r.). Tak szerokie pozakonstytucyjne rozszerzenie wyłączeń z przedmiotu referendum, nawet

jeżeli niektóre z nich należy uznać za zasadne, nie jest rozwiązaniem właściwym.

Zarządzenie referendum

Prawo zarządzenia referendum Konstytucja Kazachstanu przyznała wyłącznie Prezydentowi Republiki Kazachstanu (art. 44 pkt 10 Konstytucji w zw. z art. 10 u.r.r.). Inicjatywa zarządzenia referendum należy do:

1) Prezydenta Kazachstanu;
2) Parlamentu Republiki Kazachstanu, który występuje z inicjatywą zarządzenia referendum do Prezydenta[7];
3) Rządu Republiki Kazachstanu, który występuje z inicjatywą zarządzenia referendum do Prezydenta[8];
4) nie mniej niż dwustu tysięcy obywateli Republiki posiadających prawo uczestnictwa w referendum republikańskim, w kategoriach ilościowych równo reprezentujących wszystkie obwody, stolicę Republiki i miasta o znaczeniu republikańskim, którzy zwracają się z inicjatywą zarządzenia referendum do Prezydenta[9].

Wnioski o zarządzenie referendum w jednej i tej samej sprawie mogą być wnoszone do powtórnego rozpatrzenia przez Prezydenta nie wcześniej niż po dwóch latach od przyjęcia poprzedniej decyzji w tej sprawie (art. 11 u.r.r.).

Wobec ujęcia uprawnienia Prezydenta jako prawa, a nie obowiązku ma on swobodę podjęcia decyzji odnośnie do przedstawionego wniosku o zarządzenie referendum[10]. W przypadku inicjatywy pochodzących od Parlamentu, Rządu lub obywateli, Prezydent może zdecydować: 1) o zarządzeniu referendum; 2) o konieczności wniesienia zmian lub uzupełnień do Konstytucji, przyjęcia ustawy konstytucyjnej, ustawy lub innej decyzji w sprawie przedstawionej jako przedmiot referendum, bez jego

[7] Inicjatywa wykonywana jest przez Parlament na odrębnych posiedzeniach izb, w drodze kolejno rozpatrzenia sprawy w Mażlisie, a później w Senacie, i przybiera postać odpowiednich postanowień Izb Parlamentu.

[8] Inicjatywę wykonuje Rząd na swoim posiedzeniu większością głosów ogólnej liczby swoich członków i przybiera ona postać odpowiedniego postanowienia.

[9] Tryb wykonywania przez obywateli inicjatywy referendalnej został szczegółowo określony w art. 12–16 u.r.r.

[10] Przyjęcie takiego rozwiązania jest jednym z przykładów silnej pozycji głowy państwa pośród organów władzy państwowej w Kazachstanie. O prezydencie w ustroju Kazachstanu szerzej pisze Б. А. Майлыбаев (2004).

przeprowadzenia; 3) o odrzuceniu inicjatywy zarządzenia referendum. W przypadku inicjatywy wychodzącej od Rządu lub od obywateli decyzja Prezydenta jest ostateczna. Jedynie Parlament może, w razie odrzucenia swojego wniosku o wniesienie pod referendum republikańskie zmian i uzupełnień do Konstytucji, przyjąć ustawę o wniesieniu tych zmian i uzupełnień (większością co najmniej czterech piątych głosów ogólnej liczby deputowanych każdej z izb Parlamentu). W takim przypadku Prezydent podpisuje tę ustawę lub wnosi ją na referendum republikańskie (art. 17 u.r.r.)[11]. W przypadku podjęcia przez Prezydenta decyzji o zarządzeniu referendum wydaje on dekret, w którym: 1) określa datę przeprowadzenia referendum; 2) formułuje treść wnoszonego na nie pytania[12]; 3) rozstrzyga inne sprawy związane z przeprowadzeniem referendum. Dekret Prezydenta o zarządzeniu referendum, teksty projektów Konstytucji, ustawy konstytucyjnej, ustawy, wnoszonych do nich zmian i uzupełnień publikowane są w środkach masowego przekazu (art. 18 u.r.r.).

Przygotowanie i przeprowadzenie referendum

Referendum przeprowadza się nie wcześniej niż miesiąc i nie później niż trzy miesiące od dnia podjęcia decyzji o jego zarządzeniu. W wyjątkowych przypadkach Prezydent może ustanowić inny termin referendum (art. 19 u.r.r.). Przeprowadzanie referendum opiera się na zasadach[13]: 1) dobrowolnego uczestnictwa w referendum i wolnego wyrażania woli przez obywateli[14]; 2) powszechnego, równego i bezpośredniego prawa

[11] O pozycji parlamentu w państwach Azji Centralnej szerzej pisze J. Szymanek (2008, s. 5–29).

[12] Prezydent Kazachstanu w porozumieniu z inicjatorem referendum ma prawo uściślić sformułowanie pytania wnoszonego pod referendum w celu bardziej dokładnego wyrażenia intencji jego inicjatorów. Należy zauważyć, że taka możliwość stwarza ryzyko pokusy wprowadzenia zmiany treści pytania referendalnego w celu uzyskania pożądanego wyniku.

[13] Sam przebieg referendum jest w znacznym stopniu podobny do rozwiązań obowiązujących w trakcie wyborów w Kazachstanie. Na temat prawa wyborczego w Kazachstanie pisze Ж. В. Ивашевская (2005).

[14] Ustawodawca kazachstański zastrzegł, że przeszkadzanie w jakiejkolwiek formie w swobodnym wykonywaniu przez obywateli Republiki ich prawa do uczestniczenia w referendum pociąga odpowiedzialność w przewidzianym ustawą trybie (art. 36 ust. 1 u.r.r.). Przeszkadzanie to obejmuje agitację w sprawie wniesionej na referendum, fałszowanie dokumentów wyborczych, celowe nieprawne liczenie gło-

obywateli do uczestniczenia w referendum w głosowaniu tajnym; 3) jawności (art. 4 u.r.r.). Przygotowanie i przeprowadzenie referendum zapewniają: 1) Centralna Komisja Wyborcza Republiki Kazachstanu, wykonująca funkcje Centralnej Komisji Referendalnej; 2) terytorialne komisje wyborcze Republiki Kazachstanu, wykonujące funkcje terytorialnych komisji referendalnych; 3) obwodowe komisje wyborcze Republiki Kazachstanu, wykonujące funkcje lokalnych komisji wyborczych[15]. Utworzenie terytorialnych i lokalnych komisji referendalnych i określenie ich składu zapewniają odpowiedni akimowie, w trybie przewidzianym przez ustawodawstwo wyborcze (art. 20 u.r.r.). Decyzje komisji referendalnej, przyjęte w granicach jej ustawowych uprawnień są wiążące dla wszystkich organów państwowych, organów samorządu lokalnego, organizacji, a także ich osób urzędowych na odpowiednim terytorium. Przewodniczący, zastępca przewodniczącego, sekretarz lub członek komisji referendalnej mogą być urlopowani na okres przygotowania i przeprowadzenia referendum od wykonywania pracowniczych lub służbowych obowiązków z otrzymaniem średniego pracowniczego wynagrodzenia ze środków przydzielonych na przeprowadzenie referendum. Organy państwowe, organy samorządu lokalnego, organizacje, a także ich osoby urzędowe mają obowiązek wspierać komisje referendalne przy wykonywaniu przez nie swoich obowiązków, przedstawiać niezbędne dla ich pracy informacje i materiały, okazywać inną pomoc (art. 24 u.r.r.). Ustawodawca zastrzegł także, że działania organów państwowych i osób urzędowych w sprawach organizacji i przeprowadzenia referendum mogą być zaskarżane do sądu (art. 36 ust. 2 u.r.r.).

Organizacja i przeprowadzenie referendum są otwarte i jawne. Decyzja o przeprowadzeniu referendum i wniesionym (wniesionych) na niego pytaniu (pytaniach) podawana jest do wiadomości obywateli środkami masowej informacji. Komisja referendalna informuje obywateli o swojej pracy przy organizacji referendum, o utworzeniu komisji do głosowania, składzie, miejscu siedziby i czasie pracy komisji, o spisach obywateli mających prawo uczestniczenia w referendum. Przy przeprowadzaniu referendum mogą być obecni przedstawiciele z organizacji społecznych Republiki, obserwatorzy z państw obcych i organizacji międzynarodowych, których uprawnienia wykonywane są w ustalonym przez Centralną

sów, naruszenie tajności głosowania lub inne naruszenie ustawodawstwa o referendum republikańskim.

[15] O uprawnieniach poszczególnych komisji referendalnych, patrz art. 21, 22 i 23 u.r.r.

Komisję Referendalną trybie. Ingerencja przedstawicieli i obserwatorów w prace komisji referendalnych jest niedopuszczalna. Środki masowej informacji przekazują informacje o przygotowaniu i przeprowadzeniu referendum. Ustawodawca zagwarantował im dostęp do materiałów związanych z przeprowadzeniem referendum (art. 6 u.r.r.).

Sporządzanie spisów uczestników referendum

Tworzenie spisów obywateli uprawnionych do wzięcia udziału w referendum rozpoczyna się po zarządzeniu jego przeprowadzenia. Podstawą do włączenia obywatela do spisu uczestników referendum w konkretnym obwodzie głosowania jest fakt zamieszkiwania, potwierdzony zameldowaniem na obszarze tego obwodu głosowania. Spis uczestników referendum powinien być tworzony w porządku alfabetycznym, choć ustawodawca kazachstański dopuścił możliwość przyjęcia innego kryterium. W spisie należy umieścić: nazwisko, imię, otczestwo, rok urodzenia (w przypadku 18-latków dodatkowo: dzień i miesiąc urodzenia oraz adres stałego miejsca zamieszkania wyborcy). Listy są tworzone przez lokalny organ władzy wykonawczej na podstawie danych przekazanych przez organy zajmujące się ewidencją ludności. Jednakże każdy obywatel mający prawo głosowania w referendum ma prawo zarejestrować się w tym charakterze we właściwym lokalnym organie wykonawczym od momentu zarządzenia referendum. Przewidziano także możliwość włączenia uczestnika referendum do spisu poza miejscem stałego zamieszkania. Obywatel może zwrócić się najpóźniej 30 dni przed dniem referendum do lokalnego organu wykonawczego w miejscu swojego rzeczywistego przebywania z pisemnym wnioskiem o włączenie go do spisu. W takim przypadku uczestnik referendum jest skreślany ze spisu w miejscu rejestracji i włączany do spisu w tym obwodzie, w którym będzie głosować. Spisy dla każdego obwodu są podpisywane przez akima i przedstawiane właściwej dla tego obszaru komisji wyborczej na 20 dni przez rozpoczęciem głosowania[16]. Ustawodawca kazachstański przewidział także pewne odrębności odnośnie do sporządzania spisów w odniesieniu do niektórych

[16] Odpowiedzialność za poprawność przedstawianych spisów ponoszą urzędnicy lokalnych organów władzy wykonawczej. Należy także nadmienić, że lokalne organy władzy wykonawczej w okresach między odbywającymi się w Kazachstanie wyborami i referendami mają obowiązek przedstawiać właściwej dla danego obszaru terytorialnej komisji wyborczej informacje o wyborcach każdego 1 stycznia i 1 lipca danego roku.

kategorii uczestników referendum (np. studenci, żołnierze, osoby przebywające poza granicami Kazachstanu). Zakazano także wnoszenia zmian do spisów po rozpoczęciu liczenia głosów (art. 24 u.w. w zw. z art. 25 u.r.r.). Uczestnik referendum może być włączony tylko do jednego spisu uczestników referendum(art. 25 u.w. w zw. z art. 25 u.r.r.).

Przygotowane spisy są przedstawiane uprawnionym do udziału w referendum obywatelom Kazachstanu na 15 dni przed dniem referendum[17]. Obywatele mogą zapoznawać się ze spisami, a także sprawdzać prawidłowość zawartych w nich danych w siedzibach odpowiednich komisji referendalnych. Grafik prac obwodowych komisji referendalnych, z wyłączeniem dnia głosowania, określa komisja terytorialna. Uznać należy, że przyjęte godziny pracy obwodowych komisji powinny umożliwiać obywatelom wykonywanie ich prawa w sposób rzeczywisty, a nie tylko teoretyczny. Każdy obywatel ma prawo sprawdzać dane o sobie w spisach uczestników referendum i skarżyć niewłączenie, nieprawidłowe włączenie do spisu lub wykreślenie ze spisu, a także popełnione w spisie błędy w danych o uczestniku referendum. Wniosek o konieczność włączenia do spisu, skreślenia lub dokonania korekty w spisie rozpatruje właściwa komisja referendalna w dniu wpłynięcia do niej wniosku. W przypadku odrzucenia wniosku komisja referendalna niezwłocznie wydaje wnioskodawcy kopię umotywowanej decyzji w tej sprawie. Decyzja może być zaskarżona do odpowiedniego sądu właściwego ze względu na lokalizację komisji referendalnej, który rozpatruje skargę w dniu wpłynięcia wniosku i podejmuje ostateczną decyzję. W przypadku decyzji o wniesieniu do spisu poprawek lub włączeniu do spisu niewłączonego obywatela, komisja referendalna dokonuje odpowiednich zmian w spisie niezwłocznie (art. 26 u.w. w zw. z art. 25 u.r.r.).

Głosowanie

Prawo uczestniczenia w referendum mają obywatele Kazachstanu, którzy ukończyli osiemnaście lat, bez względu na swe pochodzenie,

[17] Termin ten nie dotyczy jednak spisów w obwodach wyborczych utworzonych w jednostce wojskowej, na statkach należących do Kazachstanu, które w dniu referendum będą znajdować się na morzu, w domach wypoczynkowych, sanatoriach, stacjonarnych instytucjach profilaktyczno-leczniczych, w miejscach przebywania obywateli położonych w oddalonych i trudno dostępnych rejonach, obwodach utworzonych na terenach wypasu zwierząt, w aresztach śledczych i ośrodkach tymczasowego zatrzymania oraz przy przedstawicielstwach Kazachstanu poza granicami państwa – te spisy uczestników referendum są przedstawiane biorącym w nim udział na pięć dni przed jego przeprowadzeniem.

status społeczny, urzędowy i majątkowy, płeć, rasę, narodowość, język, stosunek do religii, przekonania, miejsce zamieszkania lub jakiekolwiek inne okoliczności. W referendum nie mają prawa uczestniczyć obywatele uznani przez sąd za ubezwłasnowolnionych, a także przebywający w miejscach pozbawienia wolności z wyroku sądu. Jakiekolwiek bezpośrednie lub pośrednie ograniczenie praw innych obywateli Republiki do uczestniczenia w referendum jest niedopuszczalne i karane przez ustawę. Obywatele biorą udział w referendum na równych prawach i każdy z nich posiada jeden głos lub równą większą liczbę głosów. Obywatele uczestniczą w referendum bezpośrednio (art. 5 u.r.r.). Głosowanie w referendum przeprowadzane jest w dniu referendum od godziny siódmej do dwudziestej czasu lokalnego[18]. O czasie i miejscu głosowania obwodowe komisje referendalne są obowiązane powiadomić uczestników referendum nie później niż dziesięć dni przed dniem przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego – poprzez środki masowego przekazu, a także innymi sposobami (art. 30 ust. 1 u.r.r.)[19]. W niektórych przypadkach ustawodawca przewidział możliwość wcześniejszego zakończenia głosowania (art. 38 u.w. w zw. z art. 29 u.r.r.). W dniu głosowania referendalnego obwodowa komisja referendalna na godzinę przed jego rozpoczęciem rozpoczyna otwieranie obwodów. Przewodniczący komisji referendalnej na 30 minut przed rozpoczęciem głosowania w obecności członków komisji sprawdza urny do głosowania – odnośnie obecności w nich (lub nie) kart do głosowania, całości urny, plombuje lub pieczętuje urnę. Przewodniczący określa członków komisji odpowiedzialnych za wydawanie kart do głosowania (art. 40 u.w. w zw. z art. 29 u.r.r.).

Ustawodawca kazachstański dokładnie określił wygląd lokalu do głosowania. Musi to być wydzielone pomieszczenie, w którym znajduje się dostateczna liczba kabin służących do głosowania tajnego. Określone jest miejsce wydawania kart do głosowania, a urny są usytuowane w taki sposób, by biorący udział w referendum przed wrzuceniem karty do urny

[18] W Kazachstanie są dwie strefy czasowe (jedna w części europejskiej tego państwa, a druga w azjatyckiej). Ustawodawca przewidział także możliwość zmiany typowego czasu głosowania (rozpoczęcia, zakończenia). Może uczynić to terytorialna komisja referendalna na wniosek odpowiedniego akima lub obwodowej komisji referendalnej. Jednakże głosowanie nie może rozpocząć się wcześniej niż o szóstej, a zakończyć później niż o dwudziestej drugiej. Dodatkowo obywatele muszą zostać powiadomieni o zmianie czasu głosowania.

[19] Odnośnie do innych sposobów można domniemywać, że mogą to być tradycyjnie przyjęte na danym obszarze środki komunikowania, np. wywieszenie informacji na tablicy ogłoszeń.

musiał przejść przez kabinę służącą do głosowania tajnego. Przy czym obserwatorzy, mężowie zaufania, przedstawiciele środków masowego przekazu i członkowie komisji referendalnej muszą mieć możliwość obserwowania urny wyborczej, a także wejścia i wyjścia z kabin do tajnego głosowania. Takie rozwiązanie wyraźnie wskazuje na ujęcie przez kazachstańskiego ustawodawcę oddawania głosu w sposób tajny jako obowiązku, a nie tylko prawa uczestnika referendum (art. 39 ust. 1 u.w. w zw. z art. 29 u.r.r.). W lokalu do głosowania musi być także wywieszony w widocznym miejscu tekst pytania wnoszonego pod referendum, projektów Konstytucji, ustaw konstytucyjnych, ustaw, wnoszonych w nich zmian i uzupełnień (art. 26 u.r.r.). Na osoby, które przebywają w lokalu referendalnym, nałożony został obowiązek przestrzegania zasad ustanowionych przez komisję referendalną. Przewodniczący danej komisji reguluje liczbę uczestników referendum znajdujących się w lokalu jednocześnie, odpowiada za porządek i ma prawo zażądać opuszczenia pomieszczenia przez każdego, kto narusza prawo dotyczące przebiegu i organizacji referendum. W lokalu mogą przebywać tylko osoby, które oddają głos. Ustawodawca wyraźnie zakazał obecności osób postronnych, które nie są związane z procesem głosowania (gapiów). W przypadku naruszania kazachstańskiego ustawodawstwa dotyczącego referendum, członek komisji referendalnej jest niezwłocznie odsuwany od jej pracy, a obserwator i inna osoba wydalana z lokalu na podstawie umotywowanej decyzji komisji referendalnej, przyjętej w formie pisemnej[20]. Zapewnienie porządku w lokalu referendalnym powierzone zostało organom spraw wewnętrznych. Jednakże funkcjonariusze tychże mogą się w nim znajdować jedynie na zaproszenie przewodniczącego i są obowiązani opuścić lokal niezwłocznie po przywróceniu porządku lub na prośbę przewodniczącego komisji (art. 39 ust. 2–3 u.w. w zw. z art. 29 u.r.r.).

Kazachstański ustawodawca przyjął, że uczestnicy referendum głosują osobiście[21]. Obywatel Kazachstanu otrzymuje kartę do głosowania po przedstawieniu dokumentu potwierdzającego jego tożsamość. Otrzymanie karty poświadcza podpisem w spisie uczestników referendum. Karta do głosowania jest podpisywana przez wydającego ją członka komisji

[20] Wykonanie takiej decyzji zapewniają organy spraw wewnętrznych, do których należy także podjęcie odpowiednich działań w celu pociągnięcia odsuniętego członka komisji referendalnej, a także wydalonego obserwatora lub innej osoby do odpowiedzialności, przewidzianej ustawami Republiki Kazachstanu.

[21] Zgodnie z ustawą oznacza to zarówno zakaz przekazywania swojego głosu innej osobie, jak też zakaz głosowania za inną osobę.

referendalnej[22], który podpisuje się także w spisie naprzeciw nazwiska uczestnika, któremu wydał kartę. Zasadą jest głosowanie w lokalu referendalnym, jednakże w niektórych przypadkach przewidziano możliwość oddania głosu poza nim. Prawo takie mają uczestnicy referendum, którzy ze względu na stan zdrowia, opiekę nad chorym członkiem rodziny lub znajdowanie się w oddalonym i trudno dostępnym rejonie, gdzie nie utworzono obwodu wyborczego, nie mogą przybyć na głosowanie. Mają oni prawo zwrócić się do obwodowej komisji referendalnej na piśmie, ale nie później niż do godziny dwudziestej czasu lokalnego w dniu głosowania, o zorganizowanie głosowania w miejscu ich przebywania. Komisja jest obowiązana zapewnić tym uczestnikom referendum możliwość głosowania w miejscu zamieszkania. O przedstawieniu takiego wniosku przewodniczący komisji czyni wzmiankę przy nazwisku uczestnika referendum. Do głosowania poza lokalem wykorzystywana jest przenośna urna, którą powierza się dwóm członkom komisji referendalnej[23]. Członkom tym wydaje się także odpowiednią liczbę kart do głosowania. Ustawodawca wskazał tu wyraźnie, że powinna ona być większa od liczby głosujących poza lokalem ze względu na możliwość uszkodzenia lub zniszczenia kart do głosowania. Karta uczestnikowi referendum głosującemu poza lokalem wydawana jest na podstawie jego wniosku. Przy wydawaniu karty jeden z członków komisji podpisuje się na karcie, a także na wniosku o głosowanie poza lokalem. Podobnie jak w przypadku głosowania w lokalu, głosowanie w miejscu przebywania uczestnika referendum musi zapewniać poszanowanie praw wyborczych uczestnika referendum, nie może naruszać tajności głosowania ani wykluczać swobody wyrażenia woli przez uczestnika referendum.

W przypadku gdy uczestnik referendum zmienia miejsce zamieszkania w okresie między przedstawieniem spisów uczestników do powszechnego zaznajomienia się a dniem głosowania w referendum może on wystąpić do obwodowej komisji o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania. O jego wydaniu czyni się stosowną wzmiankę w spisie. Po przedstawieniu zaświadczenia w dniu głosowania uczestnik referen-

[22] Przy czym kart do głosowania nie mogą wydawać przewodniczący ani sekretarz komisji referendalnej.

[23] W celu zapewnienia przejrzystości głosowania poza lokalem na komisję został nałożony obowiązek poinformowania obserwatorów, mężów zaufania i przedstawicieli środków przekazu o tym, że wyborcy będą głosować także poza lokalem. Dodatkowo obserwatorzy i mężowie zaufania mają prawo towarzyszyć członkom komisji referendalnej, którym została powierzona przenośna urna.

dum jest włączany do spisu w obwodzie referendalnym, w którym przebywa. Przy czym zaświadczenia takiego nie może otrzymać uczestnik referendum chcący wziąć udział w głosowaniu w innym okręgu lub innym obwodzie w granicach swojego punktu osiedleńczego. Wydawanie zaświadczeń o prawie do głosowania kończy się o godzinie osiemnastej czasu miejscowego w dniu poprzedzającym dzień głosowania (art. 41 u.w. w zw. z art. 29 u.r.r.).

Otrzymana karta do głosowania[24] jest przez głosującego wypełniana w warunkach umożliwiających zachowanie tajności. Jako zasada został przyjęty zakaz obecności w niej jakiejkolwiek osoby oprócz głosującego. Jednakże uczestnik referendum niemogący samodzielnie wypełnić karty ma prawo zwrócić się do osoby, której wierzy, o taką pomoc – nazwisko tej osoby wpisywane jest do spisu uczestników referendum wraz z odnotowaniem pobrania karty przez uczestnika. Przy czym osobą zaufaną uczestnika nie mogą być: 1) członek komisji referendalnej; 2) osoba urzędowa lokalnego organu przedstawicielskiego lub wykonawczego; 3) mąż zaufania; 4) dziennikarz – przedstawiciel środka masowego przekazu; 5) obserwator zarejestrowany przez komisję referendalną. Uczestnik referendum, wypełniając kartę, dokonuje wyboru jednego z wariantów odpowiedzi na pytanie referendalne, za którym się opowiada, zaznaczając odpowiednie puste pole po prawnej stronie. Kart nie można wypełniać ołówkiem ani nanosić na nich poprawek. Po wypełnieniu karta do głosowania jest wrzucana przez uczestnika referendum do urny do głosowania (art. 42 u.w. w zw. z art. 29 u.r.r.).

Ustalanie wyników. Ważność referendum

Przy liczeniu głosów lokalna komisja referendalna ustala: 1) ogólną liczbę obywateli w obwodzie mających prawo uczestniczenia w referen-

[24] Na karcie do głosowania umieszcza się brzmienie każdego wniesionego pytania i warianty odpowiedzi głosującego. W przypadku gdy pod referendum poddano jednocześnie większą liczbę spraw, karty do głosowania sporządza się dla każdej z nich i muszą mieć one inny kolor. Karty do głosowania drukowane są w języku kazachskim i rosyjskim, a także w języku większości mieszkańców żyjących na terenie odpowiedniej jednostki administracyjno-terytorialnej. Tryb przygotowania kart do głosowania określa Centralna Komisja Referendalna. Obwodowe komisje wyborcze są zaopatrywane w karty do głosowania nie później niż na siedem dni przed jego przeprowadzeniem (por. art. 27 u.r.r.).

dum republikańskim; 2) liczbę obywateli, którzy otrzymali karty; 3) ogólną liczbę obywateli, którzy wzięli udział w głosowaniu; 4) liczbę głosów oddanych z poparciem dla każdego pytania i liczbę głosów oddanych przeciw każdemu pytaniu; 5) liczbę kart uznanych za nieważne[25]; 6) liczbę kart uznanych za ważne nieuwzględnionych przy liczeniu głosów (art. 30 ust. 1 u.r.r.)[26]. Przy braku porozumienia odnośnie do powodu unieważnienia karty przy określaniu wyników referendum sprawę rozstrzyga obwodowa komisja referendalna w drodze głosowania. Przy czym decyzja podejmowana jest większością nie mniej niż dwóch trzecich ogólnej liczby członków komisji (art. 28 ust. 3 u.r.r.). Inne sprawy związane z liczeniem głosów w obwodzie, określeniem rezultatów głosowania w administracyjno-terytorialnych jednostkach rozwiązywane są zgodnie z zasadami ustanowionymi ustawą u.w. w części niesprzecznej z u.r.r. (art. 30 ust. 2 ibidem). Centralna Komisja Referendalna na podstawie przedstawionych protokołów wyników głosowania zestawia: 1) ogólną liczbę obywateli Republiki Kazachstanu mających prawo uczestniczenia w referendum; 2) liczbę obywateli uczestniczących w głosowaniu; 3) liczbę obywateli, którzy zagłosowali „za” oraz „przeciw” pytaniu postawionemu pod referendum i liczbę kart uznanych za nieważne – oddzielnie dla każdego pytania poddanego pod głosowanie.

Referendum uznaje się za ważne, jeśli w głosowaniu wzięła udział co najmniej połowa obywateli mających prawo udziału w referendum. Decyzje w sprawach poddanych pod referendum uznaje się za przyjęte, jeżeli w wyniku głosowania za ich przyjęciem opowiedziała się ponad połowa obywateli, którzy wzięli udział w referendum. Zmiany i uzupełnienia w Konstytucji poddane pod referendum republikańskie uznaje się za przyjęte, jeśli głosowała za nimi ponad połowa obywateli biorących udział w głosowaniu w nie mniej niż dwóch trzecich obwodów, miast o znaczeniu republikańskim i stolicy. Wyniki głosowania podsumowywane są na posiedzeniu Centralnej Komisji Referendalnej w tworzonym protokole, podpisywanym przez przewodniczącego, zastępcę przewodni-

[25] Za nieważne przy określaniu wyników referendum uznaje się karty: 1) nieprawidłowego wzoru; 2) na których brakuje podpisu członka obwodowej komisji referendalnej; 3) na których nie wybrano ani jednego z wariantów odpowiedzi na pytanie poddane pod referendum; 4) w przypadku których nie można określić woli wyborcy głosującego w referendum (art. 28 ust. 1 u.r.r.).

[26] Kartami ważnymi, jednak nieuwzględnianymi przy określaniu wyników referendum są karty, w których zaznaczono wszystkie warianty odpowiedzi na pytanie poddane pod referendum (art. 28 ust. 2 u.r.r.).

czącego, sekretarza i członków Centralnej Komisji Referendalnej, i zatwierdzane postanowieniem. Centralna Komisja Referendalna przy podsumowaniu wyników referendum może uznać jego przeprowadzenie na określonych obszarach (jednostkach administracyjno-terytorialnych) za nieważne, jeśli podczas referendum lub przy liczeniu głosów lub określaniu rezultatów referendum miało miejsce naruszenie u.r.r. i u.w. (art. 31 u.r.r.).

Rozstrzyganie sporów o ważność przeprowadzonego referendum ogólnokrajowego zostało przez Konstytucję powierzone Radzie Konstytucyjnej. W tych sprawach Rada Konstytucyjna rozstrzyga na wniosek Prezydenta, Przewodniczącego Senatu, Przewodniczącego Mażylisu, Pierwszego Ministra oraz co najmniej jednej piątej ogólnej liczby deputowanych do Parlamentu (por. art. 72 ust. 1 pkt 1 Konstytucji z 1995 roku). W takim wypadku ogłoszenie wyników referendum republikańskiego zawiesza się na okres rozpatrzenia wniosku. W przypadku zaistnienia sporu co do prawidłowości przeprowadzenia referendum republikańskiego Centralna Komisja Referendalna przekazuje materiały związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum Radzie Konstytucyjnej. W razie stwierdzenia naruszenia Konstytucji Rada ma prawo uznać referendum za niezgodne z Konstytucją. W takim przypadku Centralna Komisja Referendalna podejmuje decyzję o uznaniu za nieważne rezultatów referendum na tych obszarach (jednostkach administracyjno-terytorialnych), gdzie referendum zostało uznane za niezgodne z Konstytucją, i o przeprowadzeniu w terminie jednego miesiąca powtórnego głosowania w tych okręgach (jednostkach administracyjno-terytorialnych). Uznanie przeprowadzenia referendum za zgodne z Konstytucją pociąga za sobą ogłoszenie wyników referendum (art. 32 u.r.r.). Oficjalny komunikat Centralnej Komisji Referendalnej o rezultatach referendum publikowany jest w środkach masowego przekazu nie później niż siedem dni od dnia przeprowadzenia głosowania (art. 33 u.r.r.).

Skutki rozstrzygnięcia referendalnego

Przyjęte w referendum Konstytucja, ustawy konstytucyjne, ustawy, zmiany i uzupełnienia w nich, decyzje w innych sprawach poddanych pod referendum wchodzą w życie z dniem opublikowania oficjalnego obwieszczenia o wynikach referendum, chyba że z rozstrzygnięć przyjętych w referendum wynika inny termin (art. 34 u.r.r.). Rozstrzygnięcia przyjęte

w referendum mają moc obowiązującą na całym terytorium Republiki Kazachstanu i nie wymagają potwierdzenia aktami Prezydenta lub organów władzy państwowej Republiki. Niezgodności między rozstrzygnięciami przyjętymi w referendum a Konstytucją, ustawami konstytucyjnymi, ustawami i innymi normatywno-prawnymi aktami Republiki usuwa się w drodze dostosowania tych aktów do zgodności z rozstrzygnięciem przyjętym w referendum (art. 35 u.r.r.).

Podsumowanie

Ewolucja współczesnej demokracji przebiega, jak się wydaje, w kierunku, w którym niezbędne będzie łączenie demokracji przedstawicielskiej z różnymi instytucjami demokracji bezpośredniej czy też semibezpośredniej[27]. W wyniku rozwoju historycznego wykształciło się wiele postaci bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli[28]. W Kazachstanie instytucja referendum nie ma długich tradycji. Mimo że po raz pierwszy pojawiła się w Konstytucji Kazachskiej SRR z 1937 roku, to w okresie radzieckim była to instytucja martwa. Kazachstańskie rozwiązania w zakresie instytucji referendum na poziomie konstytucyjnym przewidują dość wyraźnie równouprawnienie demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej. Niestety ograniczenie podmiotów uprawnionych do zarządzenia referendum jedynie do Prezydenta Kazachstanu, przy daniu innym (w tym obywatelom) możliwości występowania do głowy państwa z niewiążącym dla niej wnioskiem, znacząco zmniejsza znaczenie ustrojowe referendum. Dodatkowo obowiązująca ustawa przewidziała dość duży zakres wyłączeń przedmiotowych dotyczących referendum, które w większości nie mają bezpośredniej podstawy konstytucyjnej. Ograniczanie zakresu referendum w akcie rangi niższej niż Konstytucja jest praktyką dość częstą (jest tak też w Polsce), jednakże trudno uznać ją za właściwą. Sam sposób przeprowadzania referendum w dużej mierze jest spójny z przepisami prawnymi odnoszącymi się do przygotowania i przeprowadzenia wyborów parlamentarnych czy prezydenckich. Takie ujednolicenie zasad organizowania i przebiegu głosowania z zachowaniem odrębności wynikających ze specyfiki instytucji referendum jest

[27] O pojęciu demokracji bezpośredniej szerzej pisze J. Kuciński (2005, s. 179–182; 2002, s. 16 i n.).

[28] O różnych postaciach demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej szerzej pisze S. Grabowska (2009).

rozwiązaniem właściwym. Wydaje się, że przyjęte rozwiązania prawne umożliwiają od strony prawnej przeprowadzenie referendum, które będzie wypełniało uznawane międzynarodowo standardy demokratyczne. Nie można jednak ocenić tego w praktyce, bowiem od 1995 roku (przyjęcie obecnej Konstytucji) w Kazachstanie obywatele ani razu nie podejmowali rozstrzygnięć w drodze ogólnonarodowego referendum. Owszem pojawiały się inicjatywy referendalne, jednakże ich promotorzy albo nie byli w stanie spełnić wymogów przewidzianych przez prawo, albo były one odrzucane przez głowę państwa. Stąd referendum ogólnokrajowe nie ma w procesie zachodzących przemian w Kazachstanie istotnego znaczenia. Bez wątpienia sięgnięcie po instytucję referendum pozwalałoby lepiej legitymizować zachodzące przemiany (Bodio, Mołdawa, 2009, s. 54–85).

Bibliografia

Bodio T., Mołdawa T. (2007), *Kazachstan*, w: *Konstytucje państw Azji Centralnej. Tradycje i współczesność*, idem, Warszawa.

Bodio T., Mołdawa T. (2009), *Kazakhstan*, w: *Constitutional Reforms in Central Asian States*, idem, Warszawa.

Дюги Л. (1908), *Конституционноеправо: Общаятеориягосударства*, Москва.

Grabowska S. (2009), *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów.

Ивашевская Ж. В. (2005), *Избирательное право Республики Казахстан. Учебно-методическое пособие*, Петропавловск.

Комарова В. В. (2011), *Формы непосредственной демократии*, 2-е издание, Москва.

Konstytucja Republiki Kazachstanu z 1993 roku, http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001000_, 9.08.2017.

Konstytucja Republiki Kazachstanu z dnia 30 sierpnia 1995 roku, http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_, 9.08.2017.

Kuciński J. (2002), *Demokracja bezpośrednia i jej formy – zagadnienia prawno-polityczne*, „Cogitatus”, nr 1.

Kuciński J. (2005), *Z zagadnień współczesnej demokracji politycznej*, Warszawa.

Майлыбаев Б. А. (2004), *Институт Президента в Казахстане*, 2-е исд., доп., Алматы.

Шеретов С. Г. (2008), *Этапы конституционного строительства* в *Республике Казахстан* (*1985–1995 гг.*), Научные труды «Адилет», nr 2.

Szymanek J. (2008), *Konstytucyjne wyznaczniki pozycji ustrojowej parlamentu w przestrzeni poradzieckiej: casus Azji Centralnej*, „Studia Prawnicze”, z. 2.

Szymanek J. (2013), *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu*, Warszawa.

Ustawa konstytucyjna Republiki Kazachstanu z dnia 2 listopada 1995 roku *O referendum republikańskim*, http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002592_, 9.08.2017.

Ustawa konstytucyjna Republiki Kazachstanu z dnia 28 września 1995 roku *O wyborach w Republice Kazachstanu*, http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002464_, 9.08.2017.

Uziębło P. (2009), *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk.

Referenda in the Republic of Kazakhstan

Summary

In the Constitution of 1995, Kazakhstan, like other Central Asian states, declared that the two forms by which the nation can exercise power (direct and representative) are equal. However, the restrictions stipulated in the constitutional law significantly narrowed the scope of referenda. Only the president of Kazakhstan has the right to call a referendum, which means that citizens can only apply to the head of state for a referendum to be held. In the political practice of Kazakhstan since 1995 (when the current Constitution was adopted) citizens have not had an opportunity to take part in a referendum. Any motions submitted were rejected by the head of state. Therefore, the potential of referenda remains dormant, not used in the process of advancing democratization of the country.

Key words: Kazakhstan, referendum, direct democracy, Central Asia, civic participation

DOI 10.14746/ssp.2017.3.9

Marcin Kobierecki

Uniwersytet Łódzki

Dyplomacja futbolowa jako próba normalizacji stosunków dwustronnych Armenia–Turcja w XXI wieku

Streszczenie: Stosunki polityczne pomiędzy Armenią a Turcją należą do nieprzyjaznych. W XXI wieku, w związku z objęciem władzy w obu krajach przez bardziej skłonnych do porozumienia polityków, pojawiła się szansa na wzajemne otwarcie. Wykorzystano do tego dyplomację sportową, określaną w tym przypadku jako dyplomacja futbolowa. Prezydenci dwóch państw: Serzh Sarkisyan i Abdullah Gül wykorzystali bowiem mecze piłkarskie w ramach eliminacji mistrzostw świata, aby spotkać się. Szczególnie pierwsze z dwóch spotkań doprowadziło do intensyfikacji kontaktów dyplomatycznych, których efektem było podpisanie protokołów będących wstępem do otwarcia granicy i nawiązania stosunków dyplomatycznych.

Celem artykułu jest weryfikacja hipotezy, iż w przypadku nieprzychylnego nastawienia dwóch państw dyplomatyczne wykorzystanie sportu może stwarzać okoliczności dla politycznego zbliżenia, mimo że sama dyplomacja sportowa nie jest wystarczająca dla tego celu. Podjęte zostaną ponadto rozważania dotyczące piłki nożnej w kontekście jej adekwatności dla dyplomacji sportowej pomiędzy Turcją i Armenią.

Słowa kluczowe: dyplomacja futbolowa, dyplomacja sportowa, stosunki Armenia–Turcja

1. Wprowadzenie

Tematem niniejszego artykuły są nieudane próby normalizacji stosunków dwustronnych pomiędzy Armenią i Turcją, do których doszło w XXI wieku w związku z objęciem rządów w obu krajach przez polityków bardziej skorych do porozumienia. Z uwagi na nieprzyjazne relacje Turcji i Armenii, mając na uwadze wzajemne otwarcie, wykorzystali oni sport jako narzędzie mające umożliwić zbliżenie. Działania te zyskały miano dyplomacji piłkarskiej, która może być uznawana za jeden z przejawów dyplomacji sportowej.

Analiza, której dokonano podczas przygotowywania artykułu, obejmuje kontakty o charakterze dyplomatycznym, do których doszło na

linii Baku–Ankara przede wszystkim w latach 2008–2009, aczkolwiek badania obejmują także w sposób bardziej wycinkowy wydarzenia wcześniejsze. Celem artykułu jest przede wszystkim weryfikacja hipotezy zakładającej, iż dyplomacja sportowa jako narzędzie wspierania polityki zagranicznej stwarza okoliczności nawiązania bliższych relacji pomiędzy dwoma skonfliktowanymi państwami, aczkolwiek sama nie jest w stanie doprowadzić do przełomu w stosunkach dwustronnych. Podjęta zostanie ponadto próba odpowiedzenia na pytanie, czy piłka nożna była odpowiednią dyscypliną sportu w kontekście próby poprawienia relacji pomiędzy Armenią i Turcją.

Niniejsze badanie ma charakter studium przypadku odnośnie stosunków pomiędzy wspomnianymi krajami w XXI wieku ze szczególnym uwzględnieniem lat 2008–2009. Struktura artykułu obejmuje analizę stanu stosunków bilateralnych pomiędzy Armenią i Turcją oraz przebiegu kontaktów, które zyskały miano dyplomacji futbolowej. W krótki sposób dokonano także wyjaśnienia pojęcia dyplomacja sportowa ze szczególnym uwzględnieniem dyplomacji sportowej jako narzędzia wspierania realizacji celów polityki zagranicznej państwa.

2. Pojęcie dyplomacji sportowej

Dyplomacja sportowa to stosunkowo nowe zagadnienie jeśli chodzi o rozważania w polskim dyskursie naukowym, a także wciąż jeszcze słabo zbadane jeżeli chodzi o naukę światową. Mimo to panuje względna zgoda odnośnie faktu prowadzenia jej przez wiele państw. W przypadku Polski o znaczeniu dyplomacji sportowej mówiono chociażby podczas zorganizowanego w 2014 roku z inicjatywy Polskiego Komitetu Olimpijskiego we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych RP oraz Ministerstwem Sportu i Turystyki RP międzynarodowego sympozjum pod hasłem „Dyplomacja sportowa istotną płaszczyzną dyplomacji publicznej” (*O sporcie*). We wnioskach stwierdzono m.in., iż dyplomacja sportowa stanowi niezwykle ważny element dyplomacji publicznej, sport zaś może wspierać dyplomację w kreowaniu pozytywnego wizerunku kraju (*Wnioski*). Do dyplomacji sportowej nawiązano także w wydanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP raporcie *Nowe Wymiary Dyplomacji*, w którym stwierdzono m.in., iż „prestiż danego kraju w powszechnej świadomości kształtują sukcesy sportowe” (*Nowe*). Do dyplomacji sportowej z perspektywy jej roli jako środka udrożniające-

go kanały komunikacji między państwami nawiązywał także w artykule *Sport w stosunkach międzynarodowych. Wstęp do teorii* już w 2012 roku Maciej Karczewski.

Dyplomacja sportowa bywa definiowana w różnoraki sposób. David Rowe określił ją jako stosunkowo bezpieczny, łagodny sposób „nawiązywania przyjaźni" oraz zażegnywania konfliktów. Jest to przykład zawężającego rozumienia dyplomacji sportowej (Rowe, 2011, s. 115). Dominujące wydaje się jednak rozumienie tego terminu w sposób szerszy. Bywa on bowiem określany jako sytuacja, kiedy sport jest wykorzystywany jako narzędzie polityczne, aby poprawić (lub czasem pogorszyć) stosunki dyplomatyczne pomiędzy dwoma bytami (Saxena, 2012). Najbardziej znanym przykładem prób poprawy stosunków dwustronnych pomiędzy państwami z wykorzystaniem sportu była dyplomacja pingpongowa pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Chinami. Kontakt sportowy pomógł w otwarciu się tych krajów, czego następstwami były wizyta prezydenta USA Richarda Nixona oraz wejście Chińskiej Republiki Ludowej do Organizacji Narodów Zjednoczonych. Z kolei do pogarszania relacji poprzez sport dochodziło np. na skutek bojkotów sportowych, takich jak podczas igrzysk olimpijskich w Moskwie w 1980 r., które zostały zbojkotowane przez USA i część ich sojuszników. Stuart Murray i Goeffrey Pigman wyróżnili z kolei dwie kategorie dyplomacji sportowej: dotyczącą sytuacji, w których międzynarodowy sport jest wykorzystywany przez rządy jako instrument dyplomatyczny, a także tzw. „międzynarodowy sport jako dyplomacja", który obejmuje dyplomatyczną reprezentację, komunikację i negocjacje pomiędzy aktorami niepaństwowymi (a czasem także państwami), które mają miejsce na skutek toczącej się międzynarodowej rywalizacji sportowej (Murray, Pigman, 2014, s. 1099). Przedstawione powyżej dane dowodzą, iż dyplomację sportową można rozumieć w różny sposób – węziej bądź szerzej. Autor przychyla się jednak do dominującego poglądu dotyczącego szerszego zakresu tego pojęcia.

Dyplomacja sportowa najczęściej rozpatrywana jest jako element dyplomacji publicznej. W tym kontekście obejmuje szeroko pojęte nawiązywanie kontaktów w dziedzinie sportu z innymi krajami (w tym poprzez szkolenia dla zawodników i trenerów z innych państw), organizowanie imprez sportowych, dążenie do osiągania dobrych wyników w sporcie, a czasem także uczestnictwo w międzynarodowym sporcie (w sytuacji, gdy dane państwo poszukuje uznania międzynarodowego). Państwa prowadząc dyplomację sportową jako część dyplomacji publicznej angażują także znanych sportowców, aby występowali za granicą w ich imieniu

(Johns, 2014, s. 3). Wszystko to ma na celu nadawanie komunikatów międzynarodowych oraz budowanie pozytywnego wizerunku takiego państwa, co w konsekwencji może wzmocnić jego międzynarodową pozycję i wpłynąć na możliwości realizacji przez nie polityki zagranicznej.

Dyplomacja sportowa może być rozpatrywana na różne sposoby. W odniesieniu do państw jako jej głównych podmiotów może ona mieć instrumentalną rolę, jeśli chodzi o realizację interesów międzynarodowych, a także może być wykorzystywana do kreowania wizerunku. W niniejszym artykule analizie poddana została ta pierwsza forma. W tym kontekście dyplomacja sportowa jest przede wszystkim narzędziem wspierania polityki zagranicznej. Umożliwia ona niekiedy realizację celów, które w innych okolicznościach mogłyby być trudne lub wręcz niemożliwe do spełnienia. Dyplomacja futbolowa stanowi bardzo jaskrawy przykład właśnie tej formy dyplomacji sportowej.

3. Kształt stosunków Armenia – Turcja u progu XXI wieku

Na stosunki pomiędzy Turcją a Armenią w początkach XXI wieku w dużej mierze wpływały kwestie sojusznicze i historyczne. Przede wszystkim były one silnie powiązane z konfliktem pomiędzy Armenią a Azerbejdżanem. Terytorium spornym między tymi krajami jest Górski Karabach – enklawa na terenie Azerbejdżanu zamieszkiwana w większości przez Ormian. O obszar ten toczyła się 4-letnia wojna pomiędzy krajami i obecnie jest on okupowany przez Armenię. W spór ten zaangażowała się Turcja – sojusznik Azerbejdżanu m.in. z uwagi na wspólnotę kulturową obu krajów. Turcja wsparła więc swojego sojusznika, zamykając granicę z Armenią oraz nie nawiązując z nią stosunków dyplomatycznych – ostatecznie nigdy do tego nie doszło mimo, że Turcja była jednym z pierwszych państw, które oficjalnie uznały Armenię po ogłoszeniu niepodległości przez ten kraj (*Relations*). Drugą kwestią sporną był problem uznania przez Turcję wydarzeń z 1915 roku na terytorium ówczesnego Imperium Osmańskiego, podczas których zginęło nawet 1,5 mln Ormian, za ludobójstwo. Domagał się tego rząd Armenii. Powyższe dwa problemy stanowią kluczowe punkty sporne pomiędzy krajami, aczkolwiek niekiedy wspomina się także o roszczeniach terytorialnych Armenii względem zachodnich prowincji „historycznej Armenii”, leżących obecnie w granicach Turcji (Hoffman, 2014, s. 147).

Od 1993 roku, kiedy Turcja zamknęła granicę z Armenią, państwa nie utrzymywały prawie żadnych kontaktów dyplomatycznych. Sytu-

acja zaczęła jednak ulegać stopniowej zmianie od 2002 roku, kiedy to w Turcji do władzy doszła partia Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) i kiedy ministrem spraw zagranicznych został późniejszy prezydent i jeden z głównych architektów dyplomacji futbolowej Abdullah Gül. Polityk ten kilka razy nieoficjalnie spotkał się ze swoim armeńskim odpowiednikiem Vartanem Oskanianem podczas międzynarodowych konferencji w 2003 i 2004 roku, później doszło też do wymiany listów pomiędzy premierem Turcji Recepem Erdoganem i prezydentem Armenii Robertem Kocharyanem (Elanchenny, Maraşliyan, 2012, s. 10). Wynika z tego, iż mimo negatywnego wzajemnego nastawienia obu krajów, na początku XXI wieku można było dostrzec pewną zmianę nastawienia, szczególnie po stronie tureckiej. Jak się zdaje jednak, na tym etapie nie było jeszcze większej woli porozumienia ze strony Armenii. Sytuacja ta wkrótce uległa jednak zmianie.

4. Dyplomacja futbolowa

W lutym 2008 na prezydenta Armenii wybrano Serzha Sarkisyana. Wówczas rozwój wydarzeń zmierzających do zbliżenia dwóch państw nabrał szybszego tempa. Będący prezydentem Turcji od sierpnia 2007 roku Gül wysłał wówczas do swojego armeńskiego odpowiednika list gratulacyjny, w którym wyrażał nadzieję na normalizację stosunków między państwami (Elanchenny, Maraşliyan, 2012, s. 10). Wspomniany list gratulacyjny tureckie MSZ oceniało jako „przełamanie lodów i wyciągnięcie ręki do strony armeńskiej” (Phillips, 2012, s. 42). W tym czasie miały miejsce także inne polityczne gesty implikujące chęć ocieplenia stosunków. Przykładowo w sierpniu 2008 roku Turcja zaproponowała Armenii członkostwo w nowej inicjatywie – Kaukaskiej Platformie Stabilności i Współpracy. Ponadto pomimo napiętej sytuacji Turcja zezwalała w tym czasie na pracę nielegalnym imigrantom z Armenii (Gunter, 2011, s. 130). Biorąc pod uwagę wskazane uwarunkowania, jako swoistą odpowiedź na wspomniany list gratulacyjny z okazji wyboru na prezydenta Armenii, w lipcu 2008 roku Sarkisyan zaprosił Güla do wspólnego obejrzenia meczu piłkarskiego, rozgrywanego w ramach eliminacji mistrzostw świata RPA 2010. Do zaproszenia doszło ze względu na dość powszechne polityczne poparcie dla odprężenia w stosunkach z Turcją w Armenii (Bransten, Rochtus, 2010, s. 165). Krok ten zapoczątkował całą serię wydarzeń, które zyskały miano dyplomacji futbolowej.

Zapraszając prezydenta Turcji do wspólnego obejrzenia meczu, Sarkisyan miał wyrazić nadzieję na „nową fazę dialogu z rządem i ludem Turcji, mając na celu normalizację stosunków i otwarcie wspólnej granicy” (Gunter, 2011, s. 130). Tymczasem w Turcji przedstawiciele szeregu ugrupowań politycznych apelowali o nieprzyjmowanie zaproszenia (Tait, 2008). Z tego powodu, a także ze względów bezpieczeństwa, wizyta tureckiego prezydenta nie została oficjalnie potwierdzona aż do tygodnia przed terminem meczu. Przyjmując zaproszenie Sarkisyana prezydent Gül stwierdził, że ma nadzieję, iż jego wizyta „posłuży jako narzędzie do zniesienia barier blokujących zbliżenie pomiędzy dwoma narodami ze wspólną historią” (Phillips, 2012, s. 42). Jednakże jak widać z postawy niektórych ugrupowań politycznych w Turcji, poparcie w tym kraju dla radykalnej zmiany kształtu stosunków z Armenią nie było na tym etapie powszechne i jak się miało okazać w późniejszym czasie, przyczyniło się to zapewne do ostatecznego fiaska prób zbliżenia dwóch krajów. Nie należy zapominać także o kwestii sojuszu turecko-azerskiego, chociaż na tym etapie rozwoju wydarzeń zagadnienie to nie było jeszcze eksponowane.

Do wizyty prezydenta Turcji Abdullaha Güla w Armenii – oficjalnie w celu obejrzenia meczu eliminacji piłkarskich mistrzostw świata RPA 2010 – doszło 6 września 2008 roku. Była to pierwsza tego typu wizyta w historii (Giragosian, 2013, s. 120). W tracie widowiska, z racji bezpieczeństwa, prezydenci siedzieli w loży za szybami kuloodpornymi (Gralik, 2012). Przyjazd tureckiego prezydenta był bowiem odbierany w Armenii dwojako. Jedni widzieli w nim szansę na zbliżenie między państwami, inni określali to wydarzenie jako „koń trojański” mający podzielić ormiańską diasporę na świecie, nalegającą na uznanie przez Turcję wydarzeń z 1915 roku za ludobójstwo (Demirdjian, 2010). Pozwala to wysnuć wniosek, iż także i w Armenii publiczne poparcie dla idei zbliżenia z Turcją nie było pełne.

Wskazuje się, iż zanim doszło do spotkania polityków podczas meczu czy nawet przyjęcia zaproszenia do obejrzenia go przez prezydenta Turcji, prowadzono szereg potajemnych spotkań dyplomatycznych w Szwajcarii mających przygotować wspomniane wspólne obejrzenie meczu przez prezydentów (Bransten, Rochtus, 2010, s. 165; Gunter, 2011, s. 130). Prowadzono także rozmowy w Armenii. Negocjacje dotyczyły m.in. ewentualnych demonstracji lokalnej ludności – jak ustalono, mogły one odnosić się do nieuznawania przez Turcję ludobójstwa Ormian w 1915 roku, ale miały nie krytykować personalnie prezydenta

Güla (Phillips, 2012, s. 42). Wspomniane tu okoliczności silnie przypominają te poprzedzające nawiązanie amerykańsko-chińskiej dyplomacji pingpongowej – wówczas także wykorzystywane były kanały dyplomacji tajnej. Stwierdzić trzeba, iż w oczywisty sposób spotkania polityków najwyższej rangi podczas wydarzeń sportowych, szczególnie gdy reprezentują oni skonfliktowane państwa, muszą być poprzedzone przez stosowne spotkania przygotowawcze. Natomiast tajność tych negocjacji spowodowana była faktem, iż w niektórych przypadkach nie da się po prostu nawiązać kontaktów dyplomatycznych ze względu chociażby na wzajemną niechęć społeczeństw. W takich sytuacjach wykorzystanie kontaktu sportowego zapewnia pozorną apolityczność, która ułatwia społeczeństwom zaakceptowanie przełomów politycznych. W tym przypadku warto zwrócić też uwagę na ewentualne próby storpedowania dyplomacji sportowej w przypadku, gdyby ustalenia jej dotyczące były prowadzone publicznie. Protestować mógłby chociażby Azerbejdżan – tradycyjny sojusznik Turcji, żywo zainteresowany stosunkami tego kraju z Armenią ze względu na spór graniczny o Górski Karabach. W związku z tym przeprowadzenie negocjacji w sposób niejawny było optymalnym rozwiązaniem, podobnie jak w przededniu dyplomacji pingpongowej – ze względu na obawy o ewentualne protesty ze strony Tajwanu.

Reakcje na spotkanie były dość entuzjastyczne. Bardzo pozytywnie wyrażali się o nim sami prezydenci. Sarkisyan powiedział, iż ma nadzieję, że ta wizyta stworzy możliwość nawiązania wzajemnych kontaktów oraz że otrzymał już zaproszenie na mecz rewanżowy do Turcji. Z kolei Gül stwierdził, że jego zdaniem spotkanie pozwoli usunąć przeszkody, które blokują zbliżenie obu narodów oraz iż prezydenci ustalili zgodnie, że dla kroku w przód każda ze stron musi ustąpić z dotychczasowej pozycji (Gralik, 2012). Tymczasem podczas podróży powrotnej prezydent Gül powiedział dziennikarzom w samolocie, że jego zdaniem „wizyta złamała psychologiczną barierę na Kaukazie” (Marchand, Perrier, 2015, s. 104). Pozytywnie nastawiony do spotkania polityków przy okazji meczu piłkarskiego był także prezydent europejskiej federacji piłkarskiej UEFA Michelle Platini. Jak powiedział, „widać piłka może pomóc tam, gdzie tradycyjne metody dyplomacji zawodzą. To ogromna siła sportu, przez który można udowadniać, że rywalizacja i wzajemna niechęć powinny zostać przełamane” (Gralik, 2012). Krytyczni byli natomiast przedstawiciele Azerbejdżanu, którzy zagrozili nawet ograniczeniem dostaw surowców energetycznych do Turcji. Gül wkrótce złożył jednak wizytę w Baku, podczas której zapewniał, że normalizacja stosunków z Armenią

nie poprzedzi rozwiązania kwestii Górskiego Karabachu (Phillips, 2012, s. 43). Biorąc pod uwagę kontekst całej sytuacji, można się było tego zresztą spodziewać.

Wizyta tureckiego prezydenta w Armenii szybko zyskała miano dyplomacji „piłkarskiej” bądź „futbolowej” (w języku angielskim określana jest jako football diplomacy bądź soccer diplomacy). Przy okazji spotkania polityków podczas meczu doszło także do pewnych gestów. 5000 tureckich kibiców mogło bowiem udać się na mecz na podstawie specjalnie wydanych wiz (Gunter, 2011, s. 130). Turecka delegacja liczyła w sumie około 200 osób, w tym przedstawicieli biznesu, społeczeństwa obywatelskiego i mediów (Phillips, 2012, s. 42–43). Po meczu piłkarskim minister spraw zagranicznych Turcji Ali Babacan pozostał w Erewaniu, aby spotkać się ze swoim armeńskim odpowiednikiem Edwardem Nalbandianem. Było to pierwsze z ośmiu spotkań między nimi w okresie do kwietnia 2009 roku (Elanchenny, Maraşliyan, 2012, s. 10). Wkrótce potem, 24 listopada minister spraw zagranicznych Armenii Eduard Nalbandian oświadczył podczas spotkania Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego w Stambule, iż Armenia jest gotowa ustanowić stosunki dyplomatyczne z Turcją, bez warunków wstępnych (*Stosunki*). W kolejnych miesiącach dochodziło też do wielu innych spotkań polityków najwyższych szczebli z Turcji i Armenii. Przykładowo turecki premier Recep Erdogan spotkał się z prezydentem Sarkisyanem podczas Światowego Forum Ekonomicznego w Davos w styczniu 2009 roku. Dochodziło też do wielu spotkań na niższych szczeblach (Gunter, 2011, s. 132). Można więc powiedzieć, iż inicjujące dyplomację futbolową spotkanie rozpoczęło niespotykaną dotąd intensyfikację kontaktów bilateralnych obu państw.

Efektem wspomnianych ożywionych kontaktów dyplomatycznych było uzgodnienie w kwietniu 2009 roku przez oba państwa mapy drogowej nawiązania stosunków dyplomatycznych, natomiast polityczne negocjacje w tym kierunku rozpoczęto oficjalnie 31 sierpnia 2009 roku (Gunter, 2011, s. 132–133). Przygotowano wówczas dwa protokoły: dotyczący ustanowienia stosunków dyplomatycznych oraz rozwoju relacji (Elanchenny, Maraşliyan, 2011, s. 155), natomiast 10 października ministrowie spraw zagranicznych Ahmet Davutoğlu i Edward Nalbandian, w towarzystwie Sekretarza Stanu USA Hillary Clinton i ministra spraw zagranicznych Francji Bernarda Kouchnera, parafowali w Zurychu oba dokumenty. W protokołach, obok zapisów o respektowaniu wzajemnej suwerenności i integralności terytorialnej, państwa potwierdziły wza-

jemne uznanie granicy pomiędzy nimi. Podkreślano decyzję o otwarciu wspólnej granicy oraz wyrażono zgodę na wspólne badania źródeł historycznych, co odnosiło się do odmiennych stanowisk w sprawie wydarzeń z 1915 roku (Marchand, Perrier, 2015, s. 104–105). Co ciekawe, w protokołach nie odniesiono się do wspomnianych wcześniej najbardziej problematycznych zagadnień, jeśli chodzi o stosunki dwustronne.

Równocześnie z działaniami tradycyjnej dyplomacji podejmowane były kroki zmierzające do urzeczywistnienia niejako drugiego „akordu” dyplomacji futbolowej. W ramach eliminacji piłkarskich mistrzostw świata miał się bowiem odbyć mecz rewanżowy pomiędzy dwoma krajami, tym razem w Turcji – w mieście Bursa. Jak wspomniano, prezydent Turcji już wcześniej zaprosił swojego armeńskiego odpowiednika do wspólnego obejrzenia tego wydarzenia sportowego. Ten początkowo uzależniał swój przyjazd od postępu rozmów w kwestii otwarcia granic – miał wziąć udział w meczu tylko jeśli otwarcie granic byłoby bliskie finalizacji. Później jednak prezydent stwierdził, iż nie widzi powodów, dla których nie miałby przyjąć zaproszenia (*Football*; *Dyplomacja*). Mimo to jeszcze przed terminem meczu udało się osiągnąć dyplomatyczny sukces – do meczu doszło bowiem kilka dni po wspomnianym podpisaniu protokołów pomiędzy Armenią a Turcją.

Wizyta Serzha Sarkisyana, podobnie jak wcześniej Abdullaha Güla w Armenii, była pierwszą wizytą prezydenta Armenii na terytorium Turcji (Watson, 2009). Mecz odbył się 14 października 2009 roku i określany był jako osiągnięcie w dziedzinie public relations (MacLean, 2014). Mimo sukcesu, jakim było podpisanie protokołów, atmosfera związana z ponownych spotkaniem prezydentów obu państw przy okazji meczu piłkarskiego wydawała się jednak mniej entuzjastyczna niż podczas pierwszego meczu (Marchand, Perrier, 2015, s. 106). Tym niemniej, przy okazji spotkania prezydentów Abudllah Gül stwierdził, iż „nie piszemy historii, tworzymy historię” (Gunter, 2011, s. 134), co z kolei mogłoby implikować doniosłość toczących się wydarzeń. Trudno zresztą dziwić się takim słowom prezydenta Turcji. Kraj ten nigdy nie posiadał bowiem oficjalnych stosunków dyplomatycznych z Armenią, teraz natomiast doszło do wzajemnych wizyt najważniejszych osób w obu państwach, a także do podpisania protokołów, które po ratyfikacji doprowadziłyby do nawiązania tychże stosunków oraz do otwarcia granic pomiędzy państwami. Nie ulega jednocześnie wątpliwości, iż duży udział w zbliżeniu miało nawiązanie politycznych kontaktów niejako przy okazji meczów sportowych.

Wkrótce jednak sytuacja uległa całkowitej zmianie. Już po podpisaniu protokołów i drugim spotkaniu piłkarskim doszło bowiem do nieoczekiwanego zwrotu. Aby protokoły weszły w życie, musiały zostać ratyfikowane przez oba państwa. Do tego jednak nigdy nie doszło, Turcja zaś ponownie zaczęła podnosić kwestię wycofania armeńskich wojsk z Górskiego Karabachu jako warunek otwarcia granic (Marchand, Perrier, 2015, s. 105–106), zgodnie z czynionymi wcześniej obietnicami względem Azerbejdżanu. Premier Turcji Erdogan udał się bowiem do Baku, gdzie rozwiał obawy swojego sojusznika odnośnie normalizacji stosunków z Armenią. Zadeklarował wówczas, że granica z Armenią nie zostanie otwarta dopóki armeńskie wojska nie wycofają się z okupowanych terenów Azerbejdżanu (Israyelyan, 2015). W Armenii z kolei opozycja krytykowała rząd za brak odniesienia do ludobójstwa z 1915 roku w protokołach (Elanchenny, Maraşliyan, 2012, s. 11). Pojawiły się tam też obawy, iż rząd może pójść na ustępstwa w kontekście Górskiego Karabachu (Mirak-Weissbach, 2009). Ponieważ w ciągu kolejnych miesięcy kwestia ratyfikacji utknęła w miejscu, 22 kwietnia 2010 roku Armenia oficjalnie zawiesiła swój proces ratyfikacyjny (*Stosunki*).

5. Konkluzje

Dyplomacja piłkarska lub futbolowa pomiędzy Armenią a Turcją to przykład sytuacji, w której jak określili to Stuart Murray i Goeffrey Pigman, „sport może być potężnym narzędziem dyplomatycznym” (Murray, Pigman, 2014, s. 1101). Pod wieloma względami może ona być postrzegana jako modelowy przykład dyplomacji sportowej ukierunkowanej na poprawę stosunków międzynarodowych, bowiem została wykorzystana, mając na celu zbliżenie pomiędzy nieuznającymi się i raczej negatywnie nastawionymi wobec siebie krajami. W konsekwencji nawiązanie bliższych relacji przy wykorzystaniu tradycyjnych metod dyplomatycznych było w tym przypadku utrudnione, podczas gdy zgodnie z hipotezą dyplomacja sportowa jest szczególnie użyteczna właśnie w takich sytuacjach. Znaczenie miała także, jak się zdaje, dyscyplina sportowa, która posłużyła do nawiązania kontaktu, jednakże w dużej mierze wybór padł na piłkę nożną zapewne z powodu zasady przypadkowego – wyniku losowania grup eliminacyjnych do mistrzostw świata w tej dyscyplinie sportu.

Jak pokazał rozwój wydarzeń, budowane w trudach przez kierownictwa polityczne Turcji i Armenii zbliżenie zostało zaprzepaszczone.

Wskazuje się, iż obu państwom nie udało się odpowiednio przeprowadzić kampanii dyplomacji publicznej, bowiem co udało się dyplomatom nie zostało zaakceptowane przez społeczeństwa (Elanchenny, Maraşliyan, 2012, s. 11). Mimo to nie można powiedzieć, iż kraje te nie prowadziły działań z tego zakresu. Jak stwierdził Michael Gunter, kontakty pomiędzy Armenią a Turcją poprzez dyplomację drugiego toru (track two diplomacy) obejmowały wymiany oraz pracę poprzez kontakty obywatelskie, czego celem było i jest zmniejszenie znaczenia negatywnych stereotypów (Gunter, 2011, s. 136). Dyplomacja futbolowa, bez wątpienia element dyplomacji publicznej, świetnie wpisała się w tę konwencję, dostarczając zarazem politykom dogodnego forum do spotkania i swoistego „przełamania politycznych lodów”. Jak się jednak okazało, działania te były niewystarczające, chociaż jednocześnie nie można pomijać tutaj roli Azerbejdżanu w niedopuszczeniu do ostatecznej normalizacji stosunków pomiędzy Armenią a Turcją.

Na drodze do porozumienia pomiędzy krajami w dalszym ciągu pozostają dwie kwestie. Armenia domaga się bowiem uznania wydarzeń z 1915 roku za ludobójstwo, podczas gdy Turcja zobowiązała się wobec swojego sojusznika Azerbejdżanu, iż nie otworzy granicy z Armenią dopóki ta nie wycofa się z Górskiego Karabachu. Państwa nie potrafiły jak dotąd osiągnąć porozumienia w tych kwestiach, mimo że powszechnie uważa się, iż normalizacja stosunków byłaby korzystna dla obu stron (Holding, 2014, s. 30). Turcję zachęca do tego np. Unia Europejska, mimo że nie jest to stawiane jako wymóg związany z ewentualnym członkostwem w niej (Őner, 2013, s. 67). Tymczasem interesy armeńskie związane są w dużej mierze z kwestiami gospodarczymi, bowiem kraj ten dużą część wymiany handlowej prowadzi z państwami Europy, natomiast z uwagi na zamkniętą granicę z Turcją nie posiada połączenia kolejowego z Europą zachodnią (Bransten, Rochtus, 2010, s. 167). Zaszłości historyczne oraz zobowiązania sojusznicze okazują się jednak jak dotąd istotniejsze.

Należy podkreślić rolę piłki nożnej w kontekście delikatnych relacji, jakie łączyły oba kraje. Piłka nożna należy do sportów mało popularnych w Armenii, ponieważ nie jest to kraj o wysokim poziomie czy dużych tradycjach w tej dyscyplinie sportu, aczkolwiek jest to zarazem najbardziej popularny sport w tym kraju (Marchand, Perrier, 2015, s. 101). Poziom piłki nożnej w Turcji jest znacznie wyższy, zarówno jeśli chodzi o reprezentację, jak i drużyny klubowe. Oba mecze piłkarskie, których dotyczyła dyplomacja futbolowa, zakończyły się zwycięstwami Turcji wynikiem 2:0 (Sandole, 2010, s. 96, 98). Były to jednocześnie mecze ofi-

cjalne, rozgrywane w ramach eliminacji mistrzostw świata. Tymczasem w przejawach dyplomacji sportowych ukierunkowanych na preferowanie bliższych relacji pomiędzy państwami najczęściej wykorzystuje się specjalnie aranżowane mecze towarzyskie, co może mieć charakter oddolny kiedy to federacje sportowe stoją za organizacją spotkania, ale także bardziej odgórny kiedy rządy decydują o organizacji wymian sportowych (było tak np. podczas niektórych przejawów dyplomacji krykietowej pomiędzy Indiami a Pakistanem). Mimo to wyniki meczów nie przyniosły szczególnie emocjonalnych reakcji. Zapewne w dużej mierze wiązało się to właśnie ze zwycięstwami kraju, który stawiany był w roli faworyta. Tymczasem porażka słabej piłkarsko Armenii nie zrobiła na Ormianach większego wrażenia. Pod tym względem, a także ze względu na popularność tego sportu w obu krajach, wybór piłki nożnej na swoisty nośnik kontaktów dyplomatycznych był jak najbardziej słuszny. W konkluzji trzeba stwierdzić ponadto, iż dyplomacja futbolowa nie zakończyła się sukcesem, dała jednak szansę na pewien przełom, który w innych okolicznościach mógłby nie zaistnieć.

Bibliografia

„*Dyplomacja futbolowa” na Kaukazie*, 12.10.2009, Wirtualna Polska, http://konflikty.wp.pl/kat,1020223,title,Dyplomacja-futbolowa-na-Kaukazie,wid,11584740,wiadomosc.html?ticaid=115447, 22.07.2015.

Bransten J., Rochtus D. (2010), *Special Report. The Turkish-Armenian Rapprochement*, „Middle East Critique”, vol. 19, nr 2.

Demirdjian Z. S. A. (2010), *The Triangle of Trade in the Cradle of Civilization*, Xlibris, Bloomington.

Elanchenny S., Maraşliyan N. (2012), *Breaking the Ice: The Role of Civil Society and Media in Turkey-Armenia Relations*, Global Political Trends Center, Istanbul.

Football diplomacy, 03.09.2009, The Economist, http://www.economist.com/node/14380297, 27.07.2015.

Giragosian R. (2013), *Soft and Hard Security in the South Caucasus and Nagorno-Karabakh: A Euro-Atlantic Perspective*, w: *Europe’s Next Avoidable War. Nagorno-Karabkh*, red. M. Kambecki Sargis Ghazaryan, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Gralik K., *Futbol na ołtarzu polityki*, 17.05.2012, TVP Info, http://www.tvp.info/7396544/futbol-na-oltarzu-polityki, 22.07.2015.

Gunter M. M. (2011), *Armenian History and the Question of Genocide*, Palgrave Macmillan, New York.

Hoffman Z. T. (2014), *Diaspora tours and place atachement: A unique configuration of emotion and location*, w: *Stories of Cosmopolitan Belonging. Emotion and Location*, red. H. Jones, E. Jackson, Routledge, London.

Holding D. (2014), *Armenia with Nagorno Karabakh*, Bradt, Chalfont St Peter.

Israyelyan A., *The Football Player Who Killed ‘Football Diplomacy’*, 1.06.2015, „Foreign Policy Journal”, http://www.foreignpolicyjournal.com/2015/06/01/the-football-player-who-killed-football-diplomacy/, 27.07.2015.

Johns A. L. (2014), *Introduction. Competeing in the Global Arena: Sport and Foreign Relations since 1945*, w: *Diplomatic Games. Sport, statecraft, and international relations since 1945*, red. H. L. Dichter, A. L. Johns, University Press of Kentucky, Lexington.

Karczewski M. (2012), *Sport w stosunkach międzynarodowych. Wstęp do teorii*, „Refleksje”, wiosna 2012.

MacLean G. (2014), *Abdullah Gul and the Making of New Turkey*, Oneworld Publications, London.

Marchand L., Perrier G. (2015), *Turkey and the Armenian Ghost. On the Trail of the Genocide*, McGill-Queen’s University Press, Montreal.

Mirak-Weissbach M., *“Football Diplomacy”: Armenia-Turkey Rapprochement*, 7.09.20109, Global Search, http://www.globalresearch.ca/football-diplomacy-armenia-turkey-rapprochement/15088, 27.07.2015.

Mkrtchyan T. (2011), *The Role of NGOs in Turkey-Armenia Rapprochement*, w: *Non-Traditional Security Threats and Regional Cooperation in the Southern Caucasus*, red. M. Aydin, IOS Press, Amsterdam.

Murray S., Pigman G. A. (2014), *Mapping the relationship between international sport and diplomacy*, „Sport in Society”, vol. 17, no. 9.

Nowe Wymiary Dyplomacji. Dyplomacja Publiczna Raport 2013–2014, Rzeczpospolita Polska. Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

O sporcie i dyplomacji, 27.10.2014, PKOl, http://www.olimpijski.pl/pl/aktualnosci-,89/909,o-sporcie-i-dyplomacjio-sporcie-i-dyplomacji.html 6.03.2015.

Őner S. (2013), C*ontinuities and Changes in Turkish Foreign and Security Policy in the Twenty-first Century and the EU*, w: *Debating Security in Turkey. Challenges and Changes in the Twenty-First Century*, red. E. Canan-Sokullu, Lexington Books, Lanham.

Phillips D. L. (2012), *Diplomatic History: The Turkey-Armenia Protocols*, Columbia University Institute for the Study of Human Rights, New York.

Relations between Turkey and Armenia, Republic of Turkey. Ministry of Foreign Affairs, Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, http://www.mfa.gov.tr/relations-between-turkey-and-armenia.en.mfa, 28.07.2015.

Rowe D. (2011), *Global Media Sport. Flows, Forms and Futures*, Bloomsbury, London.

Sandole D. J. D. (2010), Pea*cebuilding. Preventing violent conflict in a complex world*, Polity, Cambridge.

Saxena A. (2012), *The Sociology of Sport and Physical Education*, Sports Publications, New Delhi.

Stosunki dwustronne Turcja-Armenia, Stosunki Międzynarodowe, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Turcja,stosunki_dwustronne,Armenia, 22.07.2015.

Tait R., *Old foes Armenia and Turkey put faith in football diplomacy*, 5.09.2008, „The Guardian”, http://www.theguardian.com/world/2008/sep/05/turkey.armenia, 27.07.2015.

Watson I., *Armenian leader in Turkey for ‘soccer diplomacy’*, 14.10.2009, CNN, http://edition.cnn.com/2009/WORLD/europe/10/14/turkey.armenia.soccer.diplomacy/, 27.07.2015.

Wnioski i rekomendacje, PKOl, http://www.olimpijski.pl/Media/files/WNIOSKI_I_REKOMENDACJE_v2.pdf, 6.03.2015.

Attempts to normalize Armenian–Turkish bilateral relations in the 21st century

Summary

Political relations between Armenia and Turkey could be described as enstranged. In the 21st century, politicians more eager to cooperate came to power in both countries, which made rapprochement conceivable. Sports diplomacy, which in this case was called football diplomacy, was employed to this end. The respective presidents of the two states: Serzh Sarkisyan and Abdullah Gül, used football games played within the FIFA World Cup 2010 qualifications to arrange meetings. The first meeting in particular was important, as it led to highly intensified diplomatic contacts between the states, which resulted in signing protocols leading to opening the border and establishing diplomatic relations. The aim of the article is to verify the hypothesis stating that in the case of the hostile attitudes of two states, the diplomatic use of sport may create opportunities for political rapprochement. However, sports diplomacy alone is not enough for such a political breakthrough. Additionally, an analysis concerning the adequacy of football as a form of sports diplomacy medium between Armenia and Turkey is undertaken.

Key words: football diplomacy, sports diplomacy, Armenian-Turkish relations

Badanie zostało zrealizowane dzięki finansowaniu Narodowego Centrum Nauki w ramach projektu badawczego nr 2015/19/D/HS5/00513.

DOI 10.14746/ssp.2017.3.10

Anna Kołomycew

Uniwersytet Rzeszowski

Uspołecznienie procesu realizacji zadań oświatowych jako forma racjonalizacji polityki publicznej gmin[1]

Streszczenie: Polityka oświatowa jest obecnie jedną z kluczowych polityk publicznych realizowanych na poziomie lokalnym. Wynika to z jej kosztochłonności, specyficznej konstrukcji, łączącej kompetencje władz lokalnych i centralnych, a także znaczenia jakie ma edukacja w procesach rozwoju społeczeństwa i państwa. W przypadku obszarów wiejskich dodatkowym czynnikiem jest pozaedukacyjna rola szkół w życiu wspólnoty lokalnej. Próbując sprostać realizacji zadań z zakresu polityki oświatowej, władze gmin podejmują się różnych działań racjonalizatorskich. Jednym z nich jest uspołecznienie oświaty, rozumiane jako włączenie podmiotów niepublicznych w proces realizacji zadań oświatowych (uspołecznienie faktyczne). Na podstawie wyników przeprowadzonych badań ilościowych i jakościowych, autorka przedstawia warunki formalno-prawne przekazania zadań oświatowych podmiotom niepublicznym, skalę procesu uspołecznienia oraz warunki i okoliczności, jakie do tego doprowadziły. Wyniki badań wskazują, że proces ten pomimo pozornie jasnych rozwiązań prawnych, w praktyce jest rzadkością i napotyka szereg trudności zarówno po stronie sektora publicznego, jak i społecznego.

Słowa kluczowe: uspołecznienie, polityka oświatowa, polityka publiczna, usługi publiczne, prywatyzacja

Wstęp

Problematyka uspołecznienia szkolnictwa jest podejmowana wraz z każdą reformą polityki oświatowej i planowanymi zmianami w systemie zarządzania szkołami. Uspołecznienie szkolnictwa utożsamiane jest z procesami decentralizacji i demokratyzacji szkoły. W praktyce jednak,

[1] W artykule wykorzystane zostały wyniki badań realizowanych w ramach projektu pt. Interes polityczny a racjonalność w realizacji polityki publicznej. Polityczne i społeczne konsekwencje optymalizacji sieci szkół, nr 2015/19/D/HS5/03153, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach konkursu SONATA 10.

najczęściej jest rozumiane jako włączenie czynnika społecznego w procesy zarządzania szkołą i wpływu otoczenia szkoły (interesariuszy) na model kształcenia i wychowania uczniów. Proces uspołecznienia rzadko dotyczy całej polityki oświatowej, a więc udziału podmiotów pozapublicznych zarówno na etapie koncepcyjnym, decyzyjnym, jak również w fazie zarządzania szkołą i realizacji zadań oświatowych.

Zmiany wprowadzane od kilku lat w systemie polityki oświatowej w Polsce tylko pozornie demokratyzują system szkolnictwa. Pomimo wdrożenia kolejnych rozwiązań pozwalających na włączanie podmiotów społecznych w oddziaływanie na kształt edukacji, nadal utrzymane zostają relikty porządku centralistycznego. Zdaniem D. Sześciło, w przypadku decentralizowania oświaty, w Polsce mamy do czynienia z działaniami, które określić można jako „dwa kroki do przodu, jeden do tyłu”. Z jednej strony podejmowane są działania władz centralnych zmierzające do decentralizacji i zwiększenia swobody władz lokalnych w realizacji polityki oświatowej oraz uspołecznienia szkół poprzez wprowadzenie takich rozwiązań instytucjonalnych jak np. rady rodziców, rady szkół czy rady oświatowe (Sześciło 2016, s. 33). Z drugiej zaś, widoczne jest silne uzależnienie systemu szkolnictwa i kształtu sieci szkół od decyzji organów nadzoru, które wręcz uniemożliwiają racjonalne kreowanie i realizowanie polityki oświatowej, a przez to – z uwagi na wysokie koszty polityki oświatowej – wręcz paraliżują działania w obrębie innych polityk publicznych.

W niniejszym artykule autorka przedstawia formy uspołecznienia polityki oświatowej, przy czym proces uspołeczniania rozumie szerzej niż tylko jako formalny udział interesariuszy (społecznych) w bieżącym funkcjonowaniu szkoły[2]. Szerokie rozumienie uspołecznienia szkolnictwa obejmuje: po pierwsze udział podmiotów niepublicznych w procesach kreowania polityki oświatowej[3], a po drugie ich pełne uczestnictwo

[2] Konstrukcja podmiotów społecznych przewidzianych w prawie oświatowym nie do końca pozwala określać ich zaangażowanie w działalność szkoły jako „zarządzanie”. Za Ł. Sułkowskim wskazać można funkcje zarządzania tj. działanie (podejmowanie decyzji), sprawowanie władzy (zarządzanie właściwe w ramach struktury organizacyjnej) oraz dysponowanie zasobami organizacji (Sułkowski 2005, s. 20–23; por. Gawroński 2010, s. 24–25). Z uwagi na to, że przewidziane w prawie oświatowym podmioty mają faktycznie kompetencje doradcze, opiniodawcze i tylko częściowo inicjatywne i kontrolne, zasadne jest – w odniesieniu do ich udziału w ramach systemu szkolnictwa – posługiwanie się określeniem „udział w bieżącym funkcjonowaniu szkoły”.

[3] Określenie „kreowanie polityki oświatowej” należy rozumieć jako tworzenie założeń polityki oświatowej i wskazywanie kierunków rozwoju szkolnictwa po-

w realizacji zadań oświatowych. W niniejszym artykule kluczowe znaczenie ma drugi wymiar uspołecznienia, czyli uczestnictwo podmiotów niepublicznych w realizacji zadań oświatowych. W tym znaczeniu, uspołecznienie jest bliższe koprodukcji usług edukacyjnych niż partycypacji społecznej w znacznie mniej angażujących formach, do których zaliczyć można udział w ciałach konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych takich jak rady rodziców, rady szkoły czy rady oświatowe (przy organach samorządowych).

Bazując na wynikach przeprowadzonych badań[4], analizie aktów normatywnych, źródeł zastanych i raportów na temat oświaty, autorka koncentruje się na problematyce udziału podmiotów pozapublicznych (niepublicznych – głównie stowarzyszeń) w realizacji polityki oświatowej.

Celem artykułu jest opis i wyjaśnienie – na podstawie zidentyfikowanych przypadków – sytuacji (okoliczności), w których uspołecznienie (oznaczające przejęcie szkoły przez podmiot niepubliczny) stało się elementem procesu racjonalizacji polityki oświatowej gmin. Teza postawiona przez autorkę zakłada, że uspołecznienie polityki oświatowej zawężone do możliwości udziału w kolegialnych ciałach opiniodawczych,

---

wszechnego. Autorka ma świadomość, iż podmiotami odpowiedzialnymi za tworzenie polityki oświatowej w Polsce są właściwe władze centralne i lokalne (gminne w zakresie szkolnictwa na poziomie podstawowym). Niemniej jednak w obecnym porządku prawnym przewidziane zostały rozwiązania zakładające udział podmiotów społecznych w polityce oświatowej, nie tylko na etapie realizacji, ale także w fazie koncepcyjnej i kreacyjnej np. rady oświatowe (Gozdowska, Uryga, 2015). Uwzględnianie opinii tych podmiotów, jak również opinii całej społeczności lokalnej (uzyskanej w drodze konsultacji) autorka uznaje za przejaw uspołecznienia procesu kreowania polityki oświatowej.

[4] Badania jakościowe prowadzone w formie wywiadów półustrukturyzowanych w oparciu o przygotowany kwestionariusz wywiadu. Dobór zarówno województw, gmin, jak i respondentów do badania miał charakter celowy i był realizowany w dwóch etapach. W etapie I dokonano wyboru województw, w których – zgodnie z danymi udostępnionymi przez MEN – w latach 2006–2014 zlikwidowano największą liczbę szkół (świętokrzyskie), najmniejszą (pomorskie) i średnią (mazowieckie). W drugim etapie dokonano wyboru gmin do badań jakościowych biorąc pod uwagę dwa czynniki: likwidację szkół oraz zmiany na stanowisku wójta/burmistrza. Ostatecznie do badania wybrano 12 gmin (10 gmin wiejskich i 2 miejsko-wiejskie), w których przeprowadzono łącznie 60 wywiadów. Wśród respondentów znaleźli się przedstawiciele władz lokalnych – organów wykonawczych i członków rad gmin, środowisk społecznych, nauczycieli, podmiotów niepublicznych prowadzących szkoły oraz przedstawiciele środowiska lokalnego.

doradczych i konsultacyjnych ma charakter pozorny. O faktycznym uspołecznieniu polityki oświatowej można mówić w momencie dysponowania przez podmioty niepubliczne możliwością realnego udziału w wykonywaniu zadań oświatowych, co wiąże się z ponoszeniem odpowiedzialności, nakładem środków i ryzykiem. Ramy teoretyczne niniejszego artykułu wyznacza koncepcja uspołecznienia[5].

1. Uspołecznienie oświaty – szczytny cel, pozorny charakter

Kolejne zmiany w obrębie polityki oświatowej wprowadzane na przestrzeni ostatnich lat realizowano pod hasłami decentralizacji i zwiększenia możliwości oddziaływania na system zarządzania oraz charakter szkoły (w tym w kwestiach dotyczących spraw wychowawczych i edukacyjnych) przez podmioty społeczne, tj. nauczycieli, rodziców i uczniów. Jak wskazał K. Waligórski (1997, s. 265–266), zagadnienie uspołecznienia szkół należy rozpatrywać w dwóch wymiarach tj. wewnętrznym i zewnętrznym. Wymiar wewnętrzny obejmuje działania zmierzające do wypracowania wewnętrznych rozwiązań regulacyjnych, które pozwalają na efektywne zarządzanie szkołą, w tym takie kwestie jak sposób podejmowania decyzji, konsultowanie zmian czy formy komunikacji pomiędzy zaangażowanymi podmiotami. Celem uspołeczniania powinna być tu optymalizacja efektywności i sprawności szkół, ukierunkowana na dalszy rozwój dotychczasowej działalności (Waligórski, 1997, s. 267). W tym wymiarze kluczowe będzie funkcjonowanie takich instytucji społecznych w strukturze szkół, jakimi są rady pedagogiczne, rady rodziców czy rady szkół, a także styl zarządzania oraz model przywództwa realizowany przez dyrektora szkoły. Istotne z punktu widzenia uspołecznienia będą: wpływ społecznych ciał kolegialnych na zapadające decyzje, model relacji pomiędzy podmiotami społecznymi a dyrekcją szkoły, sposób kreowania ciał społecznych (oddolny, odgórny), a także poziom zaangażowania społeczności związanej z daną szkołą (Waligórski, 1997, s. 267). Wymiar ten dotyczy zatem środowiska szkolnego, na które jak wskazał

[5] W niniejszym tekście autorka koncentruje się na uspołecznieniu realizacji zadań oświatowych, które utożsamia z koprodukcją usług publicznych. W tym kontekście można mówić o uspołecznieniu polityki oświatowej. Pomija natomiast ten aspekt uspołecznienia, który dotyczy zarządzania szkołą, a więc kolegialny udział ciał społecznych takich jak rady rodziców czy rady szkół pełniące funkcje podmiotów opiniodawczo-doradczych (Sześciło, 2015, s. 116–117; por. Szarfenberg 2016).

Waligórski składają się nauczyciele, rodzice oraz uczniowie. Należy jednak uwzględnić także rolę organów prowadzących.

Zdaniem B. Śliwerskiego, uspołecznienie nie jest celem samym w sobie. Powinno służyć poprawie efektywności działań edukacyjnych i wychowawczych realizowanych przez szkoły. Większa swoboda decyzyjna przyznana szkołom, a w konsekwencji ich wewnętrznym podmiotom, może sprzyjać poprawie efektywności kształcenia poprzez zwiększenie motywacji, samodzielności i niezależności (Śliwerski, 2013, s. 19).

W praktyce jednak kompetencje wewnętrznych organów szkół nie są aż tak rozległe i trudno określić zakres ich faktycznego oddziaływania z uwagi na nieprecyzyjne przepisy oraz brak wiedzy i zaangażowania społeczności w sprawy szkoły (Kopińska, 2013, s. 168–181; Mencel, 2013, s. 336–339). Dlatego uspołecznienie o charakterze wewnętrznym uznać zależy za uspołecznienie formalne (pozorne), bądź uspołecznienie w wymiarze konsultacyjno-opiniodawczo-doradczym. Nie jest to forma uspołecznienia pełnego (faktycznego), które wiązałoby się z realną możliwością podejmowania decyzji, realizacji zadań z zakresu oświaty i ponoszeniem odpowiedzialności.

W przypadku uspołecznienia w wymiarze zewnętrznym, istotne jest oddziaływanie szkoły (i efektów kształcenia) na procesy rozwoju zachodzące w jednostce lokalnej, wpływ na lokalną społeczność i całe otoczenie. Warto jednak zaznaczyć, że uspołecznienie powinno mieć charakter dwukierunkowy. Nie chodzi wyłącznie o „oddziaływanie szkoły” na otoczenie, ale raczej o współpracę środowiska szkolnego z jego otoczeniem i tworzenie sieci kontaktów i współpracę. Zdaniem K. Waligórskiego, uspołecznienie w tym wymiarze ma zapobiegać wytworzeniu się dystansu pomiędzy szkołą a społecznością lokalną. Powinno tworzyć warunki dla partycypacji w sferze publicznej, a także pełnić funkcję prewencyjną przed centralizowaniem oświaty. Tak rozumiane uspołecznienie można utożsamiać z „usamorządowieniem”, a więc angażowaniem wspólnoty lokalnej w działania publiczne (Waligórski, 1997, s. 267; Kwiatkowski, 2008, s. 49–50).

Odnosząc się do zewnętrznego wymiaru uspołecznienia oświaty można wskazać, że istniejące w Polsce rozwiązania prawno-instytucjonalne pozwalają na faktyczny udział podmiotów społecznych w realizacji polityki oświatowej. Pierwszym z istniejących rozwiązań jest możliwość tworzenia rad oświatowych, mających charakter fakultatywnych podmiotów doradczych (opiniodawczych, inicjatywnych) przy organie stanowiącym gminy (art. 48 u.o.s.o.). I choć koncepcja powoływania rad oświatowych

jako społecznych ciał doradczych mogących oddziaływać na procesy kreowania polityki oświatowej w gminach wydawała się słuszna, to sposób umocowania tych podmiotów spowodował, że w praktyce są one rzadkością bez większego wpływu na politykę oświatową gmin (Gozdowska, Uryga, 2015, s. 8).

Drugim rozwiązaniem może być prowadzenie szkół przez podmioty niepubliczne[6], a więc uczestnictwo w procesie świadczenia usług publicznych. W tym znaczeniu uspołecznienie jest bliskie koprodukcji, rozumianej jako dobrowolne zaangażowanie społeczeństwa w proces świadczenia usług, zmierzający do poprawy ich dostępności i jakości (Sześciło, 2015, s. 76–88). Włączenie podmiotów niepublicznych w system realizacji usług publicznych wiąże się z długofalowym zobowiązaniem, odpowiedzialnością i ryzykiem, jak również koniecznością współpracy z sektorem publicznym. Za pełną formę uspołecznienia uznać można rozwiązanie umożliwiające przekazanie małych szkół[7] (liczących do 70 uczniów) podmiotom niepublicznym. Problemy finansowe i organizacyjne związane z ich utrzymaniem stały się powodem ich likwidacji przez samorządy gminne. Groźba utraty szkoły, która w społecznościach wiejskich poza funkcjami edukacyjnymi

[6] Należy rozróżnić podmioty niepubliczne prowadzące szkoły niepubliczne oraz podmioty niepubliczne prowadzące szkoły na prawach szkół publicznych, które podjęły się samodzielnie takiego zadania, bądź też zadanie to zostało im przekazane na mocy art. 5, ust. 5g u.o.s.o. (dotyczy to tzw. małych szkół liczących do 70 uczniów). W niniejszym artykule autorka koncentruje się wyłącznie na drugim rozwiązaniu, a więc funkcjonowaniu szkół prowadzonych przez stowarzyszenie, przy czym rozwiązanie to wynika albo z likwidacji szkoły prowadzonej przez JST i ponownego jej otwarcia jako szkoły tzw. stowarzyszeniowej lub bezpośredniego przekazania szkoły stowarzyszeniu (bez jej formalnej likwidacji) na mocy umowy zgodnie ze wspominanym artykułem u.o.s.o.

[7] Termin „mała szkoła” nie jest precyzyjny, mimo iż w literaturze dotyczącej polityki oświatowej funkcjonuje od wielu lat. Najczęściej „małe szkoły” są utożsamiane z „niewielką” liczbą uczniów lub nauczycieli. Kategoria ta wciąż jest nieostra, bowiem nie precyzuje ilości uczniów, która pozwalałyby klasyfikować szkołę jako małą. Szerzej: Pęczkowski, 2017, s. 11–21. W niniejszym artykule posługując się terminem „mała szkoła” autorka odnosi się do szkół liczących poniżej 70 uczniów, które zgodnie z przepisami art. 5 ust. 5g u.o.s.o. mogły zostać przekazane podmiotom niepublicznym w drodze umowy. Takie szkoły były likwidowane w większości badanych gmin. Wyjątkiem było województwo pomorskie, w którym zlikwidowano także szkoły liczące około 100 uczniów, a które zdaniem władz samorządowych były małe i nieekonomiczne. Odmienne podejście do wielkości szkół i organizacji sieci szkolnej w regionach wynika z uwarunkowań historycznych i ukształtowanej sieci placówek edukacyjnych. Por. Kuriański, 2008, s. 199–200. Jednocześnie posługując się terminem „mała szkoła” autorka odnosi go do szkół zlokalizowanych wyłącznie na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

często pełniła także funkcje integracyjne i miała charakter sentymentalny, stała się czynnikiem mobilizującym środowisko lokalne do aktywnego włączenia się w proces realizacji zadań oświatowych i podjęcia się prowadzenia szkoły. Ta forma uspołecznienia będzie stanowiła przedmiot dalszych rozważań niniejszego tekstu.

2. Prowadzenie szkół przez podmioty niepubliczne jako przykład faktycznego uspołecznienia polityki publicznej

Obowiązujące obecnie w Polsce przepisy przewidują możliwość prowadzenia szkół przez podmioty inne niż publiczne. D. Kurzyna-Chmiel wskazuje, iż udział organizacji pozarządowych w procesach realizacji zadań publicznych oznacza właśnie uspołecznienie administracji. Procesy te z kolei prowadzą do prywatyzacji zadań publicznych, co przejawia się zmianą podmiotu będącego bezpośrednim wykonawcą zadań publicznych (lub/i dostarczycielem usług publicznych) z publicznego na niepubliczny. Działania te świadczą o decentralizacji administracji publicznej (Kurzyna-Chmiel, 2013, s. 259; Wlaźlak, 2010, s. 111).

Uspołecznienie i prywatyzacja usług publicznych są konsekwencją coraz większej liczby zadań nakładanych na jednostki samorządu terytorialnego oraz rosnących oczekiwań społecznych. Powoduje to, że samorządy coraz częściej nie są w stanie sprostać wyzwaniom zarówno finansowo, jak i organizacyjnie (Benington, 2006, s. 12; Leoński, 2006, s. 166). To z kolei wymusza współdziałanie sektora publicznego z podmiotami niepublicznymi (Kurzyna-Chmiel, 2013, s. 259; Kurzyna-Chmiel, 2012, s. 111–127). Trudno w tym przypadku mówić o dobrowolnej współpracy równych podmiotów zmierzających do osiągnięcia określonego celu (Biernat, 1979, s. 38–39). Współpraca w zakresie realizacji zadań oświatowych okazuje się być ratunkiem dla samorządów, przy czym przekazanie realizacji zadań publicznych nie zwalnia podmiotów publicznych z odpowiedzialności za nie. Należy wskazać, że polityka oświatowa stanowi szczególne obciążenie dla budżetów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, w których wydatki oświatowe stanowią średnio 42% ogółu wydatków bieżących, ale zdarzają się gminy, w których sięgają nawet 60% (BDL GUS, 2017; NIK, 2014). W takich sytuacjach poszukiwanie rozwiązań – w tym współpraca z podmiotami niepublicznymi – pozwalających „odciążyć” budżet jest naturalne. Trudno jednak mówić o równości zaangażowanych stron czy faktycznie wspólnym celu, gdyż

w przypadku przekazania szkół motywy działań zaangażowanych stron są odmienne (Kapuścińska, 2014, s. 14; Strus, 2016, s. 228–230).

W 2009 roku ustawodawca wprowadził możliwość przekazania szkoły liczącej do 70 uczniów (tzw. małej szkoły) osobie prawnej lub fizycznej na podstawie uchwały rady gminy zgodnie ze znowelizowanym art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty (Dz. U. 2009, Nr 56, poz. 458 z późn. zm.). Takie rozwiązanie nie jest tożsame z prowadzeniem szkoły przez inne podmioty niepubliczne. Wprowadzony mechanizm miał zapobiec likwidacji małych szkół (samorządowych), zlokalizowanych głównie na obszarach wiejskich. Jak wskazuje A. Kozińska-Bałdyga, pomimo działań racjonalizatorskich (w formie likwidacji szkół) zwłaszcza w gminach wiejskich, rozpoczętych pod koniec lat 90. XX wieku, nadal szkoły zlokalizowane na wsiach stanowią największy odsetek szkół w Polsce. W 2012 roku stanowiły aż 69%, a w 2015 – 67,57% ogółu szkół podstawowych w Polsce. I choć – jak wskazuje przywołana autorka – problemy szkół w skali kraju mają charakter uniwersalny, to w przypadku szkół wiejskich pojawia się szereg problemów niespotykanych w środowisku miejskim (Kozińska-Bałdyga, 2014, s. 7; GUS, 2015, s. 68). Zaliczyć do nich należy przede wszystkim specyfikę środowisk wiejskich, pozaedukacyjne funkcje pełnione przez szkoły na wsi tj. integracyjne i kulturowe, a także sentymentalne znaczenie szkół, które często powstawały w ramach czynów społecznych (Marzec-Holka, 2015, s. 154; Tołwińska-Królikowska, 2011; Ochnio, 2011; *Odpowiedź*; Kozanecki, 2016). Małe szkoły na obszarach wiejskich są postrzegane jako centrum życia wsi (Kwieciński, 2011, s. 423), świadczą o rozwoju danej miejscowości i wpływają na jej rangę i rozwój (Pilch, 2007, s. 15).

Jak wskazała D. Kurzyna-Chmiel, przekazanie szkoły do prowadzenia organowi niepublicznemu należy traktować jako czynność prawną z zakresu prawa cywilnego, w przypadku której zaangażowane podmioty wyrażają (dobrowolnie) chęć z jednej strony przejęcia, a z drugiej przekazania zadań publicznych (Kurzyna-Chmiel, 2013, s. 299). Istotą tego rozwiązania jest zachowanie przez gminę nadzoru i kontroli nad realizacją zadań wynikających z zawartej umowy. Rozwiązanie to jest przejawem samodzielności jednostki samorządu, ale z uwagi na niedookreśloność przepisów np. w zakresie wyboru podmiotu niepublicznego, któremu przekazywana jest szkoła, może prowadzić do nadmiernej swobody i patologii, co sygnalizowano od początku wprowadzenia takiej możliwości realizacji zadań publicznych (Kurzyna-Chmiel, 2013, s. 299; Majchrowicz-Jopek, 2012, s. 164–181).

Podstawą przekazania szkoły podmiotowi niepublicznemu jest wspomniany już art. 5 ust. 5g u.o.s.o. zgodnie z którym, rada gminy może podjąć uchwałę pozwalającą na przekazanie w drodze umowy szkoły liczącej do 70 uczniów[8] podmiotowi niepublicznemu bez konieczności jej formalnej likwidacji. Warunkiem przekazania szkoły jest pozytywna opinia właściwego kuratora oświaty, zatem uchwała rady gminy ma charakter „intencyjny”, ale i jest warunkiem wydania opinii przez organ nadzoru. Jego pozytywna opinia jest podstawą do zawarcia umowy z podmiotem niepublicznym, czyli osobą fizyczną lub prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego, a więc np. stowarzyszeniem. Zawierana umowa określa szereg kwestii m.in. ustanowienie lub nie obwodu szkolnego, warunki przyjmowania uczniów, reguluje kwestie nadzoru JST nad szkołą, bowiem na samorządzie nadal spoczywa obowiązek realizacji zadania oświatowego, warunki korzystania z mienia, zasady sprawozdawczości i przeprowadzania kontroli, warunki rozwiązania umowy i przejęcia szkoły tzw. „zwrotne” przejęcie. Rozwiązanie to nakłada na władze samorządowe szereg obowiązków związanych z poinformowaniem rodziców oraz nauczycieli, a także uregulowanie kwestii rozwiązania ich umów. Przekazanie szkoły zmienia warunki zatrudniania kadry (dyrektora i nauczycieli) oraz warunki ich pracy. Podmiot niepubliczny nie ma też prawa zlikwidować szkoły (Kuratorium; Majewska, 2015, s. 28–34). Obowiązujące przepisy w zasadzie nie nakładają żadnych szczególnych wymagań (przygotowanie merytoryczne, doświadczenie, określone wykształcenie) na podmiot niepubliczny, który deklaruje chęć przejęcia szkoły. Jak wskazuje D. Sześciło w przepisach pominięto również kwestie dysponowania odpowiednim kapitałem przez zainteresowany podmiot czy posiadania zabezpieczenia finansowego. Ustawodawca nie nałożył też obowiązku przeprowadzania weryfikacji zdolności podmiotu niepublicznego ubiegającego się o przejęcie szkoły przez samorząd do prowadzenia tego rodzaju działań (Sześciło, 2015a). Dlatego też należy zgodzić się z K. Majewską, która zaleca ostrożne korzystanie z tego rozwiązania. Z jednej strony jest ono formą partycypacji w realizacji zadań publicznych, ma chronić małe szkoły wiejskie przed likwidacją i tym samym zabezpieczać ich rolę w środowisku lokalnym, ale jednocześnie sprawa dotyczy szczególnie wrażliwej kwestii, jaką jest edukacja dzieci. Istotnym jest też fakt pozostawienia odpowiedzialności za realizację tego zadania publicznego w gestii samorządów, które po-

[8] Zgodnie z wyrokiem WSA w Łodzi z 13 kwietnia 2012 r., III SA/Łd 158/12 do liczby uczniów szkoły wlicza się także dzieci z oddziału przedszkolnego o ile funkcjonował w szkole.

winny współpracować z wiarygodnym i odpowiedzialnym podmiotem. Najczęściej są to lokalne organizacje, współtworzone przez mieszkańców (Majewska, 2015, s. 34).

Należy jednak wskazać, że mechanizm przekazania szkoły nie zwalnia władz gminy z realizacji zadań oświatowych i w zasadzie nakłada obowiązek stałej współpracy z podmiotem niepublicznym. Ustawodawca przewidział również mechanizm zabezpieczający na wypadek niewywiązania się podmiotu przejmującego szkołę z obowiązku realizacji zadań oświatowych. W takiej sytuacji w dalszym ciągu spoczywa on na władzach gminy, które zmuszone są podjąć się dalszego prowadzenia szkoły (Majewska, 2015, s. 34–36). Rozwiązanie to nie pozwala zatem zupełnie „pozbyć” się problemu, jaki dla samorządów stanowią (małe) szkoły, ale odciąża je finansowo. Przekazanie szkoły podmiotowi niepublicznemu, który podejmuje się realizacji zadania publicznego, jakim jest oświata, uznać należy za formę pełnego uspołecznienia. Podmiot podejmujący się takiego zadania czyni to dobrowolnie i realizuje zadanie nieodpłatnie (szkoła zachowuje status szkoły publicznej) (Majewska, 2015, s. 37). Ten element odróżnia szkoły przekazane przez JST podmiotom niepublicznym od szkół niepublicznych[9].

Mechanizm dopuszczający przejęcie szkoły przez nowopowstałe lub istniejące już stowarzyszenie (np. lokalne) czy osobę fizyczną (najczęściej związaną ze szkołą np. dotychczasowy dyrektor czy nauczyciel) miał sprzyjać aktywizacji społecznej i mobilizacji wspólnoty lokalnej. Ponadto wskazywano, że sam proces przekazania szkoły, wymuszając kontakty społeczności lokalnej z władzami gminy, może sprzyjać współpracy, która z kolei może przełożyć się na inne sfery funkcjonowania gminy (Kozińska-Bałdyga, 2015, s. 22–23).

3. Uspołecznienie realizacji zadań oświatowych – racjonalność czy kalkulacja polityczna?

Głównym argumentem przemawiającym za racjonalizacją sieci szkół były kwestie finansowe, wynikające z wysokich kosztów prowadzenia

[9] Takie rozwiązanie przewidują przepisy ustawy o systemie oświaty, której art. 5 pkt 1 i pkt 2 wskazuje, że na system szkolnictwa w Polsce składają szkoły (i placówki) publiczne i niepubliczne, które mogą być prowadzone przez jednostkę samorządu terytorialnego, inną niż samorząd osobę prawną oraz osobę fizyczną (Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

polityki oświatowej. Wysokie koszty generowała nieadekwatna do aktualnych potrzeb i sytuacji demograficznej sieć gminnych szkół, a co za tym idzie koszty osobowe związane z utrzymaniem kadry nauczycielskiej (Herczyński, Sobotka, 2014, s. 22). Wskazać należy, że zarządzanie siecią szkół podstawowych jest zadaniem własnym samorządów. Pod pojęciem sieci szkół należy rozumieć układ szkół i placówek oświatowych na terenie danej jednostki administracyjnej. Jak wskazują J. Herczyński i A. Sobotka na sieć szkół składają się takie elementy jak liczba uczniów, stopień organizacyjny, kadra, a także relacje pomiędzy poszczególnymi szkołami. Elementy te oddziałują na proces zarządzania oświatą, który obejmuje planowanie sieci, tworzenie/likwidację szkół (w tym przekazywanie innym podmiotom), wyznaczanie obwodów oraz organizację dowozu dzieci do szkół (Herczyński, Sobotka, 2014, s. 9–10; Dziemianowicz-Bąk, Dzierzgowski, 2014, s. 5–6).

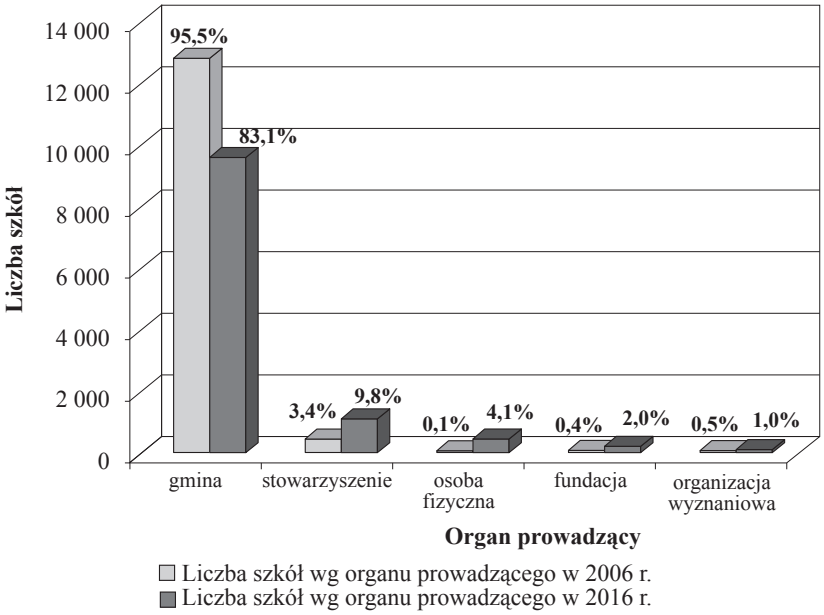
Sieć szkół nieadekwatna do współczesnych potrzeb gmin, zwłaszcza na terenach wiejskich była istotnym obciążeniem dla budżetów samorządowych (Kaczyńska, 2017, s. 143; NIK, 2015). W dużej mierze jest ona – pomimo podejmowanych od kilku lat intensywnych działań racjonalizacyjnych przez samorządy – efektem poprzedniego systemu oraz przemian zmierzających do decentralizacji polityki oświatowej następujących w latach 90. XX wieku. Konieczność zmiany organizacji sieci szkół jest powiązana ze zmianami demograficznymi, które skutkują obniżeniem liczby uczniów, zwłaszcza małych szkół zlokalizowanych na obszarach wiejskich (Marzec-Holka, 2015, s. 147–161).

Najprostszym rozwiązaniem – z punktu widzenia samorządów – byłaby likwidacja szkół generujących koszty niewspółmierne do liczby uczniów. Jednak likwidacja tych szkół – będąca najbardziej radykalną formą racjonalizacji – mogłaby się okazać niezwykle kosztowana dla władz gmin w wymiarze politycznym i społecznym (Kotarba, 2014, s. 58–59). Rozwiązanie, jakim jest przekazanie szkoły organowi niepublicznemu – pomimo wprowadzonych podstaw prawnych – nie ma charakteru powszechnego. Trudno oszacować skalę zastosowania tego mechanizmu, co potwierdzają zarówno badania przeprowadzone przez J. Herczyńskiego i A. Sobotkę, jak i autorkę niniejszego artykułu. Jak wskazują J. Herczyński i A. Sobotka, problem z ustaleniem czy szkoła została przekazana w drodze art. 5 ust. 5g ustawy o szkolnictwie wyższym, czy „bez umowy”, a więc po uprzedniej formalnej likwidacji szkoły prowadzonej przez JST, a następnie powołaniu szkoły stowarzyszeniowej, wynika ze specyfiki danych gromadzonych w Systemie Informacji Oświatowej, gdzie

nie jest wskazany sposób w jaki podmiot niepubliczny podjął się prowadzenia szkoły (oddolna inicjatywa po likwidacji szkoły publicznej, czy przekazanie w drodze art. 5 ust. 5g u.o.s.o) (Herczyński, Sobotka, 2014, s. 18). Tymczasem sposób przekazania szkoły jest istotny dla dalszych losów danej placówki oraz relacji pomiędzy podmiotem niepublicznym prowadzącym szkołę a władzami gminy.

Biorąc pod uwagę ogólne dane ilościowe dotyczące organów prowadzących szkoły można dostrzec na przestrzeni ostatniej dekady tendencję do zmniejszania się odsetka szkół podstawowych prowadzonych przez gminy, a wzrost odsetka szkół (o charakterze publicznym) prowadzonych przez podmioty niepubliczne (zob. wykres 1).

Wykres 1. Zmiana organów prowadzących szkoły w latach 2006–2016



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SIO w latach 2006–2016.

Zmniejszenie odsetka szkół prowadzonych przez gminy nie oznacza, że zostały one bezpośrednio przekazane podmiotom niepublicznym. Zmniejszenie liczby szkół prowadzonych przez gminy jest także efektem ich likwidacji (w tym samoczynnego wygaszenia ze względu na brak uczniów). Jednocześnie wzrost odsetka szkół prowadzonych przez

stowarzyszenia nie świadczy, iż podmioty te przejmowały szkoły bezpośrednio od gmin (por. Herczyński, Sobotka, 2014, s. 86–87). W tej grupie są również szkoły zakładane i od początku prowadzone przez stowarzyszenia. Dane wskazane na powyższym wykresie pokazują ogólną tendencję do przejmowania zadań publicznych (w tym przypadku oświatowych) przez podmioty niepubliczne, która wpisuje się w koncepcję uspołeczniania i koprodukcji zadań publicznych. Najbardziej aktywnym rodzajem podmiotów niepublicznych, decydujących się na prowadzenie szkół (publicznych), jak i ich przejmowanie od samorządów były stowarzyszenia. Włączenie tych podmiotów w proces realizacji zadań publicznych miało przede wszystkim zmniejszyć koszty prowadzenia szkół, analogicznie jak w przypadku włączania podmiotów niepublicznych w realizację innego rodzaju zadań publicznych (Sześciło, 2015b, s. 15). Podstawową cechą szkół prowadzonych przez stowarzyszenia był brak obowiązku stosowania Karty Nauczyciela jako podstawy zatrudnienia kadry dydaktycznej, a to właśnie koszty wynagrodzenia nauczycieli stanowiły największe obciążenie budżetów gmin. Należy też wskazać, że stowarzyszenia mogą być znacznie bardziej skuteczne w realizacji zadań z uwagi na mniejsze zbiurokratyzowanie niż podmioty sektora publicznego. Ponadto z uwagi na społeczny cel działalności, podmioty te korzystają z różnego rodzaju zasobów, w tym z wolontariuszy (w przypadku szkół najczęściej rodziców uczniów) (Lipka-Szostak, 2012). Niewątpliwe przekazanie szkoły stowarzyszeniu wiąże się z szeregiem zalet, ale i trudności, do których zaliczyć można chociażby wybór odpowiedniego stowarzyszenia – zewnętrzne – bardziej profesjonalne i doświadczone czy lokalne – znające specyfikę środowiska i potrzeby wspólnoty. Z tym też wiąże się problem trwałości i pewności świadczenia usług edukacyjnych (Kozińska-Bałyga, 2015a, s. 19–23).

Należy wskazać, że udział podmiotów niepublicznych w procesie świadczenia usług edukacyjnych był silnie zróżnicowany regionalnie (zob. tab. 1).

Tabela 1

Odsetek szkół prowadzonych przez stowarzyszenia w latach 2006–2016 wg województw

Województwo	2006	2016	Zmiana
1	2	3	4
Dolnośląskie	4,4	7,6	+3,2
Kujawsko-pomorskie	2,6	7,2	+4,6

1	2	3	4
Lubelskie	3,4	15,3	+11,9
Lubuskie	4,4	8,9	+4,5
Łódzkie	3,0	8,4	+5,4
Małopolskie	2,8	7,6	+4,8
Mazowieckie	5,0	9,2	+4,2
Opolskie	6,3	16,6	+10,3
Podkarpackie	1,4	8,9	+7,5
Podlaskie	6,5	13,3	+6,8
Pomorskie	3,0	6,6	+3,6
Śląskie	3,8	9,1	+5,3
Świętokrzyskie	4,2	17,4	+13,2
Warmińsko-mazurskie	3,3	11,7	+8,4
Wielkopolskie	0,6	9,3	+8,7
Zachodniopomorskie	2,9	5,4	+2,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SIO za lata 2006–2016.

Z powyższego zestawienia wynika, że największy wzrost odsetka szkół prowadzonych przez stowarzyszenia na przestrzeni minionej dekady zaobserwowano w województwie świętokrzyskim. Jednocześnie podmioty niepubliczne prowadzące szkoły w tym województwie miały lokalny charakter i tworzone były przez społeczność związaną z daną szkołą. Wśród badanych gmin nie praktykowano przekazywania szkół podmiotom niepublicznym z zewnątrz tj. spoza danej gminy. Wyraźny wzrost odnotowano także w gminach województw opolskiego, lubelskiego, a także podkarpackiego. Nieznacznie wzrósł odsetek szkół prowadzonych przez stowarzyszenia w województwach zachodniopomorskim, pomorskim i dolnośląskim. Można wskazać, że najwięcej szkół prowadzonych przez podmioty niepubliczne (stowarzyszenia) zlokalizowanych było w południowo-wschodniej Polsce, zaś najmniej w północno-zachodniej i centralnej części kraju. Jednym z powodów takiego rozwiązania była specyfika sieci szkół. W przypadku polski południowo-wschodniej sieć była znacznie bardziej rozdrobniona i składała się z małych (liczących nawet do kilkunastu uczniów) szkół. Co więcej, jak wskazuje Związek Nauczycielstwa Polskiego, w przypadku niektórych powiatów małe szkoły stanowiły blisko połowę ogółu istniejących szkół (ZNP, 2015).

Tabela 2

Liczba szkół i uczniów wg województw w roku szkolnym 2015/2016

	Liczba szkół podstawowych	Liczba uczniów	Średnia liczba uczniów w szkole
Polska	13 563	2 480 793	182,90
Dolnośląskie	803	173 893	216,55
Kujawsko-pomorskie	686	136 404	198,84
Lubelskie	971	135 232	139,27
Lubuskie	339	67 324	198,59
Łódzkie	840	151 776	180,68
Małopolskie	1 461	220 561	150,96
Mazowieckie	1 774	369 931	208,53
Opolskie	397	55 687	140,27
Podkarpackie	1 087	133 895	123,17
Podlaskie	416	72 526	174,34
Pomorskie	709	162 126	228,67
Śląskie	1 267	279 560	220,64
Świętokrzyskie	564	74 704	132,45
Warmińsko-mazurskie	536	93 910	175,20
Wielkopolskie	1 223	247 900	202,69
Zachodniopomorskie	496	105 364	212,43

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016, s. 167–171.

W kontekście faktycznego uspołeczniania realizacji zadań oświatowych i świadczenia usług edukacyjnych przez podmioty niepubliczne – w tym głównie stowarzyszenia – pojawia się szereg trudności, zagrożeń i ryzyko dotyczące zapewnienia ciągłości i pewności usług publicznych (Sześciło, 2014, s. 5–13; Goodman, Loveman, 1991). Wyniki przeprowadzonych przez autorkę badań empirycznych pokazały, że w procesie uspołecznienia zadań oświatowych kluczowe okazywały się: a) sposób przekazania szkoły tj. przekazanie na podstawie umowy lub powołanie szkół prowadzonych przez podmiot niepubliczny po uprzedniej formalnej likwidacji; b) specyfika podmiotu niepublicznego, który podjął się realizacji zadań oświatowych; c) rola nauczycieli w środowisku lokalnym; d) potencjał i aktywność społeczna wspólnoty lokalnej oraz e) zaufanie do władz lokalnych. Wszystkie z tych czynników wymagają odrębnych, pogłębionych badań. W tym miejscu omówiony zostanie tylko pierwszy z nich.

Sposób uspołecznienia realizacji zadań oświatowych mógł mieć formę przekazania ich podmiotowi niepublicznemu (zgodnie z przepisa-

mi art. 5 ust. 5g u.o.s.o) bez konieczności formalnej likwidacji. Jednak w wielu przypadkach gminy decydowały się na likwidację szkoły, przy czym proces ten poprzedzano nieformalnymi ustaleniami ze środowiskiem związanym ze szkołą i obietnicą pomocy przy dalszym prowadzeniu szkoły przez podmiot niepubliczny, o ile podejmie się realizacji tego zadania (wywiady: S/I/W, M/II/W; M/II/DS/N/ST1). Zastosowanie tego rozwiązania uzależnione było z kolei od pozycji władz lokalnych wśród społeczności, doświadczeń w zakresie współpracy międzysektorowej, a także aktywności i potencjału społeczności lokalnej w zakresie uczestnictwa w życiu publicznym.

Stworzona furtka prawna pozwalająca uniknąć całkowitej likwidacji szkoły i świadczenia usług edukacyjnych przez podmiot niepubliczny ma zalety, które wskazywane były również w przypadku uspołecznienia (prywatyzacji) innych usług publicznych. Zaliczyć do nich można m.in. oczekiwaną poprawę jakości usług, obniżenie kosztów ich świadczenia, poprawę efektywności zarządzania, możliwość wyboru dostawcy usług przez mieszkańców, a także konkurencję na lokalnym rynku usług (Hood, 1991, s. 4–5). Prywatyzacja usług niesie też szereg zagrożeń, do których zaliczyć można: nadużycia, korupcję przy zlecaniu zadań, brak pewności i trwałości dostawy usług czy jakość kosztem obniżenia ceny (Pollitt, 2003, s. 26–51; Bevir, 2009, s. 13–14). W wielu badanych gminach problemem okazało się być samo przekazanie szkoły, bowiem nie wszędzie spotkało się ono z akceptacją zarówno władz samorządowych, jak i społeczności lokalnej. Analizując ten problem wskazać można trzy scenariusze: a) władze lokalne nie brały pod uwagę przekazania szkoły i były nastawione wyłącznie na likwidację placówki (scenariusz nr 1 tzw. radyklany), b) władze lokalne same proponowały przekazanie realizacji zadań oświatowych pomiotom niepublicznym, co najczęściej było połączone z deklaracją wsparcia finansowego, organizacyjnego i przekazaniem budynków (scenariusz nr 2 tzw. partnerski), c) władze lokalne nie planowały przekazania, ale akceptowały (zazwyczaj chcąc uniknąć oporu społecznego) ewentualne utrzymanie szkoły i prowadzenie jej przez podmiot niepubliczny, co z kolei uzależnione było od potencjału, aktywności społeczności lokalnej oraz chęci do zaangażowania się w prowadzenie szkoły (scenariusz nr 3 tzw. koncyliacyjny).

Pierwszy scenariusz dotyczył najczęściej gmin z silną pozycją władz lokalnych (organu wykonawczego), które z uwagi na wysokie koszty i nieracjonalną sieć szkół redukcję liczby placówek uznały za najwłaściwsze rozwiązanie (wywiady: S/I/W; P/II/W; P/III/W; M/III/BW). Wła-

dze tych gmin nie brały pod uwagę przekazywania zadań oświatowych z uwagi na brak potencjału społecznego, brak woli społeczności lokalnej do angażowania się w taką działalność oraz fakt, iż w ich przekonaniu było to rozwiązanie połowiczne i tymczasowe. W praktyce nadal – przynajmniej częściowo – obciążające samorząd. Celem działań tych władz była pełna racjonalizacja polityki oświatowej gminy obejmująca kwestie finansowe (odciążenie budżetu gminy), reorganizację sieci szkół, a także zagospodarowanie mienia pozostałego po szkołach. Racjonalizacja była warunkiem dalszego rozwoju gminy i realizacji inwestycji.

Z kolei drugi scenariusz dotyczył gmin, w których z jednej strony widziano zasadność utrzymania istniejącej sieci szkół, a z drugiej obawiano się oporu społecznego ze strony rodziców oraz najbardziej opiniotwórczego i zdolnego do zmobilizowania społeczności lokalnej środowiska, jakie stanowili nauczyciele. Istotnym argumentem była też aktywność społeczności lokalnej przejawiająca się zaangażowaniem w ramach organizacji pozarządowych czy występowaniem oddolnych inicjatyw na rzecz wspólnoty lokalnej (wywiady: M/II/W, M/II/DS/N/ST1; S/I/W; S/I/DS/N; S/I/N/ST). W takich sytuacjach władze samorządowe często proponowały pomoc na etapie tworzenia podmiotu niepublicznego, który miałby się zająć prowadzeniem szkoły (wyjazdy do gmin, w których takie rozwiązanie już funkcjonuje), albo zapraszały stowarzyszenia z zewnątrz zajmujące się prowadzeniem szkół na większą skalę (m.in. P/IV/W; M/IV/W; M/IV/N2). W tym przypadku racjonalizacja miała charakter głównie ekonomiczny, przy czym władze – z różnych względów – nie podejmowały radykalnych działań.

W przypadku trzeciego scenariusza kluczowym ogniwem pozostawali nauczyciele szkół przeznaczonych do likwidacji. Istniejący potencjał społeczny, aby mógł zostać spożytkowany wymagał organizacji, którą z kolei mógł zapewnić lokalny lider. Często taką rolę pełnili właśnie nauczyciele z uwagi na znajomość specyfiki zadań oświatowych oraz zasad zarządzania szkołą. Brak tego czynnika w zasadzie uniemożliwiał podjęcie takiej inicjatywy. Społeczność lokalna samodzielnie – pomimo chęci i deklaracji – nie była w stanie sprostać tak odpowiedzialnemu zadaniu, jakim jest prowadzenie szkoły. Najczęstszym powodem rezygnacji z uspołeczniania szkół – nawet w obliczu ich likwidacji – był właśnie brak lidera. Chodziło jednak o lidera, który wywodziłby się ze środowiska nauczycielskiego. Jak wskazała jedna respondentka „potencjał był, ale zabrakło lidera, kogoś kto by to wszystko spiął i zarządził” (P/III/PS). Nie zawsze osoba, która sprawdziła się w innych obszarach działania na

rzecz społeczności lokalnej, okazywała się być właściwa w przypadku realizacji zadań oświatowych (M/II/W, M/II/DS/N/ST1). Zaangażowanie nauczycieli było widoczne w przypadku badanych gmin tylko w sytuacji, gdy nie zapewniono im miejsc pracy w innych placówkach na terenie gminy. Brak alternatywy powodował, że włączali się w proces tworzenia podmiotu, który podjąłby się realizacji zadań, a nawet sami inicjowali jego powstanie, mając świadomość utraty pracy (M/II/DS/N/ST1, S/I/DS/N; S/I/N/ST). W tym przypadku – podobnie jak w przy pierwszym scenariuszu – celem była pełna racjonalizacja polityki oświatowej gminy. Władze podejmowały działania, nie oglądając się na podmioty społeczne i ich udział w realizacji zadań oświatowych. Ewentualne powstanie podmiotu niepublicznego, który podjąłby się prowadzenia szkoły (czy też zaangażowanie podmiotu z zewnątrz) traktowane było przez władze badanych gmin obojętnie i w praktyce nie wiązało się ze wsparciem ze strony gminy poza przekazywaniem subwencji (M/II/ST2; P/IV/DS; P/IV/KW; S/I/DS/N1; S/I/N2/ST).

Wnioski

O faktycznym uspołecznieniu polityk publicznych można mówić w sytuacji pełnego zaangażowania społeczności lokalnych w proces świadczenia usług publicznych i realizacji zadań, co wiąże się z ponoszeniem nakładów oraz ryzyka. Uspołecznienie rozumiane jako angażowanie się społeczności lokalnej w działalność ciał opiniodawczo-doradczych (np. rad rodziców czy rad szkół, a nawet rad oświatowych) ma często charakter pozorny, a jej wpływ na ostateczny kształt planowanej polityki publicznej jest znikomy i uzależniony od nastawienia władz lokalnych. Faktyczne uspołecznienie realizacji zadań publicznych może być przejawem racjonalizacji polityk publicznych. Przykładem może być opisana w niniejszym artykule realizacja zadań oświatowych przez podmioty niepubliczne, która w wielu przypadkach okazała się być ratunkiem dla szkoły zagrożonej likwidacją, a także istotnym wsparciem dla władz lokalnych, które z uwagi na konieczność ograniczenia kosztów były zmuszone zamykać nieekonomiczne placówki, mając świadomość konsekwencji społecznych swoich działań.

Przedstawione w tekście rozwiązanie pozwalające na przekazywanie szkół podmiotom niepublicznym w drodze umowy czy też możliwość prowadzenia szkół stowarzyszeniowych, po uprzedniej likwidacji przez

władze gminy, można uznać za przejaw racjonalizacji polityki publicznej (oświatowej) w wymiarze ekonomicznym. Nie jest to jedyny wymiar procesów racjonalizacji. Niemniej jednak, przedstawione rozwiązania miały z jednej strony ograniczyć wysokie koszty jednej z polityk publicznych realizowanych na poziomie gminy, aby umożliwić rozwój jednostek terytorialnych w innych sferach. Zmiana organu prowadzącego szkołę – z pominięciem szeregu innych aspektów wynikających z takiego rozwiązania i konsekwencji – pozwoliła z jednej strony utrzymać szkołę, instytucję ważną dla społeczności wiejskich, a z drugiej ograniczyć koszty zadań oświatowych (głównie poprzez zmianę sposobu zatrudniania nauczycieli), co było niemożliwe w przypadku samorządów gmin.

Aktywny udział społeczności lokalnej (i jej sformalizowanych reprezentacji np. w formie stowarzyszeń) nie tylko doprowadził do zmiany organu prowadzącego, ale także do szeregu zmian społecznych w ramach wspólnot lokalnych, jak również zmiany relacji podmiotów społecznych z władzami lokalnymi. Rozwiązanie to w zasadzie zmienia także sposób postrzegania polityk publicznych, dotąd zarezerwowanych wyłącznie dla władz publicznych. Dywersyfikuje bowiem podmioty odpowiedzialne za świadczenie usług publicznych. Jednocześnie takie rozwiązanie pozwala użytkownikom tych usług na dokonywanie wyboru usługodawcy w oparciu o istotne dla niego kryteria np. jakość, cena czy sposób zapewnienia danej usługi, co w przypadku usług edukacyjnych wydaje się zasadne. Obecność podmiotów niepublicznych jako aktywnych dostarczycieli usług publicznych wydaje się nieunikniona. Nakłada to na władze lokalne dodatkowe obowiązki w procesie zarządzania publicznego. Jak wskazuje J. Hausner, realizacja polityk publicznych to istota zarządzania publicznego, która wymaga menedżerskiego podejścia, odpowiedzialności wobec wszystkich interesariuszy, ale także umiejętności organizacyjnych (w tym decyzyjnych) pozwalających na realizację założonych celów (Hasuner, 2008, s. 47). W tym zawiera się także umiejętność właściwego doboru partnerów niepublicznych, którzy aktywnie włączą się w proces realizacji zadań publicznych, przyczyniając się do poprawy ich jakości i zwiększenia efektywności dostarczania, przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów sektora publicznego.

Uspołecznienie rozumiane jako faktyczny udział społeczności lokalnych w świadczeniu usług publicznych, które wiąże się z długofalowym zaangażowaniem oraz ponoszeniem odpowiedzialności i ryzykiem wymaga aktywnej postawy, chęci działania, ale także wiedzy i umiejętności organizacyjnych i zarządczych. Pozornie prosty mechanizm przejęcia

szkoły przez podmiot niepubliczny, zgodnie z obowiązującymi przepisami, faktycznie jest znacznie trudniejszy do przeprowadzenia o czym świadczy niewielka skala jego zastosowania. Efektywność procesu uspołecznienia realizacji zadań oświatowych uzależniona jest od szeregu czynników, a wśród nich nastawienia władz lokalnych i ich wizji polityki oświatowej, pozycji władz w środowisku lokalnym, kondycji finansowej gminy, a także aktywności i potencjału społeczności lokalnej, jak również doświadczeń dotychczasowej współpracy międzysektorowej.

Bibliografia

Benington J. (2007), *Approaching Public Service Reforms*, w: *Reforming public services*, red. J. Benington, National School of Government, The Stationery Office, London.

Bevir M. (2009), *Key Concepts in Governance*, SAGE, London.

Biernat S. (1979), *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław.

Dziemianowicz-Bąk A., Dzierzgowski J. (2014), *Likwidacja szkół podstawowych oraz przekazywanie stowarzyszeniom. Kontekst, proces i skutki przemian edukacyjnych w społecznościach lokalnych na podstawie analizy studiów przypadku*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.

Gawroński H. (2010), *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna a Wolters Kluwers business, Warszawa.

Goodman J. B., Loveman G. W. (1991), *Does Privatization Serve the Public Interest?*, “Harvard Business Review”, https://hbr.org/1991/11/does-privatization-serve-the-public-interest, 6.06.2017.

Gozdowska E., Uryga D. (2015), *Rada oświatowa w opiniach władz samorządowych i środowisk związanych z lokalną edukacją – raport z badania*, ORE, Warszawa.

GUS (2016), *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

GUS 2015, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2014/2015, Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa.

Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa.

Herczyński J., Sobotka A. (2014), *Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów 2007–2012*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.

Hood Ch. (1991), *A public management for all seasons?*, „Public Administration”, vol. 69(1).

Kaczyńska A. (2017), *Oświata i wychowanie jako zadanie publiczne gmin. Czynniki wpływające na efektywność wydatków budżetowych*, CeDeWu Warszawa.

Kapuścińska M. (2014), *Partnerstwo projektowe w realizacji zadań publicznych. Analiza stanu prawnego i dotychczasowych dobrych praktyk tworzenia part-*

nerstw projektowych. Ekspertyza, Projekt „Potencjał – Działanie – Rozwój: nowy wymiar współpracy Miasta Płocka i płockich organizacji pozarządowych”, Płock.

Kopińska V. (2013), *Pozór regulacji prawnych dotyczących organów społecznych w szkole*, w: *Sprawcy i/lub ofiary działań pozornych w edukacji szkolnej*, red. M. Dudzikowa, K. Knasiecka-Falbierska, Impuls, Kraków.

Kotarba B. (2014), *Analiza wybranych elementów polityki oświatowej gmin*, w: *Samorząd w systemie demokracji obywatelskiej. Wybrane problemy*, red. R. Kmieciak, Toruń.

Kozanecki P. (2016), *Co by było, gdyby nie „tysiąclatki”?* (16.03.2016), http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/co-by-bylo-gdyby-nie-tysiaclatki/7t3nfs, 29.10.2017.

Kozińska-Bałdyga A. (2015), *Zalety i wady innych niż JST organów prowadzących szkoły na terenie gminy*, w: *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*, red. E. Tołwińska-Królikowska, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Kuratorium Oświaty w Lublinie, https://www.kuratorium.lublin.pl/pliki/akt/id_8244/zal/Przekazanie.pdf, 29.10.2017.

Kuriański M. (2008), *Ku poszerzeniu horyzontów polskiej szkoły: szkic historyczny edukacji: zagrożenia i szanse*, „Saeculum Christianum: pismo historyczno-społeczne”, nr 15/1, ss. 193–221.

Kurzyna-Chmiel D. (2013), *Oświata jako zadanie publiczne*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.

Kurzyna-Chmiel D. (2012), *Główne formy współdziałania samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań oświatowych*, w: *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Lex a Wolters Kluwers business, Warszawa.

Kwiatkowski S. M. (2008), *Tendencje zmian w zarządzaniu oświatą w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, w: *Menedżer i kreator edukacji*, red. Cz. Plewka, H. Bednarczyk, Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Wydawniczy, Radom.

Kwieciński Z. (2011), *Cztery i pół. Preliminaria – Liminaria – Varia*, Wydawnictwo Naukowe DSW, Wrocław.

Leoński Z. (2006), *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa.

Lipka-Szostak K. (red.) (2012), *Mała szkoła. Poradnik dla stowarzyszeń rozwoju wsi*, FIO, Warszawa.

Majchrowicz-Jopek E. (2012), *Wybrane problemy wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace” (SGH), nr 4.

Majewska K. (2015), *Umowa przekazania szkoły organowi niepublicznemu*, w: *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*, red. E. Tołwińska-Królikowska, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Majewska K. (2015), *Przekazanie szkoły innemu organowi prowadzącemu – regulacje prawne*, w: *Mała szkoła – problem czy szansa? Poradnik dla samorządowców*, red. E. Tołwińska-Królikowska, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.

Marzec-Holka K. (2015), *Peryferie edukacyjne szkół wiejskich w warunkach niżu demograficznego*, „Pedagogika Społeczna”, nr 3(57).

Mencel M. (2013), *Po co i dla kogo są rady szkoły? Spojrzenie z dwudziestoletniej perspektywy*, w: *Sprawcy i/lub ofiary działań pozornych w edukacji szkolnej*, red. M. Dudzikowa, K. Knasiecka-Falbierska, Impuls, Kraków.

NIK 2015, *Wykonanie wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Informacja o wynikach kontroli*, KNO-4101-007-00/2014 nr ewid. 49/2015/P/14/027/KNO, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli, Warszawa.

Ochnio E., *Małe szkoły – lepsze niż inne?*, „Echo katolickie”, http://fio.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1350:male-szkoly-lepsze-niz-inne-echo-katolickie&catid=135:media-o-nas-w-roku-2011&Itemid=100067, 9.06.2017.

Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 20537 w sprawie zapewnienia władzom samorządowym większej swobody decyzyjnej w zakresie przekazywania prowadzenia szkół podmiotom prywatnym, http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7EDAFFCD, 9.06.2017.

Pęczkowski R. (2017), *Problemy małych szkół. Edukacyjne wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Pilch T. (2007), *Pedagogika społeczna wobec kryzysów świata wartości i instytucji*, w: *Pedagogika społeczna: podręcznik akademicki*, t. 2, red. E. Marynowicz-Hetka, PWN, Warszawa.

Pollitt Ch. (2003), *The Essential Public Manager*, Open University Press, New York.

Śliwerski B. (2013), *Diagnoza uspołecznienia publicznego szkolnictwa III RP w gorsecie centralizmu*, Impuls, Kraków.

Strus D. (2016), *Relacje między sektorem publicznym i sektorem pozarządowym w sferze wykonania zadań publicznych*, Teka Kom. Politol. Stos. Międzynar. – OL PAN, nr 11/3.

Sułkowski Ł. (2005), *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*, PWE, Warszawa.

Szarfenberg R. (2016), *Remunicypalizacja (rekomunalizacja) usług publicznych*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/remunicypalizacja.pdf, 15.06.2017.

Sześciło D. (2016), *O powikłanej decentralizacji. Instytucjonalny krajobraz systemu usług publicznych w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4 (38).

Sześciło D. (2014), *O wątpliwościach wokół powierzania prowadzenia szkół samorządowych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3.

Sześciło D. (2015), *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Scholar, Warszawa.

Sześciło D. (2015a), *Prywatyzacja prowadzenia szkół samorządowych do poprawki* (2.01.2015), Wolters Kluwer, http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/prywatyzacja-prowadzenia-szkol-samorzadowych-do-poprawki, 29.10.2017.

Sześciło D. (2015b), *Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1(31).

Tołwińska-Królikowska E., *Wiejska szkoła ośrodkiem rozwoju*, http://fio.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1327:wiejska-szkola-osodkiem-rozwoju&catid=120:o-szkolach&Itemid=100030, 9.06.2017.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*, Dz.U. 2004, Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

Waligórski K. (1997), *Problemy uspołecznienia szkoły*, „Studia Pedagogiczne”, nr 30.

Wlaźlak K. (2010), *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwers business, Warszawa.

ZNP, *Ostatnie małe szkoły*, http://www.znp.edu.pl/element/2281/Ostatnie_male_szkoly, 2.06.2017.

Privatization of educational tasks as a form of public policy rationalization on the local level

Summary

Educational policy is currently one of the key public policies created and implemented at the local level in Poland. This is because of its cost intensity, specific form of organization, which combines the influence (and power) of local and central authorities, and the importance of education in the development of society and state. In the case of rural areas, an additional factor emerges, namely the role of rural schools in the life of local community which goes beyond education alone. Trying to face educational policy problems, municipal authorities undertake various rationalization activities. One of them is the privatization of educational tasks, understood as the inclusion of non-state actors in the process of implementing educational tasks. On the basis of the results of the quantitative and qualitative research conducted in Polish municipalities in three selected regions, the author presents the formal and legal conditions for the transfer of educational tasks to non-state actors, the scale of the privatization process, its forms, conditions and circumstances. The results of the study indicate that this process, despite apparently clear legal solutions, is not commonly applied and difficult to implement in municipalities. It requires engagement and willingness for cooperation of both public and social actors. The theoretical framework of the article is based on the concept of privatization and co-production.

Key words: educational policy, public policy, public services, privatization

DOI 10.14746/ssp.2017.3.11

Jarosław Jańczak

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Rada Europejska i granice projektu integracyjnego. Kreowanie działań zewnętrznych Unii Europejskiej w kontekście wyzwań politycznych[1]

Streszczenie: Rozwój Unii Europejskiej powoduje zmiany w jej modelu instytucjonalnym. W kontekście działań zewnętrznych dotyczy to z jednej strony rozkładu kompetencji formalnych, z drugiej praktyki funkcjonowania instytucji unijnych, szczególnie w zakresie mechanizmów nieformalnych. Celem niniejszego artykułu jest analiza zaangażowania Rady Europejskiej w kreowanie działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Pytania badawcze stawiane w analizie dotyczą źródeł i przejawów dynamiki instytucjonalnej Rady Europejskiej w zakresie działań zewnętrznych. Odpowiedź na nie udzielona została w oparciu o analizę zachowania Rady Europejskiej w odniesieniu do sposobu konstruowania granic projektu integracyjnego w kontekście relacji z partnerami zewnętrznymi. Metodologicznie tekst opiera się na analizie konkluzji posiedzeń Rady Europejskiej w latach 2011–2017.

Słowa kluczowe: Rada Europejska, działania zewnętrzne Unii Europejskiej, granice

Wprowadzenie

Wraz z postępem procesów integracyjnych, Unia Europejska staje się coraz istotniejszym podmiotem stosunków międzynarodowych. Neofunkcjonalne (Haas, 1964) rozlewanie się integracji na obszary *high politics* w oparciu o logikę *spill over* (Lindberg, 1966) zderza się tu jednak z międzyrządową wizją jednoczenia się kontynentu (Moravcsik, 1993), co w kontekście polityki zagranicznej prowadzi do pytań o model systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Dotyczą one z jednej strony rozkładu

[1] Artykuł został przygotowany w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki: „Rada Europejska w procesie kształtowania kompetencji formalnych i nieformalnych w zakresie działań zewnętrznych Unii Europejskiej", nr 2015/19/B/HS5/00131.

kompetencji formalnych, z drugiej praktyki funkcjonowania instytucji unijnych, szczególnie w zakresie mechanizmów nieformalnych.

Celem niniejszego artykułu jest analiza zaangażowania Rady Europejskiej w kreowanie działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Pytania badawcze stawiane w analizie dotyczą źródeł i przejawów dynamiki instytucjonalnej Rady Europejskiej. Z uwagi na szeroki obszar zagadnienia, zarówno w wymiarze koncepcyjnym, jak i faktograficznym, zdecydowano się zawęzić zakres analizy. W efekcie zaprezentowane pytania osadzone zostaną w jednym z najdynamiczniejszych w ostatnich latach obszarach – relacjach zewnętrznych Unii Europejskiej, dodatkowo w odniesieniu do sposobu konstruowania granic projektu integracyjnego w oparciu o relacje z partnerami zewnętrznymi. Metodologicznie badanie opiera się na analizie konkluzji posiedzeń rady Unii Europejskiej w latach 2011–2017, a więc w okresie nowych wyzwań zewnętrznych dla tego ugrupowania integracyjnego, przede wszystkim w postaci Arabskiej Wiosny, dynamizacji relacji z państwami Partnerstwa Wschodniego oraz kryzysu migracyjnego.

Prezentowany tekst rozpoczyna się debatą koncepcyjną, omawiającą teoretyczne podejścia studiów granicznych do definiowania granic Unii Europejskiej oraz refleksje teoretyczne w zakresie studiów europejskich, odnośnie zmian instytucjonalnych w Unii Europejskiej. Rozważania te kontekstualizują opisywany problem i budują instrumentarium analityczne dla analizy spotkań Rady Europejskiej, zaprezentowane w dalszej części tekstu. Ostatni fragment rozważań prezentuje wnioski.

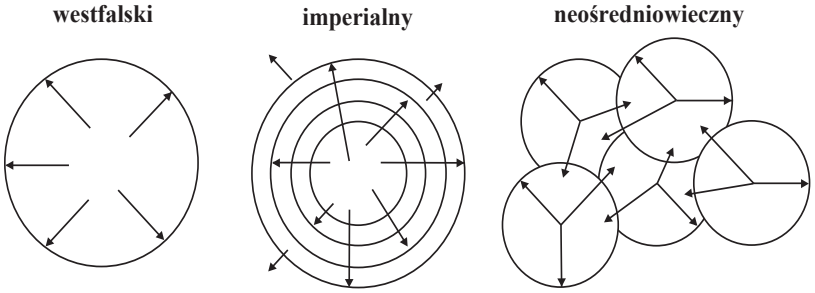
Granice zewnętrzne Unii Europejskiej i granice w działaniach zewnętrznych Unii Europejskiej

Kategoria granicy stanowi jeden z politycznych fundamentów powojennych procesów integracyjnych w Europie, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Wymiar wewnętrzny dotyczył początkowo zasady nienaruszalności granic i poszanowania integralności terytorialnej państw, z czasem akcent przesunął się na procesy deborderyzacji (Jańczak, 2011), które próbując wcielić w życie mit „Europy bez granic” zmaterializowały się w zasadach i praktyce Układu z Schengen (Coman, 2017). Ciekawszym z punktu widzenia prowadzonej analizy jest jednak wymiar zewnętrzny. Tutaj bowiem przecina się szereg polityk unijnych, które w praktyce dotyczą definiowania granic zewnętrznych na trzech

poziomach: ich lokalizacji, ich przepuszczalności i ich bezpieczeństwa. Wszystkie trzy są pochodną nie tylko wewnętrznych procesów politycznych w Unii Europejskiej, ale także – szczególnie w kontekście rosnącej niestabilności otoczenia międzynarodowego – relacji zewnętrznych z państwami sąsiedzkimi. Te natomiast powstają w wyniku ścierania się interesów państw członkowskich oraz idei pochodzących od instytucji o ponadnarodowym charakterze.

Poszukując ram analitycznych, autor zdecydował się na użycie modeli geopolitycznych zaproponowanych przez Wiliama Waltersa oraz Christophera Browninga i Perttiego Joenniemiego. Przyjmują oni trzy schematy organizacji jednostek polityczno-terytorialnych: westfalski, kolonialny i neo-średniowieczny (Walters, 2004; Browning, Joenniemi, 2008), o określonych skutkach dla sposobu organizacji relacji z otoczeniem (Schemat 1).

Schemat 1. Modele Geopolityczne Unii Europejskiej



Źródło: Browning, Joenniemi, 2008.

Model westfalski opiera się na jasno zdefiniowanym terytorium i linearnej granicy je otaczającej, stanowiącej jednocześnie linię oddzielającą wyłączne suwerenności. Unia Europejska interpretowana w tym świetle opierałaby się o logikę wnętrza (definiowanego przez formalne członkostwo) w opozycji do otoczenia (czyli wszystkich państw niebędących członkami). Realna władza polityczna sprawowana jest tu przez instytucje i egzekwowana w jednakowy sposób wewnątrz Unii, tudzież prezentowana jako względny monolit na jej zewnątrz.

Model imperialny bazuje na koncentrycznych kręgach określających większy lub mniejszy stopień uczestnictwa w danej strukturze i coraz słabszym zakresie oddziaływania centrum w miarę oddalania się od

niego. W przypadku Unii Europejskiej oznaczałoby to model integracji zróżnicowanej, definiowanej jako zaangażowanie w kolejne stopnie integracji, począwszy od członków będących także częścią strefy Schengen i Euro, poprzez kandydatów i państwa stowarzyszone, a na państwach partnerskich kończąc.

Model neośredniowieczny to niezależne kręgi terytorialne wchodzące ze sobą w liczne interakcje. Policentryczny charakter struktury wskazuje na liczne zwierzchności i suwerenności oddziałujące na siebie, z każdą posiadającą oddzielne granice.

W zakresie lokalizacji granic zewnętrznych Unii Europejskiej, model westfalski wydaje się najbardziej precyzyjnie wskazywać na członkostwo jako kluczowe kryterium determinujące jednoznacznie zdefiniowaną przynależność do projektu integracyjnego lub wykluczenie z niego. Modele imperialny i neośredniowieczny natomiast powodują, że granice dużo trudniej umiejscowić, jest ich wiele, determinujących wiele etapów i form integracji. Przepuszczalność w każdym z trzech modeli może być wysoka lub niska, kluczowa jest tu struktura podejmowania decyzji o stopniu restrykcyjności reżimu granicznego. W modelu westfalskim jest to koordynowana przez centrum polityka wdrażana według podobnego standardu na wszystkich fragmentach granicy. W modelu imperialnym możliwość oddziaływania na przepuszczalność słabnie wraz z oddalaniem się od centrum. W neośredniowiecznym powstaje wiele strategii dotyczących przepuszczalności granicy stosowanych na różnych jej fragmentach. Bezpieczeństwo granicy w logice modelu westfalskiego stanowi element wspólnego wysiłku całej struktury, jest zarządzana od wewnątrz i angażuje wszystkie państwa członkowskie. Unia wspólnie chroni granicę zewnętrzną przed zagrożeniami. W modelu imperialnym odpowiedzialność ta jest podzielona pomiędzy wiele kręgów aktorów. Porozumienie kręgów wewnętrznych z zewnętrznymi tworzy system bezpieczeństwa. Model neośredniwieczny natomiast opiera się o ochronę granic przez poszczególne państwa członkowskie, które samodzielnie decydują o ochronie własnego terytorium, wchodząc w interakcje z niektórymi innymi państwami.

Pytaniem, które nasuwa się po analizie modeli brzmi, który z nich najlepiej charakteryzuje sposób organizowania granicy w ramach działań zewnętrznych? I jak Rada Europejska w ramach swoich kompetencji w zakresie działań zewnętrznych konstruuje terytorialno-polityczny wymiar Unii Europejskiej? Aby odpowiedzieć na te pytania konieczne wydaje się jednak najpierw spojrzenie na pozycję Rady Europejskiej w porządku instytucjonalnym Unii.

Rada Europejska w procesie przemian instytucjonalnych Unii Europejskiej w kontekście działań zewnętrznych

Spojrzenie na pozycję Rady Europejskiej w procesie przemian instytucjonalnych w Unii Europejskiej wymaga odwołania się do traktatu lizbońskiego. Doprowadził on do istotnych zmian, ich ocena dzieli jednak badaczy, którzy skłaniają się najczęściej do jednego z dwóch poglądów.

Z jednej strony, w debacie, w latach po uzgodnieniu traktatu, obecne było przekonanie o znaczącym wzmocnieniu Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej, przy jednoczesnym osłabieniu Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej (Rewizorski, 2013, s. 40). Szczególnie Rada Europejska wzmocniła swoją pozycję, która oczywiście znajduje się w stanie ciągłego klarowania, nie tylko w zakresie kompetencji formalnych, ale także praktyki działania, bazującej na nieformalnych i wypracowanych w procesach decyzyjnych schematach funkcjonowania. W efekcie przypisuje się jej „wiodącą rolę” w wyzwaniach wewnętrznych i międzynarodowych (Przybylska-Maszner, Rewizorski, 2012, s. 165).

Z drugiej strony natomiast, część badaczy podnosi nieoczywistość takiego stanu rzeczy, zwracając uwagę na „mało przejrzyste, wielowymiarowe, często trudne do jednoznacznego zakwalifikowania uczestnictwo instytucji Unii Europejskiej w funkcjonowaniu jej systemu politycznego” (Rewizorski, 2013, s 40). Podkreśla się tutaj przykładowo postrzeganie – w szczególności w kontekście kryzysowego i pokryzysowego środowiska w Unii Europejskiej – Komisji Europejskiej jako anonimowej i technokratycznej, Rady Europejskiej natomiast jako spersonalizowanej i konstruktywnie działającej (Rewizorski, 2013, s. 40), dodatkowo jednak zyskującej na znaczeniu w logice wzmacniania pozycji państw członkowskich w Unii Europejskiej (Kabat-Rudnicka, 2016, s. 74).

Dla zrozumienia zależności pomiędzy dynamiką instytucjonalną Unii Europejskiej, a procesami politycznymi niezbędnym jest spojrzenie na wewnętrzny i międzynarodowy wymiar integracji.

Wewnętrzny wymiar integracji, który wydaje się dominować w dyskursie akademickim i politycznym, jest pochodną dyskusji o ponadnarodowym lub międzyrządowym modelu integracji, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla porządku instytucjonalnego Unii. Jednakże z uwagi na koncentrację poniższej analizy na działaniach zewnętrznych, nie będzie on szerzej omawiany.

Międzynarodowy wymiar integracji europejskiej także szeroko opisywany jest w literaturze. Jednym ze sposobów jego rozumienia jest po-

strzeganie go jako „całokształtu realnych stosunków łączących podstawowych aktorów procesów integracyjnych […] ze światem zewnętrznym, jak i wiążących się z tym pochodnych kwestii badawczych, obejmujących rozmaite aspekty: polityczne, prawne, ekonomiczne, militarne, kulturowe itp.” (Milczarek, Zajączkowski, 2015, s. 9–10). W sposób oczywisty rośnie znaczenie relacji Unii Europejskiej z otoczeniem dla dynamiki procesów integracyjnych. Relacji związanych z procesami ekonomicznymi, ale także – a nierzadko przede wszystkim – z kwestiami politycznymi, w szczególności z bezpieczeństwem.

Jedną z cech charakterystycznych współczesnych stosunków międzynarodowych jest ich znaczna zmienność i niestabilność, dotykająca wszystkich ich aktorów (Milczarek, Zajączkowski, 2015, s. 9). Polityka zewnętrzna Unii Europejskiej opiera się na szeregu założeń, instytucji i procedur. Dodatkowo, pod względem „przedmiotowo-funkcjonalnym podobna [jest] do narzędzi klasycznej polityki zagranicznej państwa, ale charakteryzuje się własną specyfiką, właściwą dla bytu tak oryginalnego, jak Unia” (Milczarek, Zajączkowski, 2015, s. 18). Polityka zewnętrzna Unii Europejskiej może być rozpatrywana na wielu płaszczyznach, można jednak określić ją „jako wspólne formułowanie określonych założeń, tworzenie rozwiązań instytucjonalnych oraz podejmowanie konkretnych przedsięwzięć i działań, zarówno przez organy i instytucje wspólnotowe, jak i przez państwa członkowskie w zakresie ich szeroko rozumianych relacji ze światem zewnętrznym o charakterze przede wszystkim gospodarczym oraz polityczno-militarnym” (Milczarek, Zajączkowski, 2015, s. 19). Podejście takie zakłada zarówno wieloaspektowość funkcjonalną, jak i dwoistość podmiotową.

Wieloaspektowość funkcjonalna dotyczy różnorodnych narzędzi i procedur stosowanych do kreowania polityk zewnętrznych, zgodnie z wymienionym powyżej katalogiem. Dwoistość podmiotowa natomiast dotyczy roli poziomu unijnego, ale także poziomu państw członkowskich. Obydwa współtworzą politykę zewnętrzną. Ciekawym elementem łączącym obydwa poziomy jest tu niewątpliwie Rada Europejska. Z jednej strony, poprzez swój międzyrządowy charakter, reprezentująca państwa i ich interesy. Badania w szczególności podkreślają tu rolę państw dużych i nieformalnych negocjacji (Tallberg, 2008, s. 703). Z drugiej natomiast jest instytucją Unii Europejskiej, umocowaną w jej strukturze i procedurach, która w świetle wielu badań coraz mocniej odgrywa rolę „rządu Unii Europejskiej” (Carammia, Princen, Timmermans, 2016, s. 809, 822). Dodatkowo warto podkreślić niedorozwój politycznego komponentu po-

lityki zewnętrznej Unii Europejskiej w porównaniu do jej komponentu ekonomicznego (Milczarek, Zajączkowski, 2015, s. 19).

Debordering i *(re)bordering* w praktyce zakresu kompetencji działań zewnętrznych Rady Europejskiej

Przedstawione powyżej rozważania teoretyczne pozwalają na test empiryczny. Aby zbadać dynamikę kompetencyjną w zakresie działań zewnętrznych Rady Europejskiej zdecydowano się na analizę konkluzji jej posiedzeń w okresie 2011–2017. Rok 2011 to data wybrana z uwagi na początek Arabskiej Wiosny, która w polizbońskiej rzeczywistości stanowiła pierwsze istotne wyzwanie w zakresie działań zewnętrznych. Zapoczątkowana w grudniu 2010 roku w Tunezji seria rewolucji i przewrotów w świecie arabskim zdestabilizowała w kolejnym roku region Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki, generując serię krwawych konfliktów w najbliższym otoczeniu Unii Europejskiej oraz presję migracyjną na nią wywieraną. Spowodowała także konieczność reakcji Unii Europejskiej (Przybylska-Maszner, 2011). W 2013 roku dynamizacji uległa sytuacja w obszarze wschodniego sąsiedztwa Unii Europejskiej, gdy w wyniku zacieśniania współpracy z niektórymi państwami Partnerstwa Wschodniego doszło do przewrotu na Ukrainie, a następnie wspomaganej przez Federację Rosyjską próby podziału tego kraju, co skończyło się konfliktem o Krym, a następnie o Donbas. To przebudowało relacje UE–Rosja (Raś, Szkop, 2014) i podkopało przekonanie i wyższości unijnej *soft power* (Barburska, 2016). Rok 2015 natomiast zaowocował kryzysem migracyjnym związanym z wojną domową w Syrii, emigracją milionów cywili poza jej granicę (Adamczyk, 2016) i skutkami tego zjawiska dla Unii Europejskiej, w szczególności dla zarządzania granicami wewnętrznymi i zewnętrznymi (Lesiewicz, 2016).

Przywołany kontekst pozwala na analizę reakcji Rady Europejskiej na wyzwania zewnętrzne. Poniżej dokonano go w sposób chronologiczny.

Lutowe spotkanie Rady Europejskiej w 2011 roku poświęciło niewielką uwagę sytuacji w Egipcie oraz wyraziło „wolę zwiększenia swojego zaangażowania na rzecz społeczeństwa obywatelskiego Białorusi”, dodatkowo w ramach debatowania polityki energetycznej zwróciło uwagę na fakt, iż „konieczna jest lepsza koordynacja działań UE i państw członkowskich z myślą o zapewnieniu konsekwencji i spójności w stosunkach zewnętrznych UE z kluczowymi krajami będącymi producentami

i odbiorcami oraz krajami tranzytowymi” (REK, 2011a). Marcowe nadzwyczajne spotkanie poświęcone było wydarzeniom w Afryce Północnej i obok wyrażenia wsparcia dla demokratycznych przemian w regionie deklarowało, że „Unia Europejska będzie się konsultować z krajami odnośnego regionu w sprawie wsparcia finansowego i technicznego służącego poprawie kontroli granic i zarządzania nimi oraz w sprawie środków wspomagających powrót migrantów do krajów pochodzenia” (REK, 2011b). Podczas szczytu marcowego zadeklarowano, że „w odniesieniu do południowego sąsiedztwa Unii – ponownie [Rada Europejska wyraża] zdecydowaną wolę wypracowania nowego partnerstwa z tym regionem” (REK, 2011c). Czerwcowy szczyt natomiast poświecił znaczną ilość czasu na omówienie zasad ochrony granic zewnętrznych, zagwarantowanie swobody przepływu osób na granicach wewnętrznych oraz konieczność zapobiegania migracjom poprzez budowanie partnerstwa z państwami sąsiedzkimi i dalszą współpracę w zakresie polityki azylowej. Konkluzje odnotowywały w efekcie, iż „po dogłębnej debacie Rada Europejska określiła wskazówki co do rozwoju unijnej polityki migracyjnej, w odniesieniu do zarządzania strefą Schengen, kontroli granic zewnętrznych, rozwijania partnerstw z państwami z południowego sąsiedztwa oraz ukończenia – do 2012 roku – budowy wspólnego europejskiego systemu azylowego” (REK, 2011d). Październikowe spotkanie odnotowywało wydarzania w Afryce Północnej oraz szczyt Partnerstwa Wschodniego (REK, 2011e).

W 2012 roku marcowa Rada Europejska podtrzymała „zobowiązanie do rozwijania partnerstw z krajami południowego sąsiedztwa”, ale także „z zadowoleniem [przyjęła] postępy poczynione przez Partnerstwo Wschodnie w kontynuacji procesu politycznego stowarzyszenia i integracji gospodarczej z UE”, krytykując jednocześnie Białoruś (REK, 2012a). W październiku wyraziła zbulwersowanie sytuacją w Syrii oraz „wezwała do pełnego wdrożenia uzgodnień wewnętrznych z września 2010 roku, by poprawić stosunki zewnętrzne UE” (REK, 2012b). W grudniu wiele miejsca poświęcono Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony, podkreślając, że „UE odgrywa ważną rolę zarówno w regionach z nią sąsiadujących, jak i na całym świecie” (REK, 2012b).

W 2013 roku lutowa Rada Europejska podkreśliła w odniesieniu do Arabskiej Wiosny, że „Europa i jej partnerzy z południowego regionu Morza Śródziemnego funkcjonują we wspólnym środowisku; mają też wspólne interesy i problemy”, proponując szeroki wachlarz zaangażowania Unii Europejskiej w państwach Afryki Północnej (REK, 2013a). Paź-

dziernikowe spotkanie zaowocowało odniesieniami do przygotowywanego wileńskiego szczytu Partnerstwa Wschodniego, deklaracją „jak ważne jest Partnerstwo Wschodnie dla budowania wspólnej przestrzeni demokracji, dobrobytu i stabilności na kontynencie europejskim” oraz nadziejami na stowarzyszenie z Ukrainą, Mołdawią i Gruzją. Dodatkowo zwrócono też uwagę na tragedię śmierci tysięcy migrantów na Morzu Śródziemnym, apelując o solidarność i sprawiedliwy podział odpowiedzialności (REK, 2013b). Podobne tematy dyskutowano w grudniu, dodatkowo zajmując się Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (REK, 2013c).

Rok 2014 rozpoczął się marcowym szczytem Rady Europejskiej, gdzie zajmowano się głównie sytuacją na Ukrainie oraz podjęto „decyzję o przyspieszeniu podpisania układów o stowarzyszeniu z Gruzją i Mołdawią”. Zadeklarowano, że „Unia Europejska i jej państwa członkowskie są zdecydowane podpisać pozostałe części układu o stowarzyszeniu […], które wraz z postanowieniami politycznymi stanowią jeden instrument”. Potępiono „nielegalne przyłączenie Krymu i Sewastopola do Federacji Rosyjskiej” i zapowiedziano dalszą współpracę z Gruzją i Mołdawią (REK, 2014a). W czerwcu zapowiedziano „kompleksowe podejście […] umożliwiające zdecydowane postępowanie wobec nielegalnej migracji i efektywne zarządzanie zewnętrznymi granicami UE”, gdzie „[…] skuteczne wprowadzenie w życie wspólnego europejskiego systemu azylowego jest absolutnym priorytetem”. Jednocześnie „polityki migracyjne muszą stać się o wiele mocniejszą integralną częścią polityki zewnętrznej i polityki rozwojowej Unii”. Podkreślono także, iż „w kontekście długoterminowego rozwoju agencji Frontex należy zbadać możliwość utworzenia europejskiego systemu straży granicznych w celu zwiększenia zdolności w zakresie kontroli i nadzoru na naszych granicach zewnętrznych”. Odnośnie wydarzeń na wschodzie natomiast, „Rada Europejska z zadowoleniem odnotowała podpisanie układów o stowarzyszeniu obejmujących pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Gruzją oraz Republiką Mołdawii, a także podpisanie pozostałej części układu o stowarzyszeniu oraz o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą” (REK, 2014b). Kryzysowi na Ukrainie poświęcone były tez znaczne fragmenty specjalnego posiedzenia w lipcu (REK, 2014c) i październiku (REK, 2014e), a w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie w sierpniu (REK, 2014d).

Prace szczytów Rady Europejskiej w roku 2015 zdominowane zostały przez kryzys migracyjny. W marcu zadeklarowano, że „obecnie pro-

wadzony przegląd europejskiej polityki sąsiedztwa powinien zapewnić dalsze głębokie zaangażowanie UE we współpracę zarówno z partnerami ze wschodu, jak i z południa” oraz oczekiwanie „jak najszybszego ratyfikowania przez wszystkie państwa członkowskie układów o stowarzyszeniu […] z Gruzją, Republiką Mołdawii i Ukrainą”. Podkreślono także tragiczne losy migrantów na Morzu Śródziemnym (REK, 2015a). Czerwcowe posiedzenie ponownie dotyczyło problemów migracyjnych, oceniono, iż „zastosowano konkretne środki, aby zapobiegać dalszym śmiertelnym wypadkom na morzu, znaleźć nowe sposoby konfrontacji z przemytnikami i zintensyfikować współpracę z krajami pochodzenia i tranzytu, w poszanowaniu prawa do ubiegania się o azyl”. Jednocześnie jednak zwrócono uwagę na to, iż „konieczne są nasilone działania, obejmujące wzmocnienie zarządzania zewnętrznymi granicami Unii, aby lepiej ograniczać rosnące nielegalne przepływy migracyjne”, podobnie jak konieczna jest solidarność państw członkowskich i współpraca z krajami sąsiedzkimi (REK, 2015b). Posiedzenie październikowe niemal w całości poświęcono problemowi migracji. Punkt ciężkości zaczął silniej przesuwać się tutaj jednak w kierunku wzmocnienia ochrony granic zewnętrznych. Zaplanowano, iż należy „pracować nad stopniowym ustanowieniem zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi [i] w pełni korzystać z aktualnego mandatu Frontexu, w tym w kwestii rozmieszczania zespołów szybkiej interwencji na granicy”, oraz „wzmocnić mandat Frontexu – w kontekście dyskusji nad tworzeniem systemu europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej” (REK, 2015c). Grudniowe posiedzenie oceniło, iż „realizacja strategii jest niewystarczająca i musi zostać przyspieszona”. Powiązano też elementy otwartość granic wewnętrznych ze szczelnością zewnętrznych: „aby chronić integralność Schengen, konieczne jest odzyskanie kontroli nad granicami zewnętrznym” (REK, 2015d).

W 2016 roku marcowy szczyt dalej zajmował się problemem migracji, deklarując, iż „kwestią o priorytetowym znaczeniu pozostanie odzyskanie kontroli nad naszymi granicami zewnętrznymi” (REK, 2016a), czerwcowy natomiast podkreślał dodatkowo wieloaspektowość koniecznych działań (REK, 2016b). W październiku zwracano uwagę na mechanizmy relokacji, wspierania państw partnerskich, lecz przede wszystkim doceniono wejście w życie rozporządzenia […] w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz wezwano „do szybkiego przyjęcia zmienionego kodeksu granicznego Schengen wprowadzającego w życie systematyczne kontrole wszystkich podróżnych przekraczających granice zewnętrzne UE”

(REK, 2016c). W grudniu podjęto podobne ustalenia, odniesiono się także do relacji z Ukrainą i sytuacji w Syrii (REK, 2016d).

W roku 2017 czerwcowa Rada Europejska zajmowała się bezpieczeństwem europejskim (REK, 2017a), październikowa oceniła, że „podejście stosowane przez państwa członkowskie i instytucje UE w celu zapewnienia pełnej kontroli nad granicami zewnętrznymi przynosi efekty i musi zostać skonsolidowane. Ogólnie przepływy migracyjne ulegają wyraźnemu ograniczeniu, a liczba ofiar śmiertelnych na morzu zmniejszyła się”. Zaapelowano, aby „jak najszybciej powrócić do pełnego stosowania przepisów Schengen, przy jednoczesnym pełnym uwzględnieniu proporcjonalnych interesów państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa” (REK, 2017b).

Zaprezentowany przegląd obecności kluczowych wyzwań zewnętrznych dla Unii Europejskiej oraz sposobów reakcji na nie pozwala na sformułowanie szeregu wniosków w zakresie zaangażowania Rady Europejskiej w kreowanie działań zewnętrznych Unii oraz źródeł i przejawów dynamiki instytucjonalnej Rady Europejskiej na podstawie sposobu konstruowania granic projektu europejskiego.

Wnioski

Przedstawiona analiza pozwala na sformułowanie szeregu wniosków.

Rada Europejska w systematyczny i konsekwentny sposób orientuje swoje zainteresowanie wokół kluczowych wyzwań stojących przed Unią Europejską. W jej pracach odnaleźć można najważniejsze problemy dotykające Unii jako całości, podobnie jak i poszczególnych jej członków. Działania zewnętrzne Unii Europejskiej stanowią znakomitą ilustrację tych tendencji.

W procesie reform instytucjonalnych i sporu pomiędzy ponadnarodową i międzyrządową wizją integracyjną, Rada Europejska i sposób konstruowania przez nią granic Unii Europejskiej pokazuje szereg prawidłowości. Z jednej strony, zauważyć można model imperialny, akcentujący silnie związki projektu integracyjnego z szeregiem państw sąsiedzkich, co ilustruje wyraźnie logikę koncentrycznych kręgów dla rozwiązywania szeregu problemów. Z drugiej, jednak sytuacje kryzysowe, tak na południu, jak i wschodzie, przesuwają wizję Rady Europejskiej ku modelowi westfalskiemu. Coraz wyraźniej widać tu rysującą się tendencję do bycia po jednej lub drugiej stronie granicy zewnętrznej Unii.

Sama granica staje się więc nie tylko coraz precyzyjniej zlokalizowana, ale też coraz mniej przepuszczalna. Otoczenie unijne postrzegane jest jako coraz bardziej niebezpieczne (tak na południu z uwagi na migracje ze świata arabskiego, jak i na wschodzie z uwagi na agresywne poczynania Rosji) i wymagające zwiększenia poziomu bezpieczeństwa, przechodząc od *soft power*, do pewnych form *hard power*.

W końcu warunkiem utrzymania dotychczasowego poziomu integracji wewnątrz Unii (czego przykładem jest brak kontroli na granicach wewnętrznych) jest wspólne wzmocnienie poziomu ochrony granic zewnętrznych oraz dalsza integracja określonych obszarów, przede wszystkim systemu azylowego. To ponownie wpisuje się w logikę modelu westfalskiego i odchodzenie od elementów modelu neośredniowiecznego.

Zaprezentowana analiza nie wyczerpuje tematu, co więcej, wydaje się, iż stanowi dogodny punkt wyjścia dla dalszych rozważań. Przedstawione powyżej wnioski tworzą bowiem kolejne pytania badawcze, związane między innymi z dynamiką wewnętrzną procesów decyzyjnych w Radzie Europejskiej, siłą wpływu poszczególnych państw członkowskich na wybór zagadnień stanowiących przedmiotów jej zainteresowania oraz na kształt konkluzji. Działania zewnętrzne, w szczególności konstruowanie granic, stanowią natomiast ciekawy obszar empiryczny, o znacznym potencjale rozwojowym.

Bibliografia

Adamczyk A. (2016), *Kryzys imigracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3.

Barburska O. (2016), *Argument siły czy siła argumentów? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych jako <soft power>*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 10.

Browning C., Joenniemi P. (2008), *Geostrategies of the European Neighbourhood Policy*, „European Journal of International Relations”, vol. 14, nr 3.

Carammia M., Princen S., Timmermans A. (2016), *From Summitry to EU Government: An Agenda Formation Perspective on the European Council*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 54, nr 4.

Coman R. (2017), *Values and Power Conflicts in Framing Borders and Borderlands: The 2013 Reform of EU Schengen Governance*, „Journal of Borderlands Studies”, opublikowano online: 24.11.2017.

Haas E. (1964), *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organisation*, Stanford University Press, Stanford.

Jańczak J. (red.) (2011), *De-bordering, Re-bordering and Symbols on the European Boundaries*, Logos Verlag, Berlin.

Kabat-Rudnicka D. (2016), *Zmiana systemu rządzenia w Unii Europejskiej w świetle działań antykryzysowych*, „Studia Europejskie”, vol. 1.

Lesiewicz E. (2016), *Strefa Schengen w dobie kryzysu imigracyjnego*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3.

Lindberg L. N. (1966), *Integration as a Source of Stress on the European Community System*, „International Organization”, vol. 20, nr 2.

Milczarek D., Zajączkowski K. (2015a), *Potęga i niemoc. Unia Europejska jako aktor w stosunkach międzynarodowych (część 1)*, „Studia Europejskie”, vol. 1.

Moravcsik A. (1993), *Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 31, nr 4.

Przybylska-Maszner B. (2011), *The Arab Spring as a Test of post-Lisbon Capabilities and Strategies of the European Union in North Africa*, w: *The Arab Spring*, red. B. Przybylska-Maszner, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań.

Przybylska-Maszner B., Rewizorski M. (2012), *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Difin, Warszawa.

Raś M., Szkop E. (2014), *Stosunki Rosja – Unia Europejska po kryzysie krymskim*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, vol. 12, nr 5.

REK 2011a, Rada Europejska 4.02.2011 – Konkluzje, Bruksela, 8 marca 2011 r. (OR. en), EUCO 2/1/11, REV 1, CO EUR 2, CONCL 1.

REK 2011b, Rada Europejska 11.03.2011 – Oświadczenie, Bruksela, 20 kwietnia 2011 r. (OR. en), EUCO 7/1/11, REV 1, CO EUR 5, CONCL 2.

REK 2011c, Rada Europejska 24–25.03.2011– Konkluzje, Bruksela, 20 kwietnia 2011 r. (OR. en), EUCO 10/1/11, REV 1, CO EUR 6, CONCL 3.

REK 2011d, Rada Europejska 23–24.06.2012– Konkluzje, Bruksela, 29 września 2011 r. (OR. en), EUCO 23/1/11, REV 1, CO EUR 14, CONCL 4.

REK 2011e, Rada Europejska 23.10.2011 – Konkluzje, Bruksela, 30 listopada 2011 r. (OR. en), EUCO 52/1/11, REV 1, CO EUR 17, CONCL 5.

REK 2012a, Rada Europejska 1–2.03.2012 – Konkluzje, Bruksela, 8 maja 2012 r. (OR. en), EUCO 4/3/12, REV 3, CO EUR 2, CONCL 1.

REK 2012b, Rada Europejska 18–19.10.2012 – Konkluzje, Bruksela, 19 października 2012 r. (OR. en), EUCO 156/12, CO EUR 15, CONCL 3.

REK 2012c, Rada Europejska 13–14.12.2012 – Konkluzje, Bruksela, 14 grudnia 2012 r. (OR. en), EUCO 205/12, CO EUR 19, CONCL 5.

REK 2013a, Rada Europejska 7–8.02.2013 – Konkluzje, Bruksela, 8 lutego 2013 r. (OR. en), EUCO 3/13, CO EUR 1, CONCL 1.

REK 2013b, Rada Europejska 24–25.10.2013 – Konkluzje, Bruksela, 25 października 2013 r. (OR. en), EUCO 169/13, CO EUR 13, CONCL 7.

REK 2013c, Rada Europejska 19–20.12.2013 – Konkluzje, Bruksela, 20 grudnia 2013 r. (OR. en), EUCO 217/13, CO EUR 15, CONCL 8.

REK 2014a, Rada Europejska 20–21.03.2014 – Konkluzje, Bruksela, 21 marca 2014 r. (OR. en), EUCO 7/1/14, REV 1, CO EUR 2, CONCL 1.

REK 2014b, Rada Europejska 26–27.06.2014 – Konkluzje, Bruksela, 27 czerwca 2014 r. (OR. en), EUCO 79/14, CO EUR 4, CONCL 2.

REK 2014c, Rada Europejska 16.07.2014 – Konkluzje, Bruksela, 16 lipca 2014 r. (OR. en), EUCO 147/14, CO EUR 9, CONCL 3.

REK 2014d, Rada Europejska 23–24.10.2014 – Konkluzje, Bruksela, 24 października 2014 r. (OR. en), EUCO 169/14, CO EUR 13, CONCL 5.

REK 2014d, Rada Europejska 30.08.2014 – Konkluzje, Bruksela, 30 sierpnia 2014 r. (OR. en), EUCO 163/14, CO EUR 11, CONCL 4.

REK 2014e, Rada Europejska 18.12.2014 – Konkluzje, Bruksela, 18 grudnia 2014 r. (OR. en), EUCO 237/14, CO EUR 16, CONCL 6.

REK 2015a, Rada Europejska 19–20.03.2015 – Konkluzje, Bruksela, 20 marca 2015 r. (OR. en), EUCO 11/15, CO EUR 1, CONCL 1.

REK 2015b, Rada Europejska 25–26.06.2015 – Konkluzje, Bruksela, 26 czerwca 2015 r. (OR. en), EUCO 22/15, CO EUR 8, CONCL 3.

REK 2015c, Rada Europejska 15.11.2015 – Konkluzje, Bruksela, 16 października 2015 r. (OR. en), EUCO 26/15, CO EUR 10, CONCL 4.

REK 2015d, Rada Europejska 17–18.12.2015 – Konkluzje, Bruksela, 18 grudnia 2015 r. (OR. en), EUCO 28/15, CO EUR 13, CONCL 5.

REK 2016a, Rada Europejska 17–18.03.2016 – Konkluzje, Bruksela, 18 marca 2016 r. (OR. en), EUCO 12/1/16, REV 1, CO EUR 3, CONCL 2.

REK 2016b, Rada Europejska 28.06.2016 – Konkluzje, Bruksela, 28 czerwca 2016 r. (OR. en), EUCO 26/16, CO EUR 5, CONCL 3.

REK 2016c, Rada Europejska 20–21.10.2016 – Konkluzje, Bruksela, 21 października 2016 r. (OR. en), EUCO 31/16, CO EUR 8, CONCL 4.

REK 2016d, Rada Europejska 15.12.2016 – Konkluzje, Bruksela, 15 grudnia 2016 r. (OR. en), EUCO 34/16, CO EUR 10, CONCL 5.

REK 2017a, Rada Europejska 22–23.6.2017 – Konkluzje, Bruksela, 23 czerwca 2017 r. (OR. en), EUCO 8/17, CO EUR 8, CONCL 3.

REK 2017b, Rada Europejska 19.11.2017 – Konkluzje, Bruksela, 19 października 2017 r. (OR. en), EUCO 14/17, CO EUR 17, CONCL 5.

Rewizorski M. (2013), *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, vol. 1.

Tallberg J. (2008), *Bargaining Power in the European Council*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 46, nr 3.

Walters W. (2004), *The Frontiers of the European Union: A Geostrategic Perspective*, „Geopolitics”, vol. 9, nr 3.

European Council and borders of the integration project. European Union’s external actions creation in the context of political challenges

Summary

The European Union’s development has been causing modifications in its institutional model. It refers – in the context of external activities – to the formal competences distribution on the one hand, and practice of the European institutions’ functioning on the other. Especially with regard to informal mechanisms. The aim of this contribution is the analysis of the European Council involvement in the European Union’s external actions creation. The research questions regard sources and manifestations of the European Council institutional dynamics, in the field of external actions. The answer is based on analysis of its behavior with regard to the construction of borders of the European project in cooperation with the external partners. Methodologically it employes the analysis of the European Council Conclusions in the years 2011–2017.

Key words: European Council, external activities of the European Union, borders

Informacje

Komunikat z posiedzenia Kapituły Ogólnopolskiego Konkursu im. Czesława Mojsiewicza

Na posiedzeniu VI edycji Kapituły Ogólnopolskiego Konkursu im. Profesora Czesława Mojsiewicza na najlepszą książkę o tematyce politologicznej, które odbyło się 9 października 2017 r. na zakończenie sesji naukowej pt. Profesor Andrzej Chodubski – Uczony i Przyjaciel, zorganizowanej przez Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM oraz Wydział Nauk Społecznych UG, zebrali się członkowie Kapituły Konkursu w składzie:

– prof. dr hab. Andrzej Stelmach, dziekan WNPiD – przewodniczący,
– prof. dr hab. Magdalena Musiał-Karg – wiceprzewodniczący, prezes OBiEE,
– dr Stanisław Zyborowicz – wiceprzewodniczący, prezes Oddziału Poznańskiego PTNP,

Członkowie:

– prof. dr hab. Iwona Hofman – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej,
– prof. dr hab. Alicja Stępień-Kuczyńska – Uniwersytet Łódzki,
– prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski,
– prof. dr hab. Tadeusz Wallas – Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu,
– prof. dr hab. Jan Iwanek – Uniwersytet Śląski,
– dr Natasza Lubik-Reczek – sekretarz.

Po dokonaniu oceny merytorycznej zgłoszonych publikacji Kapituła Konkursu postanowiła w VI edycji Ogólnopolskiego Konkursu im. Profesora Czesława Mojsiewicza na najlepszą książkę o tematyce politologicznej przyznać I nagrodę publikacji **Pana Artura Lipińskiego, *Prawica na polskiej scenie politycznej w latach 1989–2011. Historia, organizacja, tożsamość*, Wydawnictwo ELIPSA.** Ponadto Kapituła Konkursu postanowiła wyróżnić trzy prace: Pana Herberta Gnasia, *Protokół z Kioto. Analiza decyzji międzynarodowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek; Pana Wojciecha Tomasza Modzelewskiego*, Paradyplomacja regionów. Studium województw Polski wschodniej*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; Pana Macieja Potz, *Teokracje amerykańskie. Źródła i mechanizmy władzy usankcjonowanej religijnie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Nagroda i wyróżnienia wręczone zostaną podczas corocznej konferencji organizowanej przez WNPiD UAM w Słubicach w dniach 1–2.02.2018 r.

DOI 10.14746/ssp.2017.3.12

Jacek Knopek

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Profesor Andrzej Jan Chodubski (1 I 1952–6 VII 2017) i jego metodologia badań politologicznych

6 VII 2017 r. na miejsce wiecznego spoczynku odszedł prof. dr hab. Andrzej Chodubski z Uniwersytetu Gdańskiego. Osoba ta była dla polskiego środowiska politologicznego Postacią nietuzinkową, niezwykle charakterystyczną i wyróżniającą się naukowo. Praktycznie nie było w kraju ośrodka naukowego czy dydaktycznego, w którym nie znanoby Profesora bądź kiedykolwiek nie spotkano Jego osobiście. Andrzej Chodubski uwielbiał bowiem konferencje i sympozja politologiczne, w których chętnie brał udział i na których często bywał gościem specjalnym, tzw. prezydialnym. Ponadto był Osobą niezwykle życzliwą i tolerancyjną, co powodowało, że Jego mieszkanie zlokalizowane przy ul. Kartuskiej w Gdańsku pełne było gości. Trudno było niekiedy znaleźć w nim taką chwilę, aby porozmawiać z Profesorem w tzw. cztery oczy. Lubili i cenili Jego zarówno nauczyciele akademiccy i studenci, jak też przedstawiciele życia społecznego i etnicznego, z którymi także często i chętnie się spotykał.

Wedle dawnego europejskiego zwyczaju, każde środowisko akademickie, dyscyplina bądź dziedzina naukowa, powinny wykształcić takie osobowości czy wręcz autorytety, o których mówić i pisać powinno się w sposób szczególny. Dzięki bowiem ich pracy dydaktycznej, pozostawionemu dorobkowi naukowemu oraz wykształconemu gronu uczniów, silniej identyfikuje się taką osobę z konkretnym ośrodkiem naukowym. Postać taką określa się wówczas takimi przymiotami, jak „ojciec", „mistrz" czy „guru". Moim zdaniem z takimi właśnie cechami mieliśmy do czynienia w przypadku Profesora Andrzeja Chodubskiego, który całe swoje akademickie życie związany był z Trójmiastem, Uniwersytetem Gdańskim i tamtejszą politologią. Niejednokrotnie bowiem na różnego typu politologicznych spotkaniach, seminariach i konferencjach naukowych, kiedy padało określenie „Gdańsk", słowo to kojarzyło się nieodłącznie z osobą Profesora.

Mimo iż w całym dojrzałym życiu Andrzeja Chodubskiego Wybrzeże Gdańskie miało szczególne znaczenie, to jednak rodzinnie powiązany był z Mazowszem i tą jego częścią, która w latach 1975–1998 wchodziła w skład województwa ciechanowskiego. Urodził się bowiem – zakłócając noc sylwestrową 1951 r. i pierwszy dzień Nowego Roku – 1 I 1952 r. w miejscowości Grabienice Małe, miejscowości położonej w gminie Strzegowo na terenie dzisiejszego powiatu mławskiego. Miejscowość ta należała do rzymskokatolickiej parafii św. Mikołaja, erygowanej jeszcze w 1502 r. w Niedzborzu. Pomimo faktu, iż współcześnie miejscowość tę zamieszkuje jedynie zbiorowość 52-osobowa, to w przeszłości z Grabienicami związane były postacie nietuzinkowe[1]. Na tym terenie urodził się chociażby w połowie XIX stulecia znany historyk, przedstawiciel tzw. szkoły warszawskiej i profesor Uniwersytetu Warszawskiego Władysław Smoleński[2], z którym rodzina Andrzeja Chodubskiego była skoligacona, co Profesor często lubił podkreślać i do postaci tej odwoływać się. Podobnie zresztą jak jego sławny poprzednik, znaczącą część księgozbioru Profesora, gromadzoną długimi latami, ofiarował na rzecz zbiorów Biblioteki im. Zielińskich Towarzystwa Naukowego Płockiego w Płocku.

Andrzej Chodubski urodził się w jednym z najtrudniejszych okresów powojennej Polski, który nieodłącznie kojarzony jest z latami stalinowskiego reżimu, w którym szczególnie trudno było osobom mającym ziemiańskie i inteligenckie pochodzenie. W związku z tym, iż w rzeczywistości polskiej obowiązywały wówczas nakazy pracy, a Jego rodzice związani byli zawodowo odpowiednio z profesją sądowniczą oraz leśnictwem, tak też pierwsze lata życia spędzał na częstych wyjazdach i przeprowadzkach, co związane było z obejmowaniem kolejnych posad zawodowych przez rodziców. W ten sposób po raz pierwszy dotarł na

[1] Badając swego czasu relacje polsko-greckie odnalazłem w szeregach armii greckiej dwóch przedstawicieli z rodziny Smoleńskich (braci bądź kuzynów) wywodzących się z północnego Mazowsza, którzy po upadku powstania styczniowego dotarli na Półwysep Grecki. Po długich latach spędzonych w greckich koszarach zostali awansowani do stopni generałów. Por. J. Knopek, *Polacy w Grecji. Historia i współczesność*, Bydgoszcz 1997.

[2] Władysław Smoleński herbu Zagłoba (1851–1926) – historyk i nauczyciel akademicki. Kształcił się w szkołach w Lipnie i Mławie, a następnie uczęszczał do płockiego Gimnazjum Rządowego. Później studiował na wydziale prawa Uniwersytetu Warszawskiego. W 1881 r. został członkiem Akademii Umiejętności, a w 1882 r. otrzymał profesurę w Cesarskim Uniwersytecie Warszawskim. Specjalizował się w historii XVIII-wiecznej Polski i dziejach szlachty mazowieckiej. W 1921 r. uzyskał na Uniwersytecie Warszawskim doktorat *honoris causa*.

Pomorze Środkowe, gdzie w Warcinie, dawnych włościach niemieckiego kanclerza Ottona von Bismarcka[3], władze polskie utworzyły Zespół Szkół Leśnych, w którym posadę nauczyciela uzyskał jego ojciec. Na skutek interwencji Jego matki podjętej u premiera Józefa Cyrankiewicza, z którym w obozie koncentracyjnym w latach wojny przebywał Jego ojciec, rodzina ostatecznie wróciła do Ciechanowa, w którym Andrzej Chodubski spędził lata swej młodości i uzyskał stosowne wykształcenie – podstawowe i licealne.

Na czas studiów akademickich wybrał się do Gdańska. Działo się to w momencie, kiedy tamtejsza Wyższa Szkoła Pedagogiczna zmieniała status na Uniwersytet Gdański. Na filologię germańską nie został przyjęty z braku miejsc, co zaowocowało przyjęciem Jego na studia historyczne, które z powodzeniem realizował na Wydziale Humanistycznym w latach 1971–1976. 1 VI 1976 r. obronił przed komisją uniwersytecką pracę magisterską traktującą o polityce kulturalnej Gdańska w czasach hitleryzmu, której promotorem był prof. dr hab. Stanisław Mikos. Bezpośrednio po uzyskaniu tytułu zawodowego magistra stał się w latach 1976–1978 słuchaczem podyplomowego studium realizowanego przez Instytut Nauk Politycznych UG, które przesądziło o dalszej Jego drodze życiowej, naukowej, organizacyjnej i dydaktycznej. W 1977 r. stał się bowiem pracownikiem tej jednostki, która później zmieniła nazwę na Instytut Politologii UG. Od tego momentu datują się też Jego bliskie relacje z osobą prof. dra hab. Kazimierza Podoskiego[4], który uznawany

[3] Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen (1815–1898) – niemiecki polityk, mąż stanu, premier Prus, kanclerz Rzeszy zwany Żelaznym Kanclerzem. Co prawda urodził się w Schönhausen (Elbe) nad Łabą w junkierskiej rodzinie pruskiej, jednakże od 1816 r. przebywał w rodzinnym majątku w Konarzewie (niem. Kniephof). W 1847 r. zawarł w Barnowcu (Reinfeld) koło Kołczygłów (Alt Kolziglow) w ówczesnym powiecie miasteckim (Rummelsburg) związek małżeński z Johanną von Puttkamer, także wywodzącą się z junkierskiego rodu pruskiego. W 1867 r. otrzymał majątek ziemski zlokalizowany w Wierszynie (Versin) położony nieopodal Kołczygłów na Pomorzu Środkowym. Zakupił także dużą posiadłość wraz z pałacem położoną w niedalekim Warcinie (Varzin), gdzie chętnie przebywał i przyjmował gości. W okresie tym pełnił już jedne z najważniejszych funkcji politycznych w Królestwie Pruskim, a następnie także w Cesarstwie Niemieckim.

[4] Kazimierz Henryk Podoski (1923–1995) – politolog i nauczyciel akademicki. W latach wojny przebywał w Wilnie, gdzie zdał maturę i związał się z Armią Krajową. Po zakończeniu działań wojennych studiował na Wydziale Prawno-Ekonomicznym UMK w Toruniu, uzyskując tytuł zawodowy magistra praw. Później w Szkole Głównej Planowania i Statystyki w Warszawie uzyskał stopnie naukowe z ekonomii, odpowiednio doktora i doktora habilitowanego, a następnie tytuł naukowy profesora.

był za twórcę gdańskiej politologii. Osoba ta miała bezpośredni wpływ na dalszy rozwój inicjatyw podejmowanych przez Andrzeja Chodubskiego. On sam też chętnie później do niej się odwoływał. W okresie od 1979 do 1981 r. odbywał studia doktoranckie na Uniwersytecie Azerbejdżańskim w Baku, które przyniosły Jemu nie tylko awans naukowy, ale pomogły lepiej poznać język rosyjski oraz języki ludów i narodów zakaukaskich. Rozprawę doktorską przygotowaną w tym czasie i poświęconą przemianom kulturalnym w Azerbejdżanie obronił w Baku 29 IV 1981 r.[5] Awans naukowy zbiegł się w czasie z uzyskaniem na Uniwersytecie Gdańskim stanowiska adiunkta oraz wykonywaniem samodzielnych zadań dydaktycznych bądź organizacyjnych. Jego wzmożona aktywność naukowa i przede wszystkim pracowitość oraz zaangażowanie spowodowały przygotowanie w krótkim czasie rozprawy habilitacyjnej, którą przedstawił 12 VI 1986 r. na Wydziale Humanistycznym UG przed komisją historyczną. Dotyczyła ona aktywności kulturalnej Polaków na terenie Azerbejdżanu w XIX i na początku XX w., którą opublikowało Wydawnictwo Naukowe UG[6]. Po zatwierdzeniu stopnia naukowego doktora habilitowanego przez Centralną Komisję uzyskał samodzielność naukową, która zaowocowała prowadzeniem wykładów kierunkowych i ogólnouniwersyteckich, seminariów i proseminariów oraz kształceniem młodej kadry naukowej. Nowe wyzwania i osiągnięcia z nimi związane przyniosły uzyskanie tytułu naukowego profesora nauk humanistycznych w 1996 r. Działo się to akurat w momencie, kiedy broniłem – napisaną pod okiem Profesora – na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Warszawskiego własną rozprawę doktorską. W latach 1987–1992, czyli w okresie zmian systemowych, nie ominęły Jego także funkcje organizacyjne, pełnił wówczas obowiązki kierownika Zakładu Międzynarodowych Stosunków Politycznych i wicedyrektora starej/nowej jednostki,

Od 1963 r. związany był zawodowo z gdańską Wyższą Szkołą Pedagogiczną, a następnie z Uniwersytetem Gdańskim. W jednostkach tych pełnił funkcje kierownika Zakładu Ekonomii Politycznej i Studium Nauk Politycznych WSP, prodziekana wydziału i prorektora uczelni. W strukturach uniwersyteckich organizował, a następnie został długoletnim dyrektorem Instytutu Nauk Politycznych UG, którą to funkcję sprawował w latach 1970–1992. Zob. A. Chodubski, *Kazimierz Podoski (1923–1995) and his Contribution to the Development of Political Science in Poland*, „Athenaeum” (Toruń) 2000, nr 4, s. 223–237.

[5] Rozprawa ta została później ogłoszona drukiem w języku polskim: A. Chodubski, *Rewolucja kulturalna w Azerbejdżanie*, Gdańsk 1981.

[6] A. Chodubski, *Aktywność kulturalna Polaków w Azerbejdżanie w XIX i na początku XX wieku*, Gdańsk 1986, ss. 373.

bowiem Instytut Nauk Politycznych zmienił nazwę na Instytut Politologii UG. Pełnieniem funkcji uniwersyteckich jednakże nigdy nie był zainteresowany i sytuacja taka pozostała do końca Jego dni. Zrezygnował nawet z pełnienia funkcji kierownika katedry bądź zakładu na rzecz młodszej kadry naukowej przekonując, że nie ma czasu na wypełnianie tego typu obowiązków.

Początki naukowych zainteresowań Profesora odnoszą się do kwestii przemian kulturalnych oraz badania społeczności polskich i polonijnych w świecie. Dał temu wyraz już w trakcie swych azerbejdżańskich peregrynacji akademickich na przełomie lat 70. i 80. XX w., kiedy nie tylko przygotowywał rozprawę naukową, ale zebrał materiał archiwalny i empiryczny do dziejów diaspory polskiej w Baku i innych regionów Zakaukazia. Zaczął wówczas ogłaszać drukiem w miejscowej prasie i czasopismach naukowych pierwsze artykuły poświęcone Polakom w Armenii, Azerbejdżanie, Dagestanie i innych miejscach Kaukazu. Po powrocie ze studiów azerbejdżańskich ogłaszał drukiem teksty o tematyce polonijnej w czasopismach krajowych. Następnie sukcesywnie poszerzał krąg swych zainteresowań, publikując informacje i analityczne teksty poświęcone diasporze polskiej na obszarze byłego Związku Radzieckiego, w Europie Zachodniej i w innych regionach świata[7]. Treści te propagował na łamach serii wydawniczej, którą zainicjował w 1994 r. staraniem Wydawnictwa Adam Marszałek z Torunia, pod wspólnym podtytułem „Kwestie narodowościowe i polonijne”. Ze wstępnego zamierzenia zakładającego wydanie 10 kolejnych części tematycznych serii, okrojono je do opublikowania czterech, ale i tak propagowane w nich treści świadczyły o dużej erudycji jej Redaktora, ogromnym potencjale myślowym i analitycznym oraz poszerzanym sukcesywnie obszarze badawczym[8]. Chętnie także

[7] Interesował się m.in. dziejami Polaków (zesłańców i podróżników) w Rosji i na obszarze postradzieckim. W efekcie tych badań powstały m.in. prace: A. Chodubski, *Tożsamość kulturowa Armenii w recepcji polskich zesłańców i podróżników XIX i początku XX wieku*, „Biuletyn Ormiańskiego Towarzystwa Kulturalnego” 2000, nr 20/21, s. 66–79; tenże, *Tożsamość Polonii kazachstańskiej*, w: *Kazachstan. Historia – społeczeństwo – polityka*, red. T. Bodio, K. Wojtaszczyk, Warszawa 2000, s. 61–79; tenże, *Wkład Polaków w rozwój gospodarczy, społeczno-polityczny i kulturalny Kaukazu*, w: *Polska diaspora na Wschodzie*, red. J. Kmieciński, Łódź 2000, t. 4, s. 227–240; tenże, *Polonia w Europie Środkowo-Wschodniej w warunkach transformacji ustrojowej*, w: *Społeczno-polityczne aspekty transformacji ustrojowej*, red. P. Dobrowolski, J. Liszek, J. Sztumski, Ustroń 2001, s. 345–361.

[8] Kolejne części tego wydawnictwa nosiły tytuł: *Przemiany społeczne, kwestie narodowościowe i polonijne*, red. A. Chodubski, Toruń 1994; *Meandry cywilizacyj-*

uczestniczył w przedsięwzięciach propagujących inne serie wydawnicze[9] bądź inicjatywach związanych z poszerzaniem wiedzy na temat zbiorowości polonijnych[10].

W środowisku branżowym Andrzej Chodubski znany był i ceniony szczególnie za propagowanie metodologii badań politologicznych, której poświęcił ostatnie ćwierćwiecze swoich dokonań. Wydany po raz pierwszy w 1995 r. staraniem Wydawnictwa Uniwersytetu Gdańskiego *Wstęp do badań politologicznych* stał się pierwszym metodologicznym ujęciem badań tej dyscypliny w warunkach polskich od podjętej transformacji systemowej na przełomie lat 80. i 90. XX w. Jego uniwersalność spowodowała, że był on następnie wznawiany i doczekał się kilkunastu poprawionych i uzupełnionych wydań. Ten podręcznik akademicki oparty został na następujących częściach przedmiotowych: Nauka, jej cele i zadania; Politologia; Politologia a inne dyscypliny naukowe; Warsztat politologa; Techniki zbierania materiałów źródłowych; Wiedza źródłowa; Metody badawcze; Techniki badań empirycznych; Rodzaje prac naukowych; Postępowanie badawcze; Opracowanie materiałów badawczych; Przypisy, załączniki, materiały ilustracyjne, indeksy; Wybrane zagadnienia edytorskie; Studia politologiczne[11]. Treściom metodologicznym występującym w naukach o polityce poświęcił Andrzej Chodubski liczne artykuły, które

---

ne, kwestie narodowościowe i polonijne, red. A. Chodubski, Toruń 1996; *Swoistości cywilizacyjne, kwestie narodowościowe i polonijne*, red. A. Chodubski, Toruń 1997; *Tożsamość kulturowa, kwestie narodowościowe i polonijne*, red. A. Chodubski, Toruń 1998.

[9] Np. A. Chodubski, *Aktualne tendencje rozwoju oświaty polonijnej*, w: *Miscellanea oświaty polonijnej*, red. J. Knopek, Bydgoszcz 1999, s. 17–30; tenże, *Aktualne tendencje przemian zbiorowości polonijnych w Europie*, w: *Polonia wobec integracji europejskiej*, red. J. Knopek, Bydgoszcz 2000, s. 7–21; tenże, *Postawy i zachowania polityczne elit polonijnych w warunkach ujawniającej się współcześnie globalizacji świata*, w: *Kształtowanie się elit polonijnych*, red. J. Knopek, Bydgoszcz 2003, s. 36–52; tenże, *Siła polityczna elit współczesnej emigracji polskiej*, w: *Liderzy i przywódcy w rzeczywistości polonijnej*, red. J. Knopek, Koszalin 2011, s. 11–20; tenże, *Ogniwa kształtowania się instytucji „grupa interesu” (lobbing)*, w: *Przywództwo polityczne a przywództwo polonijne. Między teorią a praktyką*, red. J. Knopek, Koszalin 2011, s. 69–82.

[10] Np. A. Chodubski, *Aktualne tendencje przemian zbiorowości polonijnych w Skandynawii na tle przeobrażeń cywilizacyjnych świata*, w: *Polacy w Skandynawii*, red. E. Olszewski, Lublin 1997, s. 63–76; tenże, *Kształtowanie się zbiorowości polonijnej w Finlandii*, w: tamże, s. 317–330; A. Chodubski, E. Olszewski, *Stan badań nad zbiorowościami polonijnymi w Skandynawii*, w: tamże, s. 413–427.

[11] A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, wyd. 1, Gdańsk 1995.

publikował zarówno w czasopismach naukowych, jak i opracowaniach zbiorowych[12].

Ponadto interesowały Profesora także relacje Polski z jej sąsiadami[13] oraz z regionem Azji Środkowej[14]. Ważne miejsce w Jego badaniach zajmowała biografistyka, szczególnie pisana w ujęciu postaci historycznych i politycznych. Opracował ponad setkę biogramów, które ukazywały się w pracach pomorzoznawczych[15], a na szczególne wyróżnienie zasługują te biogramy, które znalazły swoje miejsce w kolejnych zeszytach „Polskiego Słownika Biograficznego”. Wśród książkowych opracowań biograficznych znalazła się pozycja obrazująca życie i działalność wybitnego inżyniera i geologa Witolda Zglenickiego[16]. Inne artykuły traktujące o szeroko pojętych przemianach społecznych i cywilizacyjnych, mitach i faktach, politycznych wartościach, świadomości i tożsamości czy konfliktach społecznych i politycznych trudno nawet zanalizować, gdyż liczyć można je w dziesiątkach i setkach.

Andrzej Chodubski był członkiem 16 redakcji czasopism naukowych wydawanych w Polsce i za granicą (Uzbekistan). Czynnie angażował

[12] Por. A. Chodubski, *Jak uprawiać politologię u progu XX wieku?*, „Studia Politologiczne” 1998, s. 56–58; tenże, *Wyjaśnienia cywilizacyjne w poznaniu nauk humanistycznych (społecznych)*, „Cywilizacja w Czasie i Przestrzeni” 1998, z. 4, s. 21–33; tenże, *Cywilizacyjna interpretacja kresów*, w: *Granice i pogranicza. Historia codzienności i doświadczeń*, red. M. Liedke, J. Sadowska, J. Trynkowski, Białystok 1999, t. 2, s. 113–125; tenże, *Cywilizacyjna interpretacja konfliktów społeczno-politycznych*, w: *Konflikty społeczno-polityczne w III Rzeczpospolitej*, red. A. Wojtas, M. Strzelecki, Warszawa 2001, s. 9–20; tenże, *Methodological Specifity of Civilisation Studies*, „Polish Political Science Yearbook” 2001, t. XXX, s. 59–69; tenże, *O metodach i technikach współczesnych badań regionalnych*, w: *Polityka regionalna a historyczna i obronna świadomość Polaków*, red. J. Knopek, A. Marcinkowski, Bydgoszcz 2001, s. 220–233.

[13] Pisał o tym m.in. w rozdziałach i artykułach: A. Chodubski, *Sąsiedztwo polsko-niemieckie a tożsamość europejska*, „Prawica Polska” 1999, nr 12; tenże, *Kształtowanie się współczesnych stosunków polsko-ukraińskich* oraz *Stosunki polsko-białoruskie w latach dziewięćdziesiątych*, w: *Polska polityka zagraniczna w procesie przemian po 1989 roku*, red. A. Żukowski, Olsztyn 1999; tenże, *Stosunki polsko-niemieckie a tożsamość europejska*, w: *Polska między Niemcami a Rosją*, red. T. Wallas, Poznań 1999.

[14] A. Chodubski, *Polacy w historii Kirgistanu*, w: *Kirgistan. Historia – społeczeństwo – polityka*, red. T. Bodio, Warszawa 2004, s. 171–191; tenże, *Polacy w historii Turkmenów*, w: *Turkmenistan. Historia – społeczeństwo – polityka*, red. T. Bodio, Warszawa 2005, s. 118–138.

[15] *Zasłużeni ludzie Pomorza Nadwiślańskiego z okresu zaboru pruskiego. Szkice biograficzne*, Gdańsk 1979.

[16] A. Chodubski, *Witold Zglenicki „Polski Nobel” 1850–1904*, Płock 1984.

się w życie naukowe i akademickie. Był członkiem różnych organizacji i instytucji naukowych, m.in. wiceprzewodniczącym Komitetu Nauk Politycznych PAN. W charakterze eksperta występował w Państwowej Komisji Akredytacyjnej, Państwowej Komisji ds. Stopni i Tytułów Naukowych oraz Państwowej Komisji Matur w Warszawie. Był przewodniczącym Olimpiady Wiedzy o Polsce i Świecie Współczesnym. Był członkiem honorowym Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, członkiem Płockiego Towarzystwa Naukowego (od 2015 r. członkiem honorowym), członkiem Towarzystwa Badań Biograficznych „Who is Who”. Był m.in. członkiem Rady Programowej Międzynarodowego Centrum Badań Wschodnioeuropejskich (International Centre For East European Reserch) Uniwersytetu Łódzkiego. Był opiekunem merytorycznym Stowarzyszenia Uniwersytetu III Wieku w Gdańsku, a także przedstawicielem Wydziału Nauk Społecznych UG do Rady Redakcyjnej Wydawnictwa Uniwersytetu Gdańskiego.

Za swoją działalność naukową i społeczną otrzymał różne nagrody i wyróżnienia. Były to m.in.: Nagroda Naukowa im. Ireny i Franciszka Skowyrów (KUL – Lublin 2007); Nagroda Naukowa im. Franciszka Ryszki (Uniwersytet Warszawski – Warszawa 2009); Medal za rozsławianie imienia Polski „Serce dla Serc”; Wyróżnienie za redakcję opracowań naukowych „Tożsamość kulturowa” w Konkursie Wydawnictw Literatury Pomorskiej „Costerina 2010”; Medal Ambasady Republiki Azerbejdżanu (18 XII 2012 r.); Wyróżnienie – dedykacja książkowa (Tbilisi – 2013). Jego aktywność była doceniana także poza Uniwersytetem Gdańskim. Otrzymał m.in. wyróżnienie w plebiscycie pracownik naukowo-dydaktyczny, który odegrał najważniejszą rolę w rozwoju polskiej politologii (Uniwersytet Jagielloński – Kraków 2013) oraz Medal za zasługi w umacnianiu stosunków azerbejdżańsko-polskich (Ambasada Republiki Azerbejdżanu – Warszawa 2013).

Lubili Jego i cenili przede wszystkim studenci, do grona których i ja się zaliczałem. Głównie za niekonwencjonalny sposób prowadzenia zajęć, inspirowanie do samodzielnego myślenia i niezwykłą życzliwość. Po latach jestem przekonany, że właśnie ta forma prowadzonych zajęć przez Profesora spowodowała, że zostałem Jego doktorantem i wychowankiem. Instytutowi Politologii UG oraz politologii w Polsce poświęcił całe swoje życie[17]. Nawet wtedy, kiedy choroba coraz bardziej ograniczała Jego

[17] Andrzej Chodubski był też profesorem w dwóch wyższych szkołach niepublicznych w Gdańsku: Gdańskiej Wyższej Szkole Humanistycznej oraz Ateneum Szkoła Wyższa.

możliwości witalne podróżował po całej niemalże Polsce, uczestnicząc w różnych procedurach, głównie jako recenzent i ekspert. W wielu ośrodkach akademickich w Polsce politologia gdańska kojarzyła się głównie z Jego Osobą. Jego seminarzyści po ukończeniu studiów podjęli pracę w różnych ważnych instytucjach. Z kolei wśród wychowanków Profesora można doliczyć się 32 wypromowanych doktorów. Co znamienite w gronie pierwszych czterech wychowanków znalazło się trzech, którzy przebrnęli już przez kolejne szczeble rozwoju naukowego i zostali uhonorowani przez prezydentów RP tytułem naukowym profesora. W gronie tym znaleźli się: prof. Arkadiusz Żukowski (dyrektor Instytutu Nauk Politycznych UWM w Olsztynie i obecnie prezes Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych); prof. Jacek Knopek (kierownik Katedry Międzynarodowych Stosunków Politycznych UMK w Toruniu); prof. Grzegorz Piwnicki (kierownik Zakładu Europeistyki i Nauki o Cywilizacji UG w Gdańsku). Obrona ostatniego wychowanka Andrzeja Chodubskiego odbywała się w szczególnej atmosferze, bowiem recenzentami w przewodzie doktorskim Marcina Wałdocha (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy – 26 IV 2016 r.) byli jego wychowankowie – profesorowie Arkadiusz Żukowski i Jacek Knopek[18].

Prof. dr hab. Andrzej Chodubski nie tylko dla mnie był znaczącą postacią zajmującą się badaniami w zakresie nauk o polityce, której nieobce były treści polskie i polonijne w świecie. W Jego dorobku naukowym są monografie, rozdziały w pracach zbiorowych, artykuły naukowe oraz recenzje prac doktorskich, habilitacyjnych i oceny dorobku w procedurze ubiegania się o tytuł naukowy profesora. Pod Jego redakcją ukazało się także wiele opracowań zbiorowych, dotyczących różnorodnych zagadnień z zakresu nauk o polityce, historii najnowszej i nauk społecznych. Łączny dorobek naukowy Profesora liczy ponad 1200 pozycji, co świadczyć może o Jego niesłychanej wręcz pracowitości[19]. Wzorem francuskiego Napoleona sypiał bowiem po cztery godziny na dobę, a obowiązek pisania przejął niejako od Józefa Ignacego Kraszewskiego, który określany był mianem „tytana pracy” swej epoki. Ten znaczący dorobek

[18] Temat rozprawy doktorskiej Marcina Wałdocha także odnosił się do treści polonijnych: *Polacy w Nowej Zelandii w procesie globalizacji i dywersyfikacji świata*.

[19] Bibliografia Jego prac była dwukrotnie przywoływana drukiem: *Przemiany cywilizacyjne i kulturowe, kwestie etniczne i polonijne. Prace dedykowane Profesorowi Andrzejowi Chodubskiemu w pięćdziesięciolecie urodzin*, red. A. Żukowski, Olsztyn–Gdańsk 2002; *Uczony i jego dzieło. Bibliografia publikacji prof. zw. dra hab. Andrzeja Jana Chodubskiego*, Toruń 2007.

Profesora Andrzeja Chodubskiego do chwili obecnej jest upubliczniany, gdyż ukazują się jeszcze te teksty, które złożone zostały do druku przed Jego śmiercią. Nie zostanie on już jednak znacząco powiększony, gdyż w pierwszych dniach lipca 2017 r. Jego nadwyrężone i bardzo osłabione serce przestało bić. Środowisko naukowe straciło w ten sposób Uczonego, Nauczyciela i Przyjaciela w jednej osobie.

Profesor Andrzej Chodubski zmarł 6 VII 2017 r. w swoim prywatnym mieszkaniu w Gdańsku, w którym prowadził życie „samotnika”. Zgodnie ze spisaną odręcznie w ostatnich tygodniach życia „ostatnią wolą” pochówek miał przybrać postać nieformalną i odbyć się w otoczeniu najbliższych Jemu osób. Zgodnie z Jego prośbą 11 lipca miało miejsce wystawienie trumny oraz kremacja zwłok na cmentarzu Srebrzyska w Gdańsku. Następnego dnia po nabożeństwie w kaplicy urnę z Jego prochami złożono do grobu na Cmentarzu Garnizonowym w Gdańsku. Mimo próby utrzymywania śmierci Profesora w tajemnicy nie udało się przygotować skromnego pochówku, gdyż w drodze na wieczny spoczynek towarzyszyło Jemu ok. 400 osób wywodzących się z przedstawicieli władz miejskich i wojewódzkich, uniwersyteckich i akademickich, oddanych kolegów i przyjaciół ze świata nauki a nadto wychowankowie, studenci i licznie zgromadzeni znajomi.

Noty o autorach/Contributors

Anna ANTCZAK – doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce (Polska Akademia Nauk). Absolwentka filologii angielskiej oraz stosunków międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka kilku monografii oraz kilkudziesięciu artykułów z zakresu polityki bezpieczeństwa oraz public relations i marketingu. W 2013 r. została odznaczona Medalem Komisji Edukacji Narodowej, zaś w 2015 r. brązowym Medalem za Długoletnią Służbę za szczególne osiągnięcia w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego. Laureatka stypendium naukowego im. Eisenhowera Akademii Obrony NATO w Rzymie, ekspert ds. bezpieczeństwa i relacji międzynarodowych Business Centre Club oraz członek Stowarzyszenia Euro-Atlantyckiego, a także MENSA International.
E-mail: annique@wp.pl
Anna ANTCZAK is an associate professor (professor extraordinary) in political science (Polish Academy of Science). She holds a master's degree in English Philology as well as in international relations, and PhD in political science (University of Warsaw). She is the author of several monographs and numerous articles related to security policy and public relations. She was awarded a National Education Committee Medal, granted by the Minister of National Education in 2013, and Bronze Medal for Long Service in the field of Science and Academic Education granted by the President of the Republic of Poland in 2015. She was granted the Eisenhower fellowship in the NATO Defense College in Rome in 2016. She is an expert in the field of security and international relations of the Business Centre Club and a member of Euro-Atlantic Association and MENSA International. E-mail: annique@wp.pl

Tomasz BRAŃKA – politolog, specjalista od współczesnych stosunków międzynarodowych. W kręgu zainteresowań naukowych znajdują się problemy państwowości we współczesnym świecie, ze szczególnym uwzględnieniem terytoriów autonomicznych. E-mail: tomasz.branka@amu.edu.pl
Tomasz BRAŃKA – political scientist, expert in the field of contemporary international relations. His main research interests focus on autonomous solutions in contemporary international relations and non-sovereign entities.
E-mail: tomasz.branka@amu.edu.pl

Waldemar BULIRA – doktor nauk humanistycznych, zajmuje się zagadnieniami współczesnej filozofii polityki. Tłumacz i redaktor prac autorów wywodzących się z kręgu szkoły budapeszteńskiej. Autor monografii poświęconej myśli Ágnes Heller oraz licznych artykułów naukowych. E-mail: waldemar.bulira@umcs.pl

Waldemar BULIRA – Doctor of Humanities, deals with the issues of contemporary political philosophy. Translator and editor of works by authors from the circle of the Budapest school. Author of a monograph on the thought of Ágnes Heller and numerous academic articles. E-mail: waldemar.bulira@umcs.pl

Magdalena El GHAMARI – dr, kierownik Pracowni Bezpieczeństwa Kulturowego Collegium Civitas, fundator i prezes Fundacji El-Karama. Analityk portalu Defence24 oraz członek Stowarzyszenia Euro-Atlantyckiego, European Security Assosiation, Stowarzyszenia Kombatantów Misji pokojowych ONZ, Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych, Towarzystwa Polsko-Albańskiego i International Institute for Private-, Commercial, and Competition Law w Tiranie. Członek zespołu redakcyjnego magazynu „e-terroryzm” oraz Security Review oraz Securitologia. Studia doktoranckie ukończyła w Katedrze Działań Połączonych Akademii Obrony Narodowej. Dysertacja doktorska *Międzykulturowość w operacjach reagowania kryzysowego*, sfinalizowana w obszarze nauk o obronności, o specjalności operacje i techniki operacyjne. Wykładowca akademicki oraz szkoleniowiec, autorka tekstów z zakresu bezpieczeństwa międzynarodowego, międzykulturowości oraz kultury islamskiej. Szkoleniowiec uczestników polskich kontyngentów wojskowych z zakresu środowiska prowadzenia operacji. Prowadzi sieć wykładów zatytułowanych „*W kręgu kultury Islamu*” dla nauczycieli i szkół ponadgimnazjalnych w całej Polsce. Zainteresowania badawcze: obszar MENA, bezpieczeństwo, terroryzm, międzykulturowość, operacje reagowania kryzysowego, migracje. E-mail: elghamari@op.pl
Magdalena El GHAMARI – Head of the Collegium Civitas Cultural Security Department, founder and president of the El-Karama Foundation. Analyst on the Defense24 portal and member of the Euro-Atlantic Association, European Security Association, Association of Veterans in United Nations Peacekeeping, Polish Association of International Studies, Polish-Albanian Society and the International Institute for Private-, Commercial and Competition Law in Tirana. A member of the editorial team of the “e-terrorism” periodical, “Security Review” and “Securitologia.” She graduated from doctoral studies at the Department of Joint Activities of the National Defense University. She completed her doctoral dissertation, titled “Interculturalism in crisis response operations,” in the field of defense science, specializing in operations and operational techniques. She is an Academic lecturer and trainer, author of texts on international security, interculturalism and Islamic culture. She has trained Polish military contingents teaching about the environments of military operations. She runs a series of lectures entitled “In the circle of Islamic culture” for teachers and senior secondary schools across Poland. E-mail: elghamari@op.pl

Jarosław JAŃCZAK – prof. UAM dr hab., politolog, europeista, badacz granic. Swoje zainteresowania naukowe koncentruje wokół tematyk granic i pograniczy w kontekście procesów integracji europejskiej. W szczególności dotyczą one

zjawiska debordering i rebordering, cross-border governance, integracji europejskiej w mikroperspektywie oraz współpracy transgranicznej w Europie na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej. Autor ponad stu prac naukowych, uczestnik podobnej ilości konferencji naukowych, gościnny wykładowca na kilkunastu europejskich, amerykańskich i azjatyckich uniwersytetach.
E-mail: jaroslaw.janczak@amu.edu.pl
Jarosław JAŃCZAK – PhD, AMU Professor, political scientist, Europeanist, researcher of borders. His academic interests focus around the themes of borders and border areas within the context of European integration processes. In particular, they cover the phenomena of debordering and rebordering, cross-border governance, European integration on the micro-scale, as well as cross-border cooperation in Europe on the external borders of the European Union. He is the author of over one hundred academic articles, have participated in a similar number of academic conferences and been a visiting lecturer at over a dozen European, American and Asian universities. E-mail: jaroslaw.janczak@amu.edu.pl

Michał Marcin KOBIERECKI – doktor nauk humanistycznych zatrudniony na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego. W swoich badaniach zajmuje się zagadnieniami upolitycznienia sportu, w szczególności dyplomacji sportowej, oraz wizerunku państw.
E-mail: michal.kobierecki@uni.lodz.pl
Michał Marcin KOBIERECKI – PhD in humanities, works at the Faculty of International and Political Science Studies at the University of Łódź. In his research he focuses on issues of politics and sport, particularly sports diplomacy, and nation-branding. michal.kobierecki@uni.lodz.pl

Anna KOŁOMYCEW – od 2011 roku adiunkt w Instytucie Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego. Absolwentka studiów magisterskich (2007) oraz doktoranckich (2011) na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Autorka i współautorka publikacji na temat samorządu, rządzenia publicznego, partnerstw międzysektorowych oraz partycypacji publicznej. Uczestniczka zagranicznych pobytów naukowych oraz członek zespołów badawczych zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Zainteresowania badawcze koncentrują się na problematyce: rządzenia publicznego, politykach publicznych ze szczególnym uwzględnieniem polityki społecznej i oświatowej, partycypacji publicznej oraz przedsiębiorczości społecznej. E-mail: anna.kolomycew@ur.edu.pl
Anna KOŁOMYCEW – associate professor at the Institute of Political Science of the University of Rzeszow since 2011. Graduate of MA studies (2007) and doctoral studies (2011) at the Faculty of Political Science, Maria Curie-Skłodowska University in Lublin. Author and co-author of publications on local government, public governance, inter-sectoral partnerships and public participation. Participant of foreign research placements and a member of both domestic and foreign

research teams. Her research interests focus on the issues of public governance, public policies with particular emphasis on social and educational policies, public participation and social entrepreneurship.
E-mail: anna.kolomycew@ur.edu.pl.

Grzegorz PIWNICKI – profesor zwyczajny UG, historyk i politolog jest kierownikiem Zakładu Europeistyki i Nauki o Polityce w Instytucie Politologii na Wydziale Nauk Społecznych. Zainteresowania badawcze koncentrują się na problematyce europeistycznej, polskiej kulturze politycznej w przeszłości i teraźniejszości, historii Polaków na Kaukazie w XIX wieku, a także dziejach Polskiej Marynarki Wojennej. W dorobku ma ponad 130 publikacji naukowych w tym 8 książek. Jest członkiem PTNP. E-mail: polgp@ug.edu.pl
Grzegorz PIWNICKI – Full Professor at the University of Gdańsk, historian and political scientist, head of the Section for European Studies and Political Science in the Institute of Political Science, Faculty of Social Sciences. His research interests encompass European issues, Polish political culture in the past and at present, the history of Poles in the Caucasus in the 19th century and the history of the Polish navy. He has published over 130 academic titles, including eight books. He is a member of the Polish Association of Political Science (PTNP). E-mail: polgp@ug.edu.pl

Andrzej POGŁÓDEK – dr, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Porównawczego i Współczesnych Systemów Politycznych WPiA Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. E-mail: a.poglodek@uksw.edu.pl
Andrzej POGŁÓDEK – is an Assistant Professor in the Department of Comparative Constitutional Law and Contemporary Political Systems at the Faculty of Law and Administration at the University of Cardinal Stefan Wyszynski in Warsaw (Poland). E-mail: a.poglodek@uksw.edu.pl

Arkadiusz PTAK – absolwent politologii na UAM w Poznaniu. Doktor habilitowany w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk w Warszawie oraz pracownik administracji samorządowej (Zastępca Burmistrza Miasta i Gminy Pleszew). W pracy naukowej koncentruje się na problematyce władzy lokalnej, a szczególnie na rywalizacji wyborczej oraz jednostkach pomocniczych gminy. Autor książek: *Sołectwa w lokalnym systemie władzy* (Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016); *Rywalizacja polityczna w samorządach lokalnych. Studium wybranych gmin* (Poznań–Kalisz 2011); *Samorząd miejski Pleszewa w okresie międzywojennym* (Pleszew 2007) oraz artykułów o powyższej tematyce, które ukazały się w czasopismach naukowych oraz pracach zbiorowych. E-mail: aptak@irwirpan.waw.pl
Arkadiusz PTAK – graduated in political science from AMU. He received a postdoctoral degree from the Institute of Rural and Agricultural Development, Polish Academy of Sciences (IRWiR PAN) in Warsaw, and works in local government administration (Deputy Mayor in the Town and Municipality of Pleszew).

His academic work focuses on the issues of local governance, in particular on electoral competition and municipal auxiliary units. He has written the following books: *Sołectwa w lokalnym systemie władzy* [Rural administrative units in the local system of power] (Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016); *Rywalizacja polityczna w samorządach lokalnych. Studium wybranych gmin* [Political competition in local governments. A study of selected municipalities] (Poznań–Kalisz 2011); *Samorząd miejski Pleszewa w okresie międzywojennym* [Local government in the town of Pleszew in the interwar period] (Pleszew 2007) and numerous papers on the same topics, published in academic periodicals and collective works. E-mail: aptak@irwirpan.waw.pl

Krzysztof TOMASZEWSKI – dr hab., adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych (Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych) Uniwersytetu Warszawskiego. Stypendysta: Uniwersytetu w Brukseli, Instytutu Europejskiego w Genewie, Instytutu Studiów Politycznych w Bordeaux. Ekspert w zakresie: polityki energetycznej oraz studiów europejskich. E-mail: k.tomaszewski3@uw.edu.pl
Krzysztof TOMASZEWSKI – Associate Professor at the Institute of Political Science (Faculty of Political Science and International Studies) of the University of Warsaw. Holder of scholarships at the University of Brussels, European Institute in Geneva and the Institute of Political Studies of Bordeaux. Expert in energy policy and European studies. k.tomaszewski3@uw.edu.pl