

# Krakowskie Studia Międzynarodowe



# Krakowskie Studia Międzynarodowe

KONFLIKTY I WSPÓŁPRACA  
WE WSPÓŁCZESNYCH  
STOSUNKACH  
MIĘDZYNARODOWYCH

pod redakcją  
BOGUSŁAWY BEDNARCZYK

numer 3 (VIII) Kraków 2011





VIII 2011 nr 3

## Krakowskie Studia Międzynarodowe

Czasopismo Krakowskiej Akademii  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

### **Rada Wydawnicza:**

*Klemens Budzowski,  
Maria Kapiszewska,  
Zbigniew Maciąg,  
Jacek Majchrowski*

### **Redaktor naczelny:**

*Bogusława Bednarczyk*

### **Sekretarz redakcji:**

*Halina Baszak-Jaroń*

### **Redakcja:**

Oficyna Wydawnicza AFM  
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1, C 224  
30-705 Kraków  
tel. 12 25 24 665, 25 24 666  
e-mail: wydawnictwo@kte.pl

### **Recenzja:**

*dr hab. Ewa Budwid-Kurek, prof. UJ*

Adiustacja, skład i redakcja techniczna:  
*Margerita Krasnowolska*

Projekt okładki:  
*Igor Stanisławski*

Opracowanie graficzne okładki:  
*Oleg Aleksejczuk*

© Copyright Krakowska Akademia  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2011

ISSN 1733-2680  
Nakład: 300 egzemplarzy

Redakcja nie zwraca materiałów  
nie zamówionych. Decyzja  
o opublikowaniu tekstu  
uzależniona jest od opinii Redakcji  
i recenzentów. Redakcja zastrzega  
sobie prawo skracania tekstów  
przeznaczonych do druku. Teksty  
powinny być przesyłane  
w dwóch egzemplarzach wraz  
z wersją elektroniczną.

## SPIS TREŚCI

- 7 **Bogusław Bednarczyk:** Wprowadzenie
- 13 **Justyna Chucherko:** Znaczenie dla stosunków polsko-rosyjskich Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych
- 25 **Jan Czaja:** Dwudziestolecie traktatów polsko-niemieckich. O historii i teraźniejszości: refleksje posła-sprawozdawcy w procesie ratyfikacyjnym
- 45 **Erhard Cziomer:** Katastrofa elektrowni jądrowej w Fukushima i jej polityczno-gospodarcze następstwa w Niemczech
- 59 **Anna Diawol:** Maroko – uprzywilejowany partner Unii Europejskiej
- 77 **Sandra Fiałek:** Rynek handlu kwotami emisyjnymi na przykładzie Unii Europejskiej
- 85 **Paulina Habas:** Partnerstwo strategiczne Polski i Ukrainy w XXI w.
- 101 **Marcin Lasoń:** Stanowisko wybranych partii politycznych w sprawie udziału Wojska Polskiego w operacji ISAF w Afganistanie
- 119 **Magdalena Modrzejewska:** Anarchistyczna utopia. Czy Somalia ma się lepiej bez struktur państwowych?
- 137 **Anna Piziak-Rapacz:** Wyzwania w dostosowywaniu się Polski do wymogów polityki bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej
- 157 **Jakub Stankiewicz:** Kontrowersje polsko-niemieckie wokół modyfikacji mechanizmu decyzyjnego UE w traktacie lizbońskim
- 173 **Magdalena Ślusarczyk:** Wpływ światowego kryzysu na gospodarkę małego kraju. Przypadek Słowenii
- 189 **Katarzyna Vanevska:** Globalizacja a budowanie tożsamości mniejszości narodowej w kraju wieloetnicznym na przykładzie mniejszości romskiej w Republice Macedonii
- Varia**
- 213 **Magdalena Bainczyk:** The Concept of Human Dignity in European Union Law
- 223 **Jasmin Khalifa:** Legal Framework of Economies Relations between the EU and the Arab Countries
- 235 **Harri Mäkinen:** The Importance and Teaching of Intercultural Communication

## **SPIS TREŚCI**

- 247 **Tamara Milenkovic-Kerkovic:** Unification of the Legal Regime for Receivables Financing in the United Nations Receivables Convention
- 253 **Janusz Fałowski:** Wspomnienie o Profesorze Krzysztofie Grygajtisie
- 257 **Marian Banach:** Pamięci prof. dr. hab. Krzysztofa Grygajtisa (1953–2011)

### **Recenzje**

- 261 **Agnieszka Walecka-Rynduch:** Marta du Vall, *Neokonserwatyzm w Stanach Zjednoczonych. Od Żywotnego Centrum do epoki Reagana*, [Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011, 208 s.]
- 265 **Hieronim Kubiak:** Ulrich Beck, *World at Risk*, [Polity, wyd. USA: grudzień 2008, Australia i Nowa Zelandia: styczeń 2009, 240 s.]

- 271 **Noty o autorach**
- 273 **Informacje dla autorów**

Bogusława Bednarczyk

## **WPROWADZENIE**

Prezentowany tom „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” wychodzi na-przeciw wzrastającemu zainteresowaniu problematyką nowych zagrożeń i wy-zwań, stanowiących tło współczesnych stosunków międzynarodowych, zarówno w kontekście konfliktów, jak i współpracy.

Niniejsza publikacja jest na swój sposób specyficzna: z jednej strony refleksje autorów tworzą konceptualnie powiązaną całość, z drugiej zaś każdy artykuł stano-wi część autonomiczną, odnoszącą się do podstawowych zagadnień ukazujących logikę tej publikacji z innej perspektywy. Ta wielowymiarowość staje się walorem publikacji, pozwala bowiem spojrzeć na problematykę konfliktów i współpracy we współczesnych stosunkach międzynarodowych w sposób ułatwiający zrozumienie ich integralności i współzależności.

Można zaryzykować twierdzenie, że rok 2011 był pierwszym rokiem no-wego stulecia, w którym świat poznał skutki spustoszenia, jakie poczynił globalny kryzys. Większość prognostyków popełnia zasadniczy błąd uznając za dominujący ten właśnie trend – bo widoczny w ostatnich latach – a nie dostrzegając słabych jeszcze nowych zjawisk, które w najbliższych dziesięcioleciach mogą zmienić kie-runki rozwoju świata. Nie ulega wątpliwości, że dzisiejszy układ sił w świecie, któ-ry ukształtował się po zakończeniu zimnej wojny, będzie ewoluował. A ewolucja nie jest procesem pozbawionym dramatycznych epizodów. Koniec zimnej wojny stworzył nowe możliwości współpracy. Świat stoi wobec wyzwań i zagrożeń glo-balnych wymagających solidarnych działań i wspólnych rozwiązań, a szczególnie znaczenie zyskała ochrona praw człowieka.

Do niedawna Europa była traktowana jako przykład kontynentu, gdzie współpracę międzynarodową ułożono nie na zasadzie siły, lecz negocjowanych porozumień, poszukiwania wspólnych dla całej Unii celów. Siłę Europy widziano w tym, że potrafiła skutecznie narzucać swoje normy i prawa daleko poza swoimi granicami, zapewniając stabilizację bez dominacji. W obliczu narastających konfliktów międzynarodowych Europa powinna tę funkcję spełniać również w przyszłości. Ma bowiem duże doświadczenie w tej dziedzinie i niemały kapitał zaufania. Jednakże współczesna Europa boryka się z coraz poważniejszym problemem przekształcenia posiadanego potencjału ekonomicznego, militarnego i politycznego w rzeczywistą władzę czy wpływy międzynarodowe. Unia Europejska jest nadal wspólnotą o słabo zintegrowanych celach w relacjach ze światem i podobnie słabo zintegrowanych siłach zbrojnych. Tworzy bardziej wielkie społeczeństwo obywatelskie niż wspólnotę polityczną z własnymi celami i wartościami, których obecność na innych kontynentach zamierza umacniać.

Wątek unijny znalazł swoje odzwierciedlenie w prezentowanych publikacjach. Modyfikacja mechanizmu decyzyjnego Unii Europejskiej i problemy związane z odmiennymi opiniami w tym zakresie zbadane zostały w kontekście kontrowersji polsko-niemieckich dotyczących traktatu lizbońskiego. Istotną zmianą, jaką wprowadził ten traktat, jest proces decyzyjny. Traktat doprowadził do przesunięcia kompetencji w stronę instytucji unijnych, ograniczając tym samym uprawnienia państwa narodowego. Zgodnie z postanowieniami traktatu, Rada podejmuje decyzje większością kwalifikowaną. Wyjątkami są przypadki, w których traktaty przewidują inną procedurę, taką jak decyzja jednogłośnie. W praktyce oznacza to, że głosowanie większością kwalifikowaną zostało rozszerzone na wiele obszarów polityki.

Problematyka bezpieczeństwa energetycznego w UE podjęta została w pracy analizującej dostosowanie Polski do wymogów polityki bezpieczeństwa energetycznego Unii. Bezpieczeństwo energetyczne wpływa bowiem na funkcjonowanie wszystkich sektorów gospodarki krajowej. Znaczenie polityki energetycznej na arenie międzynarodowej ma swoje odbicie w kolejnych artykułach, poświęconych politycznym i gospodarczym skutkom w Niemczech katastrofy elektrowni w Fukushima oraz zagadnieniu handlu kwotami emisyjnymi w Unii Europejskiej.

Rewizja polityki energetycznej dokonana przez Niemcy po katastrofie w Japonii miała swój niezaprzeczalny wpływ na aktualną współpracę państw na arenie międzynarodowej. Zwiększone wsparcie finansowe z budżetu UE dla rozwoju odnawialnych źródeł energii, postawienie na ekologię, a co za tym idzie, dążenie do jeszcze większego ograniczenia emisji CO<sub>2</sub>, doprowadziło do nasilenia konfliktu interesów z polityką wielu państw, w tym także Polski. Waga tego problemu we współczesnych stosunkach międzynarodowych jest ogromna i odbiciem tego są opracowania przedstawione w tym zbiorze.



Kolejne prace dotyczą europejskiej polityki sąsiedztwa oraz współpracy ekonomicznej z krajami arabskimi. W ramach badań nad zagadnieniami współpracy i konfliktów we współczesnych stosunkach międzynarodowych, autorzy zwrócili uwagę na Maroko, będące obecnie uprzywilejowanym partnerem UE i największym odbiorcą środków UE w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa oraz współpracę ekonomiczną z krajami arabskimi. UE prowadzi bowiem różną politykę względem dwóch odrębnych obszarów geograficznych: śródziemnomorskiego i Zatoki Perskiej. Polityka w stosunku do obu rejonów oparta jest głównie na relacjach gospodarczych.

Ogłoszona z inicjatywy Francji w lipcu 2008 r. propozycja utworzenia Unii dla Śródziemnomorza (UMS) miała znaczenie zarówno symboliczne, jak i polityczne. Stanowiła także zwrot w stronę kształtowania bardziej aktywnej polityki wobec basenu Morza Śródziemnego. Następnym krokiem w stosunkach UE z krajami arabskimi z rejonu Morza Śródziemnego było przyjęcie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy* – ENP), która była odpowiedzią Unii na nowe wyzwania, wynikające z poszerzenia na wschód, oraz z konieczności przededefiniowania swoich relacji ze starymi i nowymi sąsiadami. Polityka UE do tychczas polegała głównie na relacjach gospodarczych. W świetle współczesnych wyzwań konieczne stało się sformułowanie przez UE kompleksowej i spójnej europejskiej polityki zagranicznej zarówno wobec basenu Morza Śródziemnego, jak i Zatoki Perskiej. Bliskość krajów południa Basenu Morza Śródziemnego stanowi dla UE szczególnie skomplikowane wyzwanie.

Wpływ światowego kryzysu na gospodarkę małego kraju członkowskiego UE, jakim jest Słowenia, widać szczególnie wyraźnie w kontekście globalnego kryzysu finansowego. Artykuł przedstawia analizę uzależnionej od eksportu słoweńskiej gospodarki, która dotkliwie odczuła kryzys gospodarczy w 2009 r., po którym wkroczyła w okres stagnacji. Gospodarka kraju boryka się z coraz wolniejszym wzrostem gospodarczym oraz szybko rosnącym długiem publicznym. Głównym wyzwaniem dla rządu jest obecnie przekonanie społeczeństwa o konieczności kontynuacji podjętych reform społeczno-gospodarczych.

Uwaga autorów badających konflikty i współpracę we współczesnych stosunkach międzynarodowych skupiła się także na różnych implikacjach stosunków Polski z jej zachodnim i wschodnimi sąsiadami. Dwudziestolecie traktatów polsko-niemieckich stało się kanwą do refleksji nad traktatem o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, który stworzył podstawy polsko-niemieckiej wspólnoty interesów w jednoczącej się Europie. Artykuł wpisuje się w problematykę konfliktów i współpracy w płaszczyźnie międzynarodowej refleksją nad traktatami, które otwierały perspektywę współpracy między dwoma zjednoczonymi państwami niemieckimi, a wolną, suwerenną i demokratyczną Polską. Traktat otwierał drogę do dobrego współżycia Polaków i Niemców wpisaną w strukturę integracji europejskiej i bezpieczeństwa euroatlantyckiego.

Autor przedstawia refleksje nad wyzwaniem stojącym przed stosunkami polsko-niemieckimi w dwudziestą rocznicę podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Z perspektywy dwóch dekad podsumowuje bardzo ważne wydarzenia na drodze do normalizacji stosunków polsko-niemieckich. W szerokiej płaszczyźnie współpracy międzynarodowej, we współczesnych stosunkach międzynarodowych, stosunki polsko-niemieckie po podpisaniu traktatu oparte zostały na polityce porozumienia i pojednania. Traktaty były sygnałem dla budowania bliskiego sąsiedztwa i stały się podstawą współpracy we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

O roli i znaczeniu dla stosunków polsko-rosyjskich Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych w kontekście konfliktów i współpracy międzynarodowej mówi kolejny tekst, w którym autorka opisała skomplikowany mechanizm działania grupy powstałej w 2002 r. i reaktywowanej w 2008. Cel grupy określany jest jako dialog zmierzający do skonstruowania nowego podejścia do kwestii dzielących oba państwa i narody. Biorąc pod uwagę fakt, że wszystko to, co wchodzi w zakres dialogu polsko-rosyjskiego, znajduje swoje odbicie w polityce europejskiej, temat podjęty w opracowaniu jest istotnym wkładem w rozważania dotyczące konfliktów i współpracy we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

Wyzwania dla partnerstwa strategicznego Polski z Ukrainą w XXI w. stały się przedmiotem kolejnych rozważań. Na przestrzeni kilku lat Polska stała się jednym z głównych graczy w Unii Europejskiej, inicjując ważne inicjatywy polityczne, takie jak np. Partnerstwo Wschodnie. Ciekawa analiza przyczyn nieudanego szczytu Partnerstwa Wschodniego we wrześniu 2011 r. i coraz pewniejsze oddalanie się rządzonej przez Wiktora Janukowycza Ukrainy od UE, obrazuje zmagania z konfliktami we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Istotnym elementem tego procesu jest to, że Partnerstwo Wschodnie nadal czeka na swój odpowiedni moment. Otwarta jest sprawa umowy stowarzyszającej Ukrainę z UE. W grudniu 2011 r. nie została ona podpisana na szczycie Unia–Ukraina w Kijowie z powodu uwięzienia byłej premier Julii Tymoszenko. Umowa stowarzyszeniowa z UE dla obecnych władz ukraińskich jest na drugim planie: jej wdrożenie, oprócz zysków, to też i koszty. A Ukraina wcale nie jest chętna na reformy.

Podjętym tematem kształtowania tożsamości narodowej w państwie wieloetnicznym w oparciu o przykład mniejszości romskiej w Macedonii i odnosząc się także do zagadnienia globalizacji, w kolejnym tekście został poruszony wieloaspektowy problem największej paneuropejskiej mniejszości etnicznej i kulturowej. Ustosunkowując się do terminu globalizacja, określanego w literaturze jako nowy wyższy etap rozwoju współczesnej cywilizacji, a zatem także współczesnych stosunków międzynarodowych, autorka zbadła, jak w kontekście globalizacji powinien odnaleźć się naród, który musi sprostać wymaganiom wynikającym z procesów globalizacji w bałkańskim państwie wieloetnicznym. Nie ulega wątpliwości, że Romowie muszą walczyć o swoje wartości kulturowe, aby nie przegrać walki z nowoczesnością i aby tradycja nie stała się zjawiskiem marginalnym.

To przecież Romowie od stuleci wędrują po świecie, wraz z globalizacją. Imigracja romska jest jednym z najbardziej widocznych elementów globalizacji. Społeczność Europy jest w większym stopniu, niż jeszcze pół wieku temu, zróżnicowana pod względem etnicznym, religijnym, lingwistycznym i kulturowym. Dlatego zrozumienie różnych kultur i sposobu porozumiewania się ich między sobą będzie w XXI w. prawdziwym wyzwaniem dla uczestników i twórców bieżącej polityki międzynarodowej.

Interesującym przykładem rozważań z pogranicza myśli politycznej i stosunków międzynarodowych jest tekst poświęcony strukturze władzy w Somalii. Pozornie odbiega od całości prezentowanych prac, dotyczy bowiem państwa na kontynencie afrykańskim. Faktycznie jednak, będąc wnikliwą analizą najmniej ustabilizowanego politycznie terytorium świata, obrazuje zakres konfliktów we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

Podobnie należy potraktować artykuł dotyczący stanowiska polskich partii politycznych w odniesieniu do udziału polskich sił zbrojnych w wojnie w Afganistanie. Analiza operacji ISAF w jednym z najbardziej newralgicznych punktów konfliktowych współczesnego świata stanowi ważny wkład w debatę nad złożonością współczesnych stosunków międzynarodowych.

Analiza konfliktów i współpracy we współczesnych stosunkach międzynarodowych w aspekcie europejskim i globalnym jest więc konieczna, zwłaszcza w kontekście globalnego kryzysu, nie tylko ekonomicznego, ale także wartości politycznych i etycznych.

„Krakowskie Studia Międzynarodowe” zamykają recenzje najnowszych pozycji książkowych, tematycznie związanych z problematyką niniejszego numeru. wszystkie zamieszczone w „Studiach” prace są recenzowane.



Justyna Chucherko

## **ZNACZENIE DLA STOSUNKÓW POLSKO-ROSYJSKICH POLSKO-ROSYJSKIEJ GRUPY ds. TRUDNYCH**

### **Geneza Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych**

Stosunki polsko-rosyjskie obfitują w wiele niewyjaśnionych, wywołujących liczne kontrowersje wydarzeń. Jest to wynikiem trudnej historii i zawiłych polsko-rosyjskich dziejów. W pewnym momencie jednak uświadomiono sobie, zwłaszcza na najwyższych szczeblach władzy, że bez uregulowania trudnych i bolesnych spraw z przeszłości, nie są możliwe poprawne międzynarodowe stosunki i dobre relacje pomiędzy tak bliskimi sąsiadami, jakimi są Rzeczpospolita Polska i Federacja Rosyjska. W celu przezwyciężenia problematycznych zagadnień postanowiono powołać specjalną organizację, której zadaniem miało stać się działanie na rzecz wyjaśniania spornych tematów, szczególnie dotyczących historycznych relacji polsko-rosyjskich. Jest to szczególnie ważne działanie, głównie ze względu na coraz częstsze wykorzystywanie polityki historycznej do realizacji celów związanych z partykularnymi interesami politycznych, czy różnego rodzaju grup społecznych. Wydaje się, że połączenie polityki z historią w odniesieniu do najbliższych sąsiadów, jakimi są Polska i Federacja Rosyjska, może przynieść wiele negatywnych skutków, głównie z powodu odmiennego spojrzenia obu krajów na historyczne wydarzenia. W sposób odmienny mogą one je interpretować, a interpretacje te wykorzystywać przeciwko sobie na arenie międzynarodowej. Dodatkowo jest to niezrozumiałe dla pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych, wywołuje ich zdziwienie.

Okazją do nawiązania współpracy w tej jakże ważnej, dziedzinie polityki historycznej oraz działania na rzecz wypracowania kompromisu, stała się oficjalna wizyta prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina w Polsce, która odbywała się w dniach 16–17 stycznia 2002 r. Została wówczas wysunięta propozycja powołania wspólnej, Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych. Pierwotnie celem tej grupy miało być zainicjowanie dialogu na linii Moskwa–Warszawa, dotyczącego trudnych i nie do końca wyjaśnionych spraw z przeszłości, a także problemów we wzajemnych współczesnych stosunkach. W ówczesnym składzie grupy znaleźli się przede wszystkim reprezentanci urzędów i instytucji państwowych Polski i Rosji: Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Sprawiedliwości<sup>1</sup>.

Jednak pomimo wysokich kwalifikacji, tak dobrany zespół ekspertów nie był w stanie sprostać postawionemu zadaniu, co spowodowało zawieszenie jej działalności. Osoby wchodzące w ówczesny skład nie wykazały się bowiem zrozumieniem odmiennego stosunku partnera. Dodatkowo niekorzystnie na pracę wpłynął pogarszający się klimat polityczny, utrudniający porozumienie pomiędzy państwami. Na taki stan wpłynęła zarówno dynamiczna sytuacja na arenie międzynarodowej, jak i wydarzenia zachodzące w stosunkach bilateralnych. Wzajemna nieufność zaczęła narastać szczególnie szybko pod koniec 2004 r. od momentu zaangażowania się Polski, reprezentowanej przez ówczesnego prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, we wspieranie Pomarańczowej Rewolucji na Ukrainie. Polska poparła wówczas prozachodniego kandydata Wiktora Juszczenkę, którego przeciwnikiem był Wiktor Janukowycz, oficjalnie promowany przez Kreml.

Jak wspomniano, zaangażowanie się Polski na Ukrainie niekorzystnie wpłynęło na wzajemne kontakty – należy tu wspomnieć m.in. negatywną reakcję Rosji na polską krytykę po zabójstwie byłego prezydenta Czeczenii Asłana Maschadowa, obchody 60-lecia zakończenia II wojny światowej, podczas których pominięto udział zbrojny Polaków, niezaproszenie Polski na obchody uroczystości 750-lecia Królewca, napad na dzieci rosyjskich dyplomatów w Warszawie oraz na Polaków w Rosji. Bezspornie kulminacją napięcia w stosunkach dwustronnych okazało się wprowadzenie przez stronę rosyjską embarga na handel polskimi produktami rolniczymi w listopadzie 2005 r.

Stosunkom polsko-rosyjskim nie pomogła również sytuacja wewnętrzna w Polsce. W wyborach parlamentarnych zwyciężyła prawicowa partia Prawo i Sprawiedliwość, a wybory prezydenckie wygrał wywodzący się z tejże partii Lech Kaczyński, negatywnie nastawiony do Kremla. Przyczyniło się to do zmiany priorytetów polityki zagranicznej, ponieważ dało się odczuć wyraźne nastawienie antyrosyjskie. Wielokrotnie wygłaszano tezy, świadczące o wrogości wobec największego polskiego sąsiada – Federacji Rosyjskiej. Na klimat stosunków bardzo silnie oddziaływała także kwestia ulokowania na terytorium Polski elementów

---

<sup>1</sup> M. Żyła, *Polska gotowa na pojednanie. Rozmowa z Adamem D. Rotfeldem*, [www.tolerancja.pl/?polska-gotowa-na-pojednanie,330,,,3](http://www.tolerancja.pl/?polska-gotowa-na-pojednanie,330,,,3) [15.04.2011].

amerykańskiej tarczy antyrakietowej, czemu Rosja kategorycznie się sprzeciwiała, twierdząc, że tego typu urządzenia na terenie Polski (którą wciąż uważała za „sferę uprzywilejowanych interesów”<sup>2</sup>) jeszcze bardziej pogorszą relacje.

W związku z wymienionymi wyżej wydarzeniami, działalność grupy została zawieszona. Jej dorobek nie był też zbyt imponujący, głównie ze względu na fakt, że po raz pierwszy spotkała się ona dopiero w 2005 r., a do chwili wstrzymania prac odbyło się tylko jedno posiedzenie. W tak krótkim okresie niemożliwe więc okazało się wypracowanie jakiegokolwiek schematu współpracy, nie mówiąc o konkretnych ustaleniach czy skutecznym rozwiązywaniu zadań.

Spośród zmian zachodzących w 2007 r. na arenie międzynarodowej, silnie oddziaływujących na relacje polsko-rosyjskie, największe znaczenie miały przedterminowe wybory parlamentarne w Polsce, które przyniosły wygraną Platformy Obywatelskiej. Z Polskim Stronnictwem Ludowym utworzyła ona koalicyjny rząd, bardziej otwarty na dialog z Rosją niż poprzednia ekipa, co w efekcie ociepliło stosunki. Skutkiem tej „odwilży” była decyzja, w grudniu 2007 r., ministrów spraw zagranicznych Polski – Radosława Sikorskiego i Rosji – Siergieja Ławrowa, o reaktywacji działalności Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych<sup>3</sup>. Uznano bowiem, że swoją działalnością może ona znacząco poprawić klimat relacji międzypaństwowych. Wówczas postanowiono także, że zmianie ulegnie jej skład, postawiono też przed nią inne cele. Szefowie dyplomacji zdecydowali, że będzie miała ona współprzewodniczących pochodzących z obu państw – Polska wyznaczyła na to stanowisko byłego ministra spraw zagranicznych, Adama D. Rotfelda, Rosja – Anatolija Torkunowa, rektora Moskiewskiego Państwowego Instytutu Stosunków Międzynarodowych. W jej skład weszło ponadto wielu wybitnych polskich i rosyjskich ekspertów z różnych dziedzin – historii, politologii, prawa, ekonomii. Reprezentacja taka dodatkowo miała zapewnić, że opracowywane problemy zbadane zostaną w sposób rzeczowy i kompetentny. W skład polskiej części grupy weszli: ambasador Jerzy Bahr, dr Sławomir Dębski, Dariusz Gabrel, dr Andrzej Grajewski, dr Andrzej Kunert, prof. Daria Nałęcz, prof. Włodzimierz Marciniak, prof. Wojciech Materski, dr Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, prof. Jerzy Pomianowski, Andrzej Przewoźnik (zginął w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem), Katarzyna Rawska-Górecka oraz prof. Władysław Stępnia. Skład grupy rosyjskiej to: prof. Władimir G. Baranowski, prof. Inessa S. Jazborowska, prof. Natalia S. Lebiediewa, dr Artiom W. Malgin, prof. Giennadij F. Matwiejew, prof. Siergiej M. Monin, prof. Michaił M. Narinski, prof. Albina F. Noskowa, dr Tatiana F. Pawłowa, prof. Paweł W. Sawaskow, generał-major Aleksandr W. Trietecki, prof. Leonid W. Wardomski<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> M. Kaczmarek, P. Żochnowski, *Rosja wobec tarczy antyrakietowej – brak perspektyw na porozumienie*, „Tydzień na Wschodzie. Biuletyn Analityczny” 2011, nr 21 (181), s. 2–3.

<sup>3</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Spotkanie Ministra Spraw Zagranicznych RP Radosława Sikorskiego z Ministrem Spraw Zagranicznych Rosji Siergiejem Ławrowem 7 grudnia 2007 r.*, [w:], [www.msz.gov.pl/Spotkanie\\_Ministra\\_Spraw\\_Zagranicznych\\_RP\\_Radoslaw\\_Sikorskiego\\_z\\_Ministrem\\_Spraw\\_Zagranicznych\\_Rosji\\_Siergiejem\\_Lawrowem\\_7\\_grudnia\\_2007\\_r.\\_12577.html](http://www.msz.gov.pl/Spotkanie_Ministra_Spraw_Zagranicznych_RP_Radoslaw_Sikorskiego_z_Ministrem_Spraw_Zagranicznych_Rosji_Siergiejem_Lawrowem_7_grudnia_2007_r._12577.html) [22.06.2011].

<sup>4</sup> Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Skład Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych*, [www.pism.pl/files/?id\\_plik=7152](http://www.pism.pl/files/?id_plik=7152) [24.06.2011].



Pierwsze po reaktywacji, nieformalne spotkanie współprzewodniczących grupy (Anatolij W. Torkunow i Adam D. Rotfeld) odbyło się w dniach 1–2 lutego 2008 r. w Brukseli, którą uznano za terytorium neutralne. Omówiono wówczas temat współpracy, harmonogramu, a także pełnego składu grupy, podkreślając, że istotne jest zachowanie symetrii<sup>5</sup> (w polskiej części grupy jest 14 osób, w rosyjskiej 13). W skład grupy weszli także pracownicy ministerstw spraw zagranicznych obu krajów, co miało usprawnić komunikację, aby rządy obu krajów mogły szybko podejmować określone decyzje związane z pracami grupy. Zaznaczono także, że ważne jest zachowanie otwartego charakteru grupy – nie wykluczano udziału innych zainteresowanych i podkreślono znaczenie udziału w tym przedsięwzięciu przedstawicieli głównych wyznań obu krajów: Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce i Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej<sup>6</sup>.

Pierwsze spotkanie oficjalne odbyło się w Warszawie, 12–14 czerwca 2008 r.<sup>7</sup> Rozpoczęło się zorganizowanym w Ambasadzie Federacji Rosyjskiej w Warszawie przyjęciem z okazji Dnia Rosji, rosyjskiego święta narodowego. Takie nieformalne rozpoczęcie nieco złagodziło napięcie i poprawiło atmosferę. Kolejna część posiedzenia miała miejsce w pałacyku Przeździeckich, należącym do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Odbyła się tam narada na temat charakteru prac grupy, jej celów, zadań i wstępnego planu pracy.

Ustalono, że grupa wydawać będzie zalecenia dla władz, które powinny usprawnić proces usuwania problemów historycznych z zakresu kontaktów bilateralnych. 14 czerwca 2008 r. członkowie Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych spotkali się z przedstawicielami różnych instytucji, np. ze Stowarzyszenia Rodzin Katyńskich, organizacjami pozarządowymi i mediami. Po spotkaniu wydano komunikat, w którym określono założenia działalności grupy. Powinna ona wykorzystać dotychczasowe osiągnięcia i prace tej instytucji – od momentu jej powstania w 2002 r. Podkreślono także, że poprawa klimatu politycznego między krajami sprzyja funkcjonowaniu tej organizacji, ułatwiając rozwiązywanie problemów natury historycznej, szczególnie dotyczących zbrodni w Katyniu w 1940 r. Jako cel reaktywowanej grupy przyjęto „oczyszczanie drogi i usuwanie przeszkód w procesie podejmowania decyzji na najwyższym szczeblu, które stworzą trwałą fundament partnerskich stosunków opartych na prawdzie i wzajemnym szacunku”, a jej zadaniem ma być ułatwianie „rozwiązywanie tych problemów z przeszłości, które blokują i utrudniają wzajemne relacje i podejmowanie stosownych decyzji”<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Komunikat dotyczący spotkania współprzewodniczących Grupy ds. Trudnych w stosunkach polsko-rosyjskich*, [www.msz.gov.pl/Komunikat,dot.,spotkania,Wspolprzewodniczaczych,Grupy,do,Spraw,Trudnych,w,stosunkach,polsko-rosyjskich,14608.html](http://www.msz.gov.pl/Komunikat,dot.,spotkania,Wspolprzewodniczaczych,Grupy,do,Spraw,Trudnych,w,stosunkach,polsko-rosyjskich,14608.html) [14.04.2011].

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> A. D. Rotfeld, A. W. Torkunow, *Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich relacjach 1918–2008*, Warszawa 2010, s. 14.

<sup>8</sup> *Komunikat o wynikach pracy posiedzenia Wspólnej Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych (Warszawa, 12–14 czerwca 2008 r.)*, *ibidem*, s. 880.



Określając uprawnienia Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych zaznaczono, że nie będzie ona stanowić ciała zastępczego wobec instytucji państwowych i urzędów, lecz ma za zadanie wypełnić treścią puste miejsca we wzajemnych relacjach. Już w czasie pierwszego posiedzenia omówiono projekt publikacji poświęconej najbardziej problematycznym zagadnieniom w polsko-rosyjskiej historii XX w., zaznaczając, że to wspólne dzieło zawierać będzie polski i rosyjski punkt widzenia na najbardziej drażliwe kwestie. Wydanie tej publikacji miało być pierwszym etapem prac. Aktywne zaangażowanie, w tym przedstawiciele Cerkwi Prawosławnej i Kościoła katolickiego, oraz obecność polityków polskich i rosyjskich już w czasie pierwszego posiedzenia świadczy o dużym znaczeniu działalności grupy.

Polsko-Rosyjska Grupa ds. Trudnych ponownie zebrała się 27–28 października w Domu Przyjęć Ministerstwa Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej, a sesję otworzył rosyjski minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow. W posiedzeniu wzięli też udział: polski ambasador w Moskwie Jerzy Bahr oraz wiceminister spraw zagranicznych Rosji Władimir G. Titow. W czasie spotkania uzgodniono, że na wiosnę 2009 r. zostaną przedstawione wstępne wersje rozdziałów książki, poruszające m.in. problemy okresu międzywojennego, genezy II wojny światowej i zbrodni katyńskiej<sup>9</sup>, oraz inne zagadnienia ciążyące na wzajemnych relacjach. Ponadto przedstawiono projekt kolejnej publikacji poświęconej 70. rocznicy wybuchu II wojny światowej, której redaktorami zostali Sławomir Dębski i Michaił M. Narinski. Książka miała podjąć temat przyczyn wybuchu II wojny światowej, jako że jest on inaczej odbierany w Polsce, a inaczej w Rosji. Obie publikacje miały zostać skonstruowane na zasadzie „lustrzanego odbicia” – tekstu polskiego i rosyjskiego. Podczas drugiego posiedzenia zwrócono także uwagę na istotny problem badawczy, a mianowicie niedostateczny dostęp do materiałów archiwalnych, zwłaszcza do Archiwum Polityki Zagranicznej Federacji Rosyjskiej, bez których niemożliwe jest pełne przedstawienie owoców wspólnej pracy. Wiele miejsca na moskiewskim posiedzeniu poświęcono również zbrodni katyńskiej, zorganizowano ponadto seminarium w Moskiewskim Państwowym Instytucie Stosunków Międzynarodowych na temat problemów polityki wschodniej Polski i Unii Europejskiej. Wyznaczono też termin następnego spotkania (wiosna 2009 r.).

Trzecia sesja odbyła się więc w dniach 28–29 maja 2009 r., tym razem w Krakowie. W czasie posiedzenia omówiono m.in. rezultaty międzynarodowej konferencji historycznej na temat genezy II wojny światowej (konferencja odbyła się w dniach 26–27 maja 2009 r. w Warszawie, a wzięli w niej udział m.in. naukowcy z Polski, Niemiec i Rosji)<sup>10</sup>. Przygotowano list do ministrów zagranicznych Polski i Rosji z propozycjami rozwiązania najbardziej delikatnych spraw<sup>11</sup>, podniesio-

<sup>9</sup> *Komunikat z posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych (Moskwa, 27–28 października 2008 r.), ibidem*, s. 881.

<sup>10</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Międzynarodowa konferencja historyczna poświęcona przyczynom II wojny światowej*, [www.msz.gov.pl/Międzynarodowa,konferencja,historyczna,poswiecona,przyczynom,II,wojny,swiatowej,27823.html](http://www.msz.gov.pl/Międzynarodowa,konferencja,historyczna,poswiecona,przyczynom,II,wojny,swiatowej,27823.html) [27.06.2011].

<sup>11</sup> A. D. Rotfeld, A. W. Torkunow, *op. cit.*, s. 19; *Komunikat końcowy z posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych (Kraków, 28–29 maja 2009 r.), ibidem*, s. 882.

no sprawę uszanowania miejsc spoczynku represjonowanych, zarówno Polaków, jak i Rosjan, a także poległych w konfliktach na terytoriach Polski i Rosji. Dużą wagę nadano również spotkaniom grupy z przedstawicielami głównych wyznań: w Polsce z metropolitą krakowskim kard. Stanisławem Dziwiszem, a w Rosji z arcybiskupem Hilarionem, metropolitą wołokołamskim.

Kolejne spotkanie odbyło się 9 listopada 2009 r. w Moskwie. Otworzył je wiceminister spraw zagranicznych Aleksandr W. Gruszko. Omówiono bieżące wydarzenia, wśród których niewątpliwie najważniejsza była wizyta premiera Władimira Putina w Polsce, 1 września 2009 r., związana z obchodami 70. rocznicy wybuchu II wojny światowej. Odnotowano także wystąpienie prezydenta Rosji Dmitrija Miedwiediewa 30 października 2009 r., w którym oddał on hołd ofiarom represji stalinowskich<sup>12</sup>. Dla Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych znaczącym wydarzeniem okazała się też publikacja pierwszej wspólnej pracy, pt. *Kryzys 1939 roku w interpretacjach polskich i rosyjskich historyków*. Ważną kwestią poruszoną w trakcie spotkania w Moskwie stały się także obchody rocznicy wojny polsko-bolszewickiej w 1920 r.<sup>13</sup> Wysłunięto propozycję zorganizowania stosownej wystawy i konferencji historycznej. W czasie moskiewskiego posiedzenia wyznaczono termin następnego spotkania na kwiecień 2010 r. – tak, aby zbiegał się z uroczystościami 70-lecia mordu katyńskiego. Współprzewodniczący postanowili zwrócić się do przedstawicieli głównych wyznań w Polsce i Rosji z propozycją przygotowania wspólnej ceremonii religijnej ku czci zamordowanych. Grupa postanowiła też aktywnie włączyć w organizację spotkania premierów Polski i Rosji, zaplanowanego na 7 kwietnia 2010 r.

Specjalne spotkanie w Katyniu 7 kwietnia 2010 r. okazało się ważnym krokiem ku poprawie stosunków polsko-rosyjskich, zarówno w zakresie historii, tworząc sprzyjające warunki do wyjaśnienia różnic w podejściu obu państw do zbrodni katyńskiej, jak i polityki, przez wzbudzenie szacunku i zrozumienia dla stanowiska partnera. Pomoc w organizacji spotkania szefów rządów polskiego i rosyjskiego dała możliwość prezentacji działalności Grupy ds. Trudnych opinii publicznej. Spotkanie to wywołało pozytywny oddźwięk zwłaszcza w Polsce, przyczyniając się do popularyzacji tego gremium.

Ważnym sprawdzianem relacji polsko-rosyjskich okazała się katastrofa polskiego samolotu rządowego 10 kwietnia 2010 r. w Smoleńsku. W wypadku tym, oprócz prezydenta Polski i jego żony, zginęło 94 osób, w większości pełniących funkcje publiczne. Władze rosyjskie stanęły przed trudnym zadaniem przeprowadzenia sprawnej akcji, zabezpieczenia miejsca, identyfikacji ofiar i przeprowadzenia rzetelnego śledztwa dotyczącego przyczyn katastrofy. Jeszcze w dniu katastrofy powołano komisję ds. ustalenia przyczyn wypadku, nadzorowana przez premiera Władimira Putina. W jej skład weszli przedstawiciele rosyjskich urzędów państwo-

<sup>12</sup> Wystąpienie Prezydenta Federacji Rosyjskiej Dmitrija Miedwiediewa w dniu 30 października poświęcone pamięci ofiar stalinizmu, [www.sppr.org.pl/oswiadczenie2.htm](http://www.sppr.org.pl/oswiadczenie2.htm) [27.06.2011]).

<sup>13</sup> A. D. Rotfeld, A. W. Torkunow, *op. cit.*, s. 20.

wych, m.in. Ministerstwa ds. Sytuacji Nadzwyczajnych, Ministerstwa Transportu, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Prokuratury Generalnej, Sił Powietrznych FR oraz przedstawiciele agencji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ruchu lotniczego<sup>14</sup>. Polacy otrzymali wiele wsparcia i solidarności od poruszonych Rosjan. Władze Rzeczypospolitej i Federacji Rosyjskiej nawiązały wówczas bliższe i bardziej otwarte kontakty.

Badaniem przyczyn lotniczego wypadku zajął się w Rosji Międzypaństwowy Komitet Lotniczy (MAK), który 12 stycznia 2011 r. przedstawił raport, obarczając winą za katastrofę wyłącznie stroną polską, a pomijając przy tym niedopatrzenia rosyjskiej. Wywołało to kontrowersje oraz zdawało „się cofać te [polsko-rosyjskie] stosunki do stanu sprzed przełomu”<sup>15</sup> i kwietniowej katastrofy. Obecnie wciąż trwają badania nad ustaleniem przyczyn katastrofy. Zadanie to może jednak okazać się niezwykle trudne, gdyż najprawdopodobniej każda ze stron będzie chciała umniejszyć swoje niedociągnięcia.

4 października 2010 r., w czasie szóstego posiedzenia, członkowie grupy spotkali się z prezydentem Bronisławem Komorowskim<sup>16</sup>. Wiele miejsca poświęcono wówczas katastrofie z 10 kwietnia, również i dlatego, że zginęli w niej członkowie grupy: Andrzej Przewoźnik, Andrzej Kremer i Andrzej Sariusz-Skąpski. Ponownie podkreślono też konieczność usprawnienia dostępu do materiałów archiwalnych, zarówno polskich, jak i rosyjskich, a także postulowano wymianę dokumentów pomiędzy państwami. Kolejne plenarne posiedzenie zaplanowane zostało na wiosnę 2011 r. w Rosji<sup>17</sup>.

1 czerwca 2011 r. grupa spotkała się więc w Rydze. Głównym tematem ostatniego, jak do tej pory, posiedzenia, był traktat ryski, podpisany po wojnie w 1920 r. Spotkanie to zostało zdominowane także przez kwestię rosyjskich jeńców wojennych w Polsce po wojnie polsko-bolszewickiej. Złe traktowanie jeńców, niewystarczające warunki sanitarne, głód oraz mnożące się choroby doprowadziły do śmierci dziesiątek tysięcy żołnierzy radzieckich zamkniętych w polskich obozach jenieckich, niejednokrotnie były nazywane w Rosji anty-Katyniem. Ustalono także, że gremium będzie się także zajmowało wpływem stosunków polsko-rosyjskich na współczesną sytuację międzynarodową obu krajów<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> W. Konończuk, P. Żochowski, *Działania władz rosyjskich po katastrofie pod Smoleńskiem*, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-04-14/dzialania-wladz-rosyjskich-po-katastrofie-pod-smolenskiem](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-04-14/dzialania-wladz-rosyjskich-po-katastrofie-pod-smolenskiem) [20.05.2011].

<sup>15</sup> *Stosunki Polska–Rosja po raporcie MAK*, [www.wyborcza.pl/1,76842,8980973,Stosunki\\_Polska\\_Rosja\\_po\\_raporcie\\_MAK.html](http://www.wyborcza.pl/1,76842,8980973,Stosunki_Polska_Rosja_po_raporcie_MAK.html) [22.05.2011].

<sup>16</sup> *Spotkanie prezydenta z członkami Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych*, [www.polska.re.pl/artykul/15874.html](http://www.polska.re.pl/artykul/15874.html) [12.06.2011].

<sup>17</sup> *Komunikat końcowy z posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych (Warszawa, 4 października 2010 r.)*, s. 884–885.

<sup>18</sup> M. Wojciechowski, *Polacy i Rosjanie dyskutują o trudnej historii*, [www.wyborcza.pl/1,76842,9716651,Polacy\\_i\\_Rosjanie\\_dyskutuja\\_o\\_trudnej\\_historii.html](http://www.wyborcza.pl/1,76842,9716651,Polacy_i_Rosjanie_dyskutuja_o_trudnej_historii.html) [03.06.2011].

## Efekty działalności

Do tej pory najważniejszymi skutkami prac Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych są dwie publikacje: *Kryzys 1939 roku w interpretacjach polskich i rosyjskich historyków* oraz *Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich relacjach 1918–2008*. W obu książkach na ten sam temat wypowiedzieli się eksperci rosyjski i polski, przedstawiając swój punkt widzenia, stan badań oraz literatury dotyczącej danego tematu. Przyjęty sposób prezentacji poszczególnych zagadnień umożliwia przedstawienie omawianej kwestii w sposób jasny i precyzyjny, pokazuje podobieństwa i różnice w postrzeganiu historii przez stronę polską i rosyjską.

*Kryzys 1939 roku w interpretacjach polskich i rosyjskich historyków* został wydany w 2009 r. przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. Jak wspomniano, jej współautorami byli dwaj wybitni badacze: Sławomir Dębski i prof. Michaił M. Narinski. To „zbiór artykułów polskich i rosyjskich historyków, a jej celem było uchwycenie aktualnego stanu i kierunku rozwoju interpretacji historycznych przyczyn wybuchu II wojny, z uwzględnieniem najnowszych trendów w polskiej i rosyjskiej historiografii oraz możliwie pełnej dostępnej obecnie podstawy źródłowej”<sup>19</sup>. Publikacja jest ważnym elementem w dwustronnym dialogu, ze względu na fakt, że geneza II wojny jest odmiennie postrzegana w obu krajach. Stanowi więc pierwszy dobry przykład, że Polska i Rosja mogą w sposób konstruktywny wypracować kompromis w kwestiach historycznych. Druga publikacja, *Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich relacjach 1918–2008*, to efekt dotychczasowych prac Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych. Na łamach tej ponad 900-stronicowej pracy, polscy i rosyjscy eksperci zaprezentowali rezultaty dwóch lat posiedzeń grupy. Obie pozycje stanowią bardzo ważny wkład w układanie polsko-rosyjskiej historii, zwłaszcza dotyczącej XX w. W dużej mierze powinny mieć one wpływ w Federacji Rosyjskiej, gdzie bardzo mocno w społeczeństwie zakorzenione są stereotypy i niewielka jest wiedza dotycząca historii obu narodów.

Inicjatywą Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych, niezwykle istotną dla polsko-rosyjskich stosunków i funkcjonowania samej grupy, było utworzenie siostrzanych instytucji, nazwanych Centrami Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia. Zadaniem tego typu organizacji ma być promowanie dialogu Polski i Rosji na wielu płaszczyznach. Po raz pierwszy koncepcję utworzenia takiej instytucji wysunięto na trzeciej sesji grupy, następnie ideę tę powtarzano kilkakrotnie, aż do momentu oficjalnego ogłoszenia jej realizacji, co nastąpiło 7 kwietnia 2010 r. w czasie spotkania premiera Donalda Tuska i Władimira Putina w Katyniu. Wówczas premierzy oficjalnie ogłosili, że Ministerstwa Kultury obu państw będą odpowiedzialne za utworzenie Centrów Dialogu i Porozumienia Polsko-Rosyjskiego.

6 grudnia 2010 r. podczas oficjalnej wizyty w Polsce prezydenci Miedwiediew i Komorowski, podpisali list intencyjny w sprawie Centrum Dialogu i Po-

---

<sup>19</sup> *Kryzys 1939 roku w interpretacjach polskich i rosyjskich historyków* [www.pism.pl/index/?id=0584ce565c824b7b7f50282d9a19945b](http://www.pism.pl/index/?id=0584ce565c824b7b7f50282d9a19945b) [16.05.2011].

rozumienia. 25 lutego 2011 r. w Sejmie RP odbyło się głosowanie nad ustawą o utworzeniu Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia. Za uchwaleniem ustawy głosowało 174 posłów, przeciwko 140, a dwóch wstrzymało się od głosu<sup>20</sup>. Ustawa weszła w życie 19 kwietnia 2011 r. Zakłada utworzenie Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia, którego celem jest „Inicjowanie, wspieranie i podejmowanie działań w Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej na rzecz dialogu i porozumienia w stosunkach polsko-rosyjskich”<sup>21</sup>. Przed Centrum postawiono wiele innych zadań, m.in.:

[...] prowadzenie, inicjowanie i wspieranie badań naukowych; upowszechnianie w społeczeństwach polskim i rosyjskim wiedzy o stosunkach polsko-rosyjskich [...]; organizowanie konferencji, sympozjów, seminariów, wykładów i dyskusji; utrzymywanie kontaktów z ośrodkami akademickimi, eksperckimi, naukowymi, kulturalnymi i politycznymi w Polsce i Rosji, a także inicjowanie i wspieranie polsko-rosyjskiej wymiany młodzieży i studentów<sup>22</sup>.

Ustawa zawiera także wytyczne dotyczące podstawowych organów instytucji, długości kadencji, określa kompetencje poszczególnych organów i źródła finansowania działalności. Na jej podstawie minister kultury Bogdan Zdrojewski powołał Sławomira Dębskiego na pełnomocnika ds. organizacji Centrum<sup>23</sup>. W inicjatywie powstania Centrum Dębski widzi przede wszystkim instytucję mogącą w sposób istotny przyczynić się do trudnego procesu walki ze stereotypami i mitami w stosunkach polsko-rosyjskich<sup>24</sup>. Inauguracja działalności Polsko-Rosyjskiego Centrum Dialogu i Porozumienia odbyła się we Wrocławiu 24 czerwca 2011 r., podczas I Polsko-Rosyjskiego Kongresu Mediów.

## Podsumowanie

Utworzona w 2002 r., a reaktywowana w 2007 r. Polsko-Rosyjska Grupa ds. Trudnych wnosi ogromny wkład w poprawę stosunków polsko-rosyjskich. Przede wszystkim jest czynnikiem, który istotnie wpłynął na proces rozwiązywania problematycznych kwestii historycznych, tworząc klimat do wypracowania początkowo wzajemnego zrozumienia, a następnie tolerancji i akceptacji stanowiska drugiej strony.

---

<sup>20</sup> Powstanie Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia, [www.rp.pl/arttykul/617885.html](http://www.rp.pl/arttykul/617885.html) [16.05.2011].

<sup>21</sup> Ustawa z 25 marca 2011 r. o Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia, [www.sejmometr.pl/dokument/PrNdN](http://www.sejmometr.pl/dokument/PrNdN) [25.04.2011].

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Dr Sławomir Dębski Pełnomocnikiem MKiDN ds. Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia, [www.mkidn.gov.pl/pages/posts/dr-slawomir-debski-pelnomocnikiem-mkidn-ds.-centrum-polsko-rosyjskiego-dialogu-i-porozumienia-1805.php](http://www.mkidn.gov.pl/pages/posts/dr-slawomir-debski-pelnomocnikiem-mkidn-ds.-centrum-polsko-rosyjskiego-dialogu-i-porozumienia-1805.php) [16.05.2011].

<sup>24</sup> Będzie Centrum Polsko-Rosyjskie. Żeby obalać stereotypy, [www.wprost.pl/ar/201567/Bedzie-centrum-polsko-rosyjskie-Zeby-obalac-stereotypy/](http://www.wprost.pl/ar/201567/Bedzie-centrum-polsko-rosyjskie-Zeby-obalac-stereotypy/) [16.05.2011].

Niewątpliwie przyczyniło się to do wzrostu wzajemnego zaufania pomiędzy Polską a Rosją, ułatwiając prowadzenie otwartego i partnerskiego dialogu. Polscy i rosyjscy eksperci podjęli ogromny wysiłek, aby rzeczowo i bez emocji przeprowadzić proces „odkrywania” wspólnej historii, bez względu na to, jak bolesna byłaby ona dla jednej lub obu stron. Wspólne badanie wzajemnych relacji w przeszłości jest niezbędne, aby przestała być ona narzędziem polityki zagranicznej krajów, aby nie była źródłem tworzenia mitów i stereotypów, boleśnie ciążyących na dwustronnych relacjach. Choć celem grupy nie jest, i nigdy nie było, wypracowanie wspólnej wersji wydarzeń historycznych, to przyczyniła się ona do „ujarzmienia” tejże historii i sprawiła, że możliwe jest podejście racjonalne i rzeczowe.

Profesjonalizm i sukces działań tego gremium jest efektem właściwego doboru ekspertów. Wykazali się zaangażowaniem, kompetencjami, znajomością problematyki i dystansem emocjonalnym. Pozostaje mieć nadzieję, że wypracowane porozumienie w kwestiach historycznych będzie wpływać także na bieżącą politykę Polski i Rosji oraz zostanie twórczo wykorzystane jako przykład dwustronnej współpracy.

## Bibliografia

- Będzie Centrum Polsko-Rosyjskie. Żeby obalać stereotypy*, [www.wprost.pl/ar/201567/Bedzie-centrum-polsko-rosyjskie-Zeby-obalac-stereotypy/](http://www.wprost.pl/ar/201567/Bedzie-centrum-polsko-rosyjskie-Zeby-obalac-stereotypy/) [16.05.2011].
- Dębski o Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia*, [www.info.wiara.pl/doc/589431.Debbski-o-centrum-polskorosyjskiego-dialogu-i-pojednania](http://www.info.wiara.pl/doc/589431.Debbski-o-centrum-polskorosyjskiego-dialogu-i-pojednania) [10.05.2011].
- Dialog z Rosjanami o sprawach trudnych*, [www.wyborcza.pl/1,76842,7238403,Dialog\\_z\\_Rosjanami\\_o\\_sprawach\\_trudnych.html](http://www.wyborcza.pl/1,76842,7238403,Dialog_z_Rosjanami_o_sprawach_trudnych.html) [25.04.2011].
- Dr Sławomir Dębski Pełnomocnikiem MKiDN ds. Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia*, [www.mkidn.gov.pl/pages/posts/dr-slawomir-debski-pelnomocnikiem-mkidn-ds.-centrum-polsko--rosyjskiego-dialogu-i-porozumienia-1805.php](http://www.mkidn.gov.pl/pages/posts/dr-slawomir-debski-pelnomocnikiem-mkidn-ds.-centrum-polsko--rosyjskiego-dialogu-i-porozumienia-1805.php) [16.05.2011].
- Kaczmarek M., Żochowski P., *Rosja wobec tarczy antyrakietowej – brak perspektyw na porozumienie*, „Tydzień na Wschodzie. Biuletyn Analityczny” 2011, nr 21 (181).
- Komunikat dotyczący spotkania współprzewodniczących Grupy ds. Trudnych w stosunkach polsko-rosyjskich*, [www.msz.gov.pl/Komunikat,dot.,spotkania,Wspolprzewodniczacych,Grupy,do,Spraw,Trudnych,w,stosunkach,polsko-rosyjskich,14608.html](http://www.msz.gov.pl/Komunikat,dot.,spotkania,Wspolprzewodniczacych,Grupy,do,Spraw,Trudnych,w,stosunkach,polsko-rosyjskich,14608.html) [14.04.2011].
- Konończuk W., Żochowski P., *Działania władz rosyjskich po katastrofie pod Smoleńskiem*, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-04-14/dzialania-wladz-rosyjskich-po-katastrofie-pod-smolenskiem](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-04-14/dzialania-wladz-rosyjskich-po-katastrofie-pod-smolenskiem) [20.05.2011].



- Kryzys 1939 roku w interpretacjach polskich i rosyjskich historyków*, [www.pism.pl/index/?id=0584ce565c824b7b7f50282d9a19945b](http://www.pism.pl/index/?id=0584ce565c824b7b7f50282d9a19945b) [16.05.2011].
- Międzynarodowa konferencja historyczna poświęcona przyczynom II wojny światowej*, [www.msz.gov.pl/Międzynarodowa,konferencja,historyczna,poswiecona,przyczynom,II,wojny,swiatowej,27823.html](http://www.msz.gov.pl/Międzynarodowa,konferencja,historyczna,poswiecona,przyczynom,II,wojny,swiatowej,27823.html) [27.06.2011].
- Pamiętamy o przeszłości, myślimy o przyszłości*, [www.wyborcza.pl/1,75515,7539976,Pamietamy\\_o\\_przeszlosci\\_\\_myslimy\\_o\\_przyszlosci.html](http://www.wyborcza.pl/1,75515,7539976,Pamietamy_o_przeszlosci__myslimy_o_przyszlosci.html) [25.04.2011].
- Politykofizyka naczyń połączonych*, [www.wyborcza.pl/1,76842,8277183,Politykofizyka\\_naczyn\\_polaczonych.html](http://www.wyborcza.pl/1,76842,8277183,Politykofizyka_naczyn_polaczonych.html) [14.04.2011].
- Polska–Rosja. Czas na zmianę!*, [www.wyborcza.pl/1,76842,8094279,Polska\\_\\_\\_Rosja\\_\\_\\_Czas\\_na\\_zmiane\\_.html](http://www.wyborcza.pl/1,76842,8094279,Polska___Rosja___Czas_na_zmiane_.html) [25.04.2011].
- Polska i Rosja podpisały list intencyjny w sprawie Centrum Dialogu i Porozumienia*, [www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/470041,polska\\_i\\_rosja\\_podpisaly\\_list\\_intencyjny\\_w\\_sprawie\\_centrum\\_dialogu\\_i\\_porozumienia.html](http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/470041,polska_i_rosja_podpisaly_list_intencyjny_w_sprawie_centrum_dialogu_i_porozumienia.html) [13.05.2011].
- Polska–Rosja. Przełamać nieufność i stereotypy*, [www.wyborcza.pl/1,97557,8763934,Polska\\_Rosja\\_\\_\\_Biale\\_plamy\\_\\_\\_czarne\\_plamy\\_\\_\\_Przelamac.html](http://www.wyborcza.pl/1,97557,8763934,Polska_Rosja___Biale_plamy___czarne_plamy___Przelamac.html) [14.04.2011].
- Posiedzenie Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych*, [www.msz.gov.pl/Posiedzenie,Polsko-Rosyjskiej,Grupy,do,Spraw,Trudnych,38309.html](http://www.msz.gov.pl/Posiedzenie,Polsko-Rosyjskiej,Grupy,do,Spraw,Trudnych,38309.html) [14.04.2011].
- Powstanie Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia*, [www.rp.pl/artykul/617885.html](http://www.rp.pl/artykul/617885.html) [16.05.2011].
- Premier spotkał się z Polsko-Rosyjską Grupą ds. Trudnych*, [www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/print.php?id=2180](http://www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/print.php?id=2180) [14.04.2011].
- Prezentacja publikacji Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych*, [www.msz.gov.pl/Prezentacja,publikacji,Polsko,%E2%80%93,Rosyjskiej,Grupy,ds.,Trudnych,39630.html](http://www.msz.gov.pl/Prezentacja,publikacji,Polsko,%E2%80%93,Rosyjskiej,Grupy,ds.,Trudnych,39630.html) [14.04.2011].
- Prezydent podpisał ustawę o Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu*, [www.wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,81048,9414448,Prezydent\\_podpisal\\_ustawe\\_o\\_Centrum\\_Polsko\\_Rosyjskiego.html](http://www.wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,81048,9414448,Prezydent_podpisal_ustawe_o_Centrum_Polsko_Rosyjskiego.html) [14.04.2011].
- Rosja i Polska – partnerzy i sąsiedzi*, [www.wyborcza.pl/1,76842,8319529,Rosja\\_i\\_Polska\\_\\_\\_partnerzy\\_i\\_sasiedzi.html](http://www.wyborcza.pl/1,76842,8319529,Rosja_i_Polska___partnerzy_i_sasiedzi.html) [14.04.2011].
- Rotfeld A. D., Torkunow A. W., *Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich relacjach 1928–2008*, Polsko-Rosyjska Grupa ds. Trudnych, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010.
- Rozmowa Polskiego Radia z dr Sławomirem Dębskim*, [www2.polskieradio.pl/za-granica/ru/news/artykul144957.html](http://www2.polskieradio.pl/za-granica/ru/news/artykul144957.html) [12.06.2011].
- Skład Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych*, [www.pism.pl/files/?id\\_plik=7152](http://www.pism.pl/files/?id_plik=7152) [24.06.2011].
- Spotkanie Ministra Spraw Zagranicznych RP Radosława Sikorskiego z Ministrem Spraw Zagranicznych Rosji Siergiejem Ławrowem 7 grudnia 2007 r.*, [www.msz.gov.pl/Spotkanie,Ministra,Spraw,Zagranicznych,RP,Radoslaw,Sikorskiego,z,Ministrem,Spraw,Zagranicznych,Rosji,Siergiejem,Lawrowem,7,grudnia,2007,r.,12577.html](http://www.msz.gov.pl/Spotkanie,Ministra,Spraw,Zagranicznych,RP,Radoslaw,Sikorskiego,z,Ministrem,Spraw,Zagranicznych,Rosji,Siergiejem,Lawrowem,7,grudnia,2007,r.,12577.html) [22.06.2011].

*Spotkanie prezydenta z członkami Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych*, [www.polska.re.pl/artukul/15874.html](http://www.polska.re.pl/artukul/15874.html) [12.06.2011].

*Stosunki Polska–Rosja po raporcie MAK*, [www.wyborcza.pl/1,76842,8980973,Stosunki\\_Polska\\_Rosja\\_po\\_raporcie\\_MAK.html](http://www.wyborcza.pl/1,76842,8980973,Stosunki_Polska_Rosja_po_raporcie_MAK.html) [22.05.2011].

*Ustawa z 25 marca 2011 roku o Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia*, [www.sejmometr.pl/dokument/PrNdN](http://www.sejmometr.pl/dokument/PrNdN) [13.05.2011].

*W Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu kontynuacja prac Grupy ds. Trudnych*, [www.money.pl/archiwum/wiadomosci\\_agencyjne/pap/artukul/w;centrum;polsko-rosyjskiego;dialogu;kontynuacja;prac;grupy;ds;trudnych,76,0,729676.html](http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/w;centrum;polsko-rosyjskiego;dialogu;kontynuacja;prac;grupy;ds;trudnych,76,0,729676.html) [25.04.2011].

*Wizyta Ministra Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej Siergieja Ławrowa*, [www.msz.gov.pl/Wizyta,Ministra,Spraw,Zagranicznych,Federacji,Rosyjskiej,Siergieja,Lawrowa,38892.html](http://www.msz.gov.pl/Wizyta,Ministra,Spraw,Zagranicznych,Federacji,Rosyjskiej,Siergieja,Lawrowa,38892.html) [14.04.2011].

Wojciechowski M., *Polacy i Rosjanie dyskutują o trudnej historii*, [www.wyborcza.pl/1,76842,9716651,Polacy\\_i\\_Rosjanie\\_dyskutuja\\_o\\_trudnej\\_historii.html](http://www.wyborcza.pl/1,76842,9716651,Polacy_i_Rosjanie_dyskutuja_o_trudnej_historii.html) [03.06.2011].

*W Senacie o Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia*, [www.wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,81048,9268046,W\\_Senacie\\_o\\_Centrum\\_Polsko\\_Rosyjskiego\\_Dialogu\\_i\\_Porozumienia.html](http://www.wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,81048,9268046,W_Senacie_o_Centrum_Polsko_Rosyjskiego_Dialogu_i_Porozumienia.html) [13.05.2011].

*Wystąpienie Prezydenta Federacji Rosyjskiej Dmitrija Miedwiediewa 30 października poświęcone pamięci ofiar stalinizmu*, [www.sppr.org.pl/oswiadczenie2.htm](http://www.sppr.org.pl/oswiadczenie2.htm) [27.06.2011].

Żyła M., *Polska gotowa na pojednanie. Rozmowa z Adamem D. Rotfeldem*, [www.tolerancja.pl/?polska-gotowa-na-pojednanie,330,,1](http://www.tolerancja.pl/?polska-gotowa-na-pojednanie,330,,1) [14.04.2011].



Jan Czaja

**DWUDZIESTOLECIE TRAKTATÓW POLSKO-NIEMIECKICH.  
O HISTORII I TERAŹNIEJSZOŚCI: REFLEKSJE  
POSŁA-SPRAWOZDAWCY W PROCECIE RATYFIKACYJNYM**

**Atmosfera poprzedzająca ratyfikację**

Mija właśnie dwadzieścia lat od zawarcia traktatów polsko-niemieckich, stawiających przysłowiową kropkę nad „i” nad trudnym procesem normalizacji stosunków polsko-niemieckich. Mam na myśli przede wszystkim proces normalizacji stosunków między obu państwami: Polską i Niemcami<sup>1</sup>, bo jednocześnie nadal toczy się proces pojednania między narodem polskim i niemieckim, jest na dobrej drodze, pomimo różnych zakrętów i zahamowań.

Przypomnieć należy także, że chodzi o dwa traktaty: traktat graniczny, podpisany w Warszawie 14 listopada 1990 r. i traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn 17 czerwca 1991 r. Faktyczny okres zawierania traktatów i czas ich wejścia w życie był jednak dłuższy, bo oba dokumenty wymagały ratyfikacji przez głowy państw, po uprzednim wyrażeniu zgody na taką ratyfikację parlamentów obu państw – Sejm i Bundestag. I właśnie na temat udziału w procesie ratyfikacyjnym Sejmu RP jako poseł-sprawozdawca Komisji Spraw Zagranicznych obu traktatów, zdecydowałem się napisać kilka słów, tym bardziej, że ten wcale niełatwy epizod ratyfikacji, która jest przecież nieodłączną częścią

---

<sup>1</sup> Wiele elementów tego procesu odbywało się jeszcze w czasie istnienia NRD, a więc były dwa niemieckie podmioty prawa międzynarodowego, o czym świadczyła także negocjacyjna formuła zjednoczeniowa „2 plus 4”, czyli dwa państwa niemieckie i cztery wielkie mocarstwa.

zawarcia traktatów, nie jest powszechnie znany<sup>2</sup>. Nie sposób też z perspektywy 20 lat, jakie mijają od zawarcia tych traktatów, oprzeć się różnym refleksjom.

Okres zawierania obu traktatów to czas tzw. Sejmu kontraktowego, którego byłem posłem, najpierw z ramienia PSL, a potem jako poseł niezależny. Miałem też niewątpliwą przyjemność współpracować w tym starannie dobranym i wybranym (półdemokratycznie) parlamencie z profesorem Bronisławem Geremkiem – on jako przewodniczący, a ja jako wiceprzewodniczący Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych. To jednak profesor Geremek był inspiratorem powierzenia mi tej nie tylko formalnej funkcji posła-sprawozdawcy Komisji Spraw Zagranicznych, sugerując przy tym swego rodzaju oddemonizowanie nazwiska „Czaja”, wiążącego się ze znanym działaczem Związku Przesiedlonych Herbertem Czają, służącym w czasach PRL (obok innego działacza Herberta Hupki) jako główny i dyżurny rewizjonistyczny straszak<sup>3</sup>.

Do ratyfikacji traktatów polsko-niemieckich byłem dobrze przygotowany merytorycznie, bo ze względu na ich wagę, od lat jako specjalista od prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych, uważnie śledziłem ich rozwój, byłem ponadto od kilku lat członkiem Komisji Koordynacyjnej Forum Polska-RFN, gdzie spotykałem się z profesorem Krzysztofem Skubiszewskim, też członkiem tej Komisji (z ramienia Episkopatu). Duży wpływ na mój zasób wiedzy miały także informacje (które jednak zawsze uznawaliśmy za zbyt lakoniczne) o toczących się negocjacjach, które Komisja Spraw Zagranicznych otrzymywała od MSZ i ministra Skubiszewskiego. Jednak jak się później okazało, nie tyle wiedza, ile oporność psychiczna i zdolność perswazji, przekonanie o znaczeniu traktatów dla przyszłości obu krajów i narodów, a także tej części Europy, były najważniejsze. A z tym było różnie. Skala problemów jakie wiązały się z kształtowaniem stosunków polsko-niemieckich w nowych realiach europejskich, dla których oba traktaty miały być ważną płaszczyzną, była tak duża, że wyzwalała emocje polityczne, nad którymi trudno było niekiedy zapanować, zwłaszcza, że przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi politycy różnych opcji chcieli ten fakt maksymalnie wykorzystać.

Paradoksem był fakt, że jak się szybko okazało, mimo iż traktaty polsko-niemieckie mogły zostać zawarte dzięki przemianom zapoczątkowanym przez polską „Solidarność”, to najwięcej przeciwników ratyfikacji było właśnie w dawnym w Obywatelskim Klubie Parlamentarnym, parlamentarnej emanacji tejże i co gorsza, nastroje te zaczęły ujawniać się z całą ostrością dopiero w ostatniej fazie ratyfi-

<sup>2</sup> Traktat graniczny formalnie nie wymagał zgody Sejmu na ratyfikację przez prezydenta RP, gdyż nie pociągał obciążeń finansowych i nie wymagał zmian ustawodawczych, ale ze względu na jego polityczne znaczenie, również stał się przedmiotem debaty sejmowej.

<sup>3</sup> Pikanterii sprawie nazwiska może dodawać fakt, że kiedy znalazłem się w Parlamencie Europejskim w ramach pierwszej delegacji obserwatorów polskiego parlamentu, to zagadnął mnie o koneksje z Herbertem Czają ówczesny wiceprzewodniczący PE, Albert (jego siostrzeniec), a kiedy okazało się, że obie rodziny pochodzą z odległych zaledwie kilkadziesiąt kilometrów miejscowości, z południowej Polski, był przekonany, że jednak jesteśmy rodziną. Z trudem mu uświadomiłem, że mimo, iż PRL-owska bezpieka też tak sugerowała, nie jest to jednak prawdą.

kacji, tuż przed debatą parlamentarną w ramach drugiego czytania projektu ustawy ratyfikacyjnej. To, wbrew pozorom, nie dawny Klub PZPR, czyli lewica, nie PSL – choć i tu nie brakowało przeciwników traktatów<sup>4</sup>, usiłowały powstrzymać ratyfikację żądając renegocjacji traktatów, ale szereg posłów OKP<sup>5</sup>.

Forum, na którym ujawniały się te nastroje, była przede wszystkim Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu. Szczerze mówiąc, choć kierownictwo Komisji miało świadomość zastrzeżeń i kontrowersji, jakie budził przede wszystkim traktat o dobrym sąsiedztwie, to jednak o ich skali nie miałem pojęcia nie tylko ja, ale nawet kierownictwo już wówczas podzielonego OKP, w tym jego były przewodniczący, a w momencie debaty ratyfikacyjnej – przewodniczący Klubu Unii Demokratycznej Bronisław Geremek. Na domiar złego, podczas drugiego czytania ustawy nie było w kraju ministra Skubiszewskiego, nieobecny był także profesor Geremek, który co prawda doleciał zza granicy na debatę ratyfikacyjną, ale nie wziął udziału w posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych, co znacznie utrudniło wypracowywanie stanowiska Komisji, a tym samym proces ratyfikacyjny.

Trzeba też wspomnieć o atmosferze społecznej i oczekiwaniach, zwłaszcza tej części polskiego społeczeństwa, która zamieszkiwała ziemie zachodnie i północne, włączone po II wojnie światowej, w wyniku ustaleń jałtańskich i poczdamskich, do państwa polskiego<sup>6</sup>. Traktat graniczny w zakresie prawa międzynarodowego dopełniał prawną infrastrukturę, której elementami były: układ zgorzelecki z 1950 r. zawarty między Polską i NRD, układ z 7 grudnia 1970 r. o normalizacji stosunków między Polską a RFN, oraz traktat „2 + 4”, czyli traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, podpisany w Moskwie 12 września 1990 r.<sup>7</sup> Mimo to, aż 92% Polaków uznało w 1990 r. zawarcie traktatu granicznego z Niemcami „za potrzebne”, w tym 64% „za bardzo potrzebne”<sup>8</sup>. Po zawarciu traktatu granicznego procent osób uważających zagrożenie granic Polski za realne spadł z 69% do 50%, ale nadal był wysoki.

O ile traktat graniczny warunkował nie tylko normalizację stosunków między Polską a Niemcami, lecz także w dużym stopniu zjednoczenie obu państwa niemieckich, o tyle traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy określać miał warunki współpracy między już zjednoczonymi Niemcami a niezależną politycznie, demokratyczną Polską. Okoliczności te determinowały także oczekiwania i postawy Polaków, w tym również ich obawy. Obawiano się, że zjednoczone Niemcy staną się kolosem nie tylko gospodarczym (czym RFN była już

<sup>4</sup> Był nim poseł Dobrosz, późniejszy poseł LPR, a także posłowie z Górnego i Dolnego Śląska.

<sup>5</sup> Niektórzy z nich stali się politykami z pierwszych stron gazet, jak np. późniejszy marszałek Sejmu Marek Jurek.

<sup>6</sup> Unikam tu zwrotu „wróciły do macierzy”, obowiązującego kanonu w PRL – ze względu na polityczne obciążenia tego terminu, a także jednak jego historyczną nieprecyzyjność.

<sup>7</sup> Przyjęto, że traktat „2 + 4” oznaczał będzie dopełnienie klauzuli „pokojuowego uregulowania” [*peaceful settlement*], zawartego odnośnie do normalizacji stosunków z Niemcami w umowie poczdamskiej. Warunkiem tej normalizacji było uznanie przez rząd RFN (można powiedzieć, że potwierdzenie uznania) granicy na Odrze i Nysie.

<sup>8</sup> Zob. M. Tomala, *Patrząc na Niemcy. Od wrogości do porozumienia 1945–1991*, Warszawa 1997, s. 506.

wcześniej), ale także politycznym, o dominującej w Europie pozycji, a to mogłoby doprowadzić do odrodzenia niemieckiego nacjonalizmu i wysuwania roszczeń polityczno-terytorialnych, zwłaszcza własnościowych. Obawiali się tego Polacy zamieszkali na ziemiach odzyskanych, szczególnie rolnicy gospodarujący na dawnych poniemieckich gospodarstwach. Na terenach tych wyrażano także obawę, że uznanie zamieszkujących je Niemców za mniejszość narodową – co w praktyce oznaczać miało rozszerzenie ich praw – może doprowadzić do znanych z historii przypadków braku lojalności wobec państwa polskiego. W tym kontekście nie tylko posłowie, lecz także publicyści wskazywali brak w tym względzie uznania dla mieszkających w Niemczech Polaków.

Nie były to jedyne obawy, które nasiliły się w związku ze zjednoczeniem Niemiec i postępującym procesem politycznej normalizacji stosunków między państwowymi. W jakiejś części odbierano je także jako wynik międzynarodowej presji wywieranej na Polskę, aby zlikwidowała wszelkie możliwe źródła potencjalnych nieporozumień w środku Europy przed czekającym ją procesem dalszego rozszerzania i jednoczenia. Powodem do niepokoju była widoczna już dezintegracja ZSRR, które to państwo, aczkolwiek nigdy nie budziło sympatii w tej części Europy, to jednak uznawane było w Polsce za hamulec i potencjalną zaporę przed niemiecką ekspansją. Po kilku latach od wejścia w życie traktatów, odczucia te zaczęły się szybko zmieniać. Mimo, że nadal obawiano się Niemców, zagrożenie ze strony Rosji zaczęło w Polsce uznawać za znacznie większe.

Trzeba także wspomnieć o oczekiwaniach, jakie istniały, i rosły, w Polsce w związku z normalizacją stosunków międzypaństwowych. Koła gospodarcze liczyły, że dzięki politycznemu impulsowi zdynamizowana zostanie współpraca gospodarcza oraz zwiększone – i tak już wtedy duże – obroty handlowe. Liczono na zwiększenie niemieckich inwestycji w Polsce, ale gdy rzeczywiście zaczęły się one pojawiać, nasiliły się obawy o to, że „Niemcy nas wykupią” i „zdominują”. Były to potoczne opinie wypowiedziane szczególnie przez starsze osoby, ale zdarzały się one także wśród publicystów, chętnie też były podchwytywane przez populistycznych polityków.

W kołach politycznych, także w kręgach parlamentarnych, które mogłem obserwować od wewnątrz, szczególnie w Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, w dużym stopniu pod wpływem kierownictwa MSZ, dominował pogląd, że polska droga do zjednoczonej Europy prowadzi przez Niemcy i że to Niemcy będą adwokatem polskich spraw w Unii Europejskiej i w NATO. Nie były to jednak jedyne odczucia posłów, bo parlament odzwierciedlał tworzące się już wówczas zróżnicowanie polityczne, do którego dochodziły wpływy regionalne, związane z geograficzną bliskością potężnego sąsiada.

## **Pierwsze czytanie ustawy o ratyfikacji i prace Komisji Spraw Zagranicznych**

Pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o ratyfikacji traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, odbyło się podczas posiedzenia Sejmu RP 13 września 1991 r. i było to – można powiedzieć – posiedzenie rutynowe. Najważniejszym jego elementem stało się wystąpienie ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego. Przedstawił on kluczowe argumenty polskiej racji stanu, przemawiające za ratyfikacją traktatu, uzasadnił też tezę o celowości budowy polsko-niemieckiej wspólnoty interesów, dla której oba traktaty – graniczny i o dobrym sąsiedztwie – tworzyły podwaliny. Warto przypomnieć najważniejsze punkty tej argumentacji. Minister Skubiszewski powiedział m.in.:

Nie zapominając o historii, patrzymy w przyszłość. Dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca wynikająca ze wspólnoty interesów polsko-niemieckich są jedną z zasadniczych przesłanek jednoczenia się Europy. Bez porozumienia i pojednania polsko-niemieckiego nie będzie zjednoczonej Europy<sup>9</sup>.

Jego zdaniem, wagę podjętego wysiłku na rzecz stworzenia politycznych i prawnych podstaw dla stosunków między demokratyczną Polską a zjednoczonymi Niemcami dla Europy można porównać do dokonanego pojednania niemiecko-francuskiego. Traktat graniczny zamykał przeszłość i eliminował wszelką dwuznaczność w sprawie prawnego położenia granicy, traktat o dobrym sąsiedztwie zaś

[...] zwrócony jest ku przyszłości i buduje nie tylko stosunki między stronami, lecz łączy je z interesami europejskimi i ułatwiać będzie integrowanie się Polski z Europą Zachodnią.

Minister Skubiszewski ustosunkował się także do spraw, które jeszcze przed procesem ratyfikacyjnym uznano za najważniejsze w stosunkach polsko-niemieckich, a forma ich ujęcia w traktacie rodziła wątpliwości i zastrzeżenia. Chodziło o dwie kwestie: postanowienia traktatu dotyczące mniejszości narodowych i sprawa odszkodowań dla ofiar zbrodni hitlerowskich. W opinii polskiego ministra spraw zagranicznych, choć ustawodawca niemiecki systematycznie unika określenia i uznania grup obcych etnicznie jako mniejszości, to jednak przyznaje im szereg praw.

Traktat gwarantuje prawa mniejszości Polakom zamieszkałym w RFN i posiadającym obywatelstwo niemieckie. Natomiast pozostali Polacy, zamieszkali w RFN, nieposiadający obywatelstwa niemieckiego [zgodnie z zobowiązaniem rządu RFN], będą mogli korzystać w daleko idącym zakresie z odnośnych praw przysługujących członkom mniejszości<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Tekst wystąpienia min. Skubiszewskiego można znaleźć w stenogramach z posiedzenia Sejmu RP X kadencji, z 13 września 1991 r.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

Jeśli chodzi o odszkodowania dla polskich ofiar III Rzeszy, minister Skubiszewski przypominał niekorzystne polityczne okoliczności ich dochodzenia, karygodne zaniedbania rządu PRL, brak traktatu pokojowego z Niemcami, a także inne okoliczności, które sprawiły, że błędów tych w praktyce nie da się naprawić. Podkreślił, że strona polska reprezentowała pogląd, iż bez godnego rozwiązania sprawy zadośćuczynienia polskim ofiarom zbrodni hitlerowskich, proces pojednania między Polakami a Niemcami zostałby mocno obciążony. Minister poinformował jednocześnie o planach powołania fundacji, która świadczyć będzie pomoc dla osób poszkodowanych i ofiar zbrodni hitlerowskich, w oparciu o sumy przekazywane przez rząd RFN na mocy porozumienia z rządem polskim.

Obie kwestie, odszkodowań i mniejszości polskiej w Niemczech, stały się kluczowym nurtem ratyfikacji. Odżywały w każdym jej momencie i na każdym gremium, które zaangażowane było w proces ratyfikacji. Był to autentyczny i niezwykle wrażliwy problem, który powracał jak bumerang, wprawiając wszystkie oficjalne ogniwa państwa polskiego i jego przedstawiciele w ogromne zakłopotanie. Oczywiście dominował także w debacie poselskiej. Powrócę jeszcze do tej sprawy w dalszej części tego artykułu.

Deбата poselska w ramach pierwszego czytania ograniczyła się do wystąpień klubowych. Taki tok debaty zaproponowało prezydium Sejmu, w porozumieniu z Konwentem Seniorów. Wniosek przeciwny, zmierzający do rozszerzenia debaty o głosy posłów niezrzeszonych, nie uzyskał większości. Jako pierwszy głos zabrał przewodniczący Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego Mieczysław Gil. Wnioskując o ratyfikację traktatu i wyrażając satysfakcję z otwarcia nowej epoki w stosunkach polsko-niemieckich, stwierdził, że klub OKP oczekuje szybko i satysfakcjonującego rozwiązania sprawy odszkodowań dla Polaków – ofiar i więźniów niemieckich obozów koncentracyjnych oraz osób wywiezionych do prac przymusowych w Niemczech. Podkreślił także znaczenie sprawy uregulowania statusu mniejszości polskiej w Niemczech i możliwy wkład obu społeczności w proces pojednania.

Mówcą z ramienia Parlamentarnego Klubu Lewicy Demokratycznej był poseł Józef Oleksy. Podkreślił ogromną polityczną wagę omawianych przez Sejm traktatów dla przyszłości polsko-niemieckich stosunków we wszystkich dziedzinach, zamykających jednocześnie bolesną przeszłość. Wyraził nadzieję, że zaowocuje to korzystną współpracą gospodarczą, a Niemcy w wyrazisty i stanowczy sposób wesprą starania Polski do wejścia do EWG. Poseł ocenił jako niezrozumiałe odstąpienie Polski od uporczywego forsowania sprawy odszkodowań, bo jeszcze kilka miesięcy wcześniej minister Skubiszewski zarzekał się, że godne rozwiązanie kwestii odszkodowań jest jedną z najważniejszych przesłanek porozumienia i pojednania między Polakami i Niemcami. Wyraził zdziwienie, że strona polska nie odnotowała w liście polskiego ministra spraw zagranicznych do jego niemieckiego partnera brak woli ze strony Niemiec do uregulowania tej kwestii, zaznaczając równocześnie, że nie można wszystkiego zrzucić na rządy z okresu PRL.



Bardzo rzeczowy w swym wystąpieniu był poseł PSL Janusz Dobrosz, reprezentujący jednocześnie okręg dolnośląski. Stwierdził, że błędy i zaniechania politycznie ubezwłasnowolnionych rządów PRL, zwłaszcza okresu stalinowskiego, nie powinny być dla Niemiec pretekstem do wyrzeczenia się odpowiedzialności i do odmowy przyznania Polsce należnych odszkodowań. Jego zdaniem, dopóki w polskim społeczeństwie będzie istnieć powszechna świadomość krzywd i niesprawiedliwości, a brak odszkodowań będzie ją utrwał, dopóty nie będzie prawdziwego pojednania między obu narodami. Poseł zwrócił uwagę, że strona polska dając w traktacie szczególne prawa autochtonicznej ludności Śląska Opolskiego, którą trudno jednoznacznie określić jako ludność niemiecką, wypycha ją niejako do przyjęcia takiego statusu, a przez wyróżnianie jej na tle innych mniejszości, tworzy podłoże do postaw antypolskich. Zwrócił także uwagę na fakt utrzymywania przez RFN fikcji prawnej, która przejawia się w orzecznictwie sądów niemieckich, przyjmujących założenie istnienia Rzeszy w granicach z 1937 r. Niezręcznością jest zamieszczenie w traktacie potępienia przez oba kraje antysemityzmu, bo w kontekście niemieckiej winy za eksterminację Żydów w czasie II wojny światowej, nasuwa skojarzenia o polskiej współodpowiedzialności za te zbrodnicze akty.

W pierwszym czytaniu projektu ustawy o ratyfikacji traktatu o dobrym sąsiedztwie wystąpiło, obok wymienionych wyżej mówców, jeszcze kilkunastu posłów reprezentujących różne kluby poselskie. Był to już ten etap prac Sejmu kontraktowego, na którym kontrakt prowadzący do jego powołania – polityczny skutek Okrągłego Stołu – przestawał być aktualny. Z dawnego bloku strony rządowej i solidarnościowej zaczęły wyłaniać się grupy, które stawały się zalążkami nowych partii politycznych. To powodowało również zróżnicowanie głosów, nawet w tak wydawać się mogło politycznie oczywistej i jednoznacznej sprawie, jak akceptacja podstaw prawnych normalizacji stosunków z Niemcami. Generalnie polityczne stanowiska w tej sprawie mogły być dwa. Albo przyjęcie tych podstaw, albo ich odrzucenie. W praktyce dochodził jeszcze jeden aspekt – warunków, na jakich ta normalizacja miała następować, a więc oceny, czy to, co wynegocjowała strona rządowa jest do zaakceptowania. Ponieważ Sejm kontraktowy dokonał aktu samorozwiązania i zbliżały się nowe wybory, pierwsze w pełni demokratyczne, kwestia odbioru i oceny pracy posłów przez wyborców, zaczynała mieć kardynalne znaczenie.

Przytoczyłem głosy przedstawicieli największych klubów również dlatego, że to w nich pojawiły się najbardziej charakterystyczne wątki dyskusji nad ratyfikacją, która miała rozwinąć się ze szczególnym ożywieniem podczas drugiego czytania. Ale wystąpienia przedstawicieli innych klubów, w tym Unii Demokratycznej, Stronnictwa Demokratycznego, Stowarzyszenia „Pax”, UChS czy PZKS, oprócz wspomnianych głównych wątków, zawierały także inne uwagi i opinie, zarówno osobiste, jak i wynikające z kontaktów z wyborcami, co w sumie stworzyło podstawy nowego obrazu parlamentaryzmu polskiego. Były to na ogół głosy mądre i rzeczowe, opowiadające się za ratyfikacją traktatu, choć niepozbowione akcentów

krytycznych, zwłaszcza w zakresie wyżej wspomnianych kwestii odszkodowań i mniejszości, w kontekście których pojawiała się też sprawa renegotjacji traktatu. Z perspektywy czasu można powiedzieć – i pewnie nie dotyczy to tylko debaty nad ratyfikacją traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (a raczej pierwszego czytania projektu ustawy) – że ich poziom merytoryczny był wysoki i w praktyce nieosiągalny dla późniejszych odsłon polskiego parlamentaryzmu<sup>11</sup>.

Debata w trakcie pierwszego czytania ograniczyła się do wystąpień klubowych, a do podniesionych w ich trakcie spraw ustosunkował się minister Skubiszewski. W sposób rzeczowy starał się wyjaśnić zgłaszane przez posłów wątpliwości, odpowiedzieć na pytania oraz ustosunkować się do wniosków i propozycji. Najpoważniejszym z tych ostatnich był postulat renegotjacji traktatu. Zdaniem ministra, postulat i perspektywa renegotjacji byłyby wprowadzaniem elementu destrukcji do sprawy normalizacji stosunków z Niemcami, a jest to kluczowa sprawa dla polskiej racji stanu. W sprawie odszkodowań i prawnej sytuacji Polaków w Niemczech K. Skubiszewski powtórzył argumentację przedstawioną w swym wcześniejszym wystąpieniu. Przy okazji omówił także inne ważne kwestie rodzącego się nowego ładu w Europie: stosunków z chwiejającym się ZSRR i niektórymi jego republikami, już wówczas niepodległymi państwami, w tym z Ukrainą, Białorusią, Litwą, a także Węgrami i Czechosłowacją.

Po wystąpieniu ministra spraw zagranicznych Sejm, na wniosek prezydium, przekazał rządowy projekt ustawy o ratyfikacji traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec do dalszego procedowania do Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Ustawodawczej.

## **Prace Komisji Spraw Zagranicznych**

Dość nieoczekiwanie prace Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, poprzedzające drugie czytanie ustawy ratyfikacyjnej, czyli końcową debatę plenarną Sejmu w tej sprawie, były tak trudne, że wydawało się w pewnym momencie, iż grozi to brakiem rekomendacji Komisji do ratyfikacji traktatów. Komisja miała sposobność – jak zaznaczyłem – już wcześniej zapoznać się z ogólnymi rezultatami negocjacji dwustronnych, była również systematycznie informowana o rozmowach na temat postępów w ogólnym procesie zjednoczenia Niemiec. W tym samym czasie odbyło się wspólne posiedzenie obu komisji zagranicznych, Sejmu i Bundestagu, w dużej części poświęcone traktatom i normalizacji stosunków polsko-niemieckich. Trzeba także przypomnieć, że wcześniej i to w dniu upadku muru berlińskiego

---

<sup>11</sup> Takie opinie o Sejmie kontraktowym często są wypowiadane i sporo w nich prawdy. Odzwierciedlają one dylematy demokracji, choćby taką, czy lepszy jest parlament dobrany i kompetentny lecz nie do końca demokratyczny (lub niedemokratyczny), na przykład oparty o tzw. listę krajową, na której umieszcza się ekspertów i osoby o szczególnym znaczeniu dla partii, czy też parlament oparty całkowicie na wolnym wyborze, dokonywanym przez społeczeństwo. Odmian i wariantów demokracji kierowanej jest zresztą znacznie więcej.



go, Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu spotkała się z kanclerzem Kohlem, który zarysował wizję stosunków polsko-niemieckich w ulegającej zmianom Europie.

Dlatego też przebieg posiedzenia Komisji, któremu przewodniczyłem, poprzedzający debatę plenarną, był chyba nie tylko dla mnie, dużym zaskoczeniem. Mimo, że traktaty były już od kilku miesięcy podpisane, że odbyło się w Sejmie pierwsze czytanie ustawy ratyfikacyjnej, dość często w wypowiedziach posłów pojawiał się postulat renegocjacji traktatu o dobrym sąsiedztwie. Polemikę z tego typu argumentami na forum Komisji utrudniała wspomniana nieobecność dwóch niewątpliwych ówczesnych autorytetów polityki zagranicznej – Geremka i Skubiszewskiego. Miałem jednak świadomość, że przyjęcie tego typu postulatu i potraktowanie go jako dezyderatu Komisji, mogło zakończyć się skandalem lub impasem politycznym o międzynarodowych skutkach, w sytuacji gdyby miało to wpłynąć bezpośrednio na debatę ratyfikacyjną. Znaczna część posłów zdawała sobie jednak doskonale sprawę z tego, że traktat nie może podlegać jakimkolwiek renegocjacjom, dlatego też dyskusja w Komisji coraz bardziej skupiała się na wypracowaniu stanowiska Sejmu zarówno wobec traktatu granicznego, jak i traktatu o dobrym sąsiedztwie, co w praktyce oznaczać miało opracowanie i przyjęcie przez Sejm swego rodzaju wytycznych w formie uchwały Sejmu o interpretacji traktatów, ich realizacji i polityki rządu w tym zakresie.

Argumenty i wątpliwości, jakie podnoszono, dotyczyły różnych spraw, ale dwie były dominujące i doskonale znane z poprzedzających tę fazę prac Sejmu, obie już wyżej sygnalizowane. Różnica polegała jednak na tym, że w pracach nad drugim czytaniem, do którego obrady Komisji Spraw Zagranicznych były ważnym przygotowaniem i jego częścią, brali udział nie tylko przewodniczący Klubów poselskich bądź wytypowani posłowie, lecz wszyscy posłowie zainteresowani tym ważnym problemem. Mieli oni prawo zgłaszać podczas debaty wnioski i poprawki do przedłożonych przez Komisję Spraw Zagranicznych projektów uchwał w przedmiocie ratyfikacji, a także ustosunkować się do podstawowej sprawy, jakim był rządowy projekt ustawy o ratyfikacji traktatu.

Pierwszą z nich była oczywiście sprawa mniejszości polskiej w Niemczech. Grupa posłów z różnych opcji politycznych zwróciła uwagę na uznanie w Traktacie (art. 20) istnienia mniejszości niemieckiej w Polsce, przy jednoczesnym braku uznania Polaków mieszkających w Niemczech za mniejszość narodową (art. 21). Wyjaśnienia przedstawicieli MSZ o stanowisku Niemiec w tym względzie, zgodnie z którym za mniejszość narodową są uznawani autochtoni, zamieszkujący ten kraj od pokoleń i w związku z tym, klasyfikacja ta nie obejmuje ludności napływowej kierującej się różnymi motywami, nie spotkały się ze zrozumieniem i aprobatą posłów.

Większość posłów uznawało tę sytuację za asymetrię w zakresie praw, oznaczającą nierównoprawność statusu Niemców w Polsce – którym ponadto strona polska zgodziła się dać specjalne uprawnienia wyborcze – i statusu Polaków w Niemczech, którym w traktacie zagwarantowano pewne prawa, wynikające

z prawa wewnętrznego RFN oraz prawa międzynarodowego, ale jednak kwalifikacji mniejszości narodowej odmówiono.

Podzielałem te opinie, tym bardziej, że byłem świadomy, iż przed wojną w Niemczech istniała mniejszość polska i została ona rozbita w okresie dyktatury nazistowskiej, a wielu jej członków zamknięto w obozach koncentracyjnych i wymordowano w czasie wojny. Sprawa była na tyle poważna, że jako poseł-sprawozdawca Komisji Spraw Zagranicznych, obarczony także zadaniem ostatecznego zredagowania uchwały sejmowej w sprawie ratyfikacji (i stosunków polsko-niemieckich), zdecydowałem się umieścić tę kwestię w moim wystąpieniu początkującym finalną debatę nad ratyfikacją. Oczywiście decydująca dla całości sprawy miała być rekomendacja Komisji Spraw Zagranicznych<sup>12</sup>. Bez niej uchwała miała by niewielkie szanse, aby być przyjętą przez Sejm.

Drugą sprawą, która budziła nie mniejsze emocje, był problem niemieckich odszkodowań dla Polski i Polaków z tytułu ofiar i strat poniesionych w czasie II wojny światowej. Jak już wspomniano, traktat o dobrym sąsiedztwie nie przewidywał takich odszkodowań. Wyjaśniały to załączone do traktatu listy ministrów spraw zagranicznych Polski Krzysztofa Skubiszewskiego i RFN Hansa-Dietricha Genschera, w których oświadczyli, że traktat o dobrym sąsiedztwie nie reguluje spraw majątkowych. Stwierdzenie to nie satysfakcjonowało posłów i prowadziło do różnych interpretacji. Zbliżająca się końcowa debata nad ustawą ratyfikacyjną rodziła konieczność precyzyjnego ustalenia politycznych warunków i okoliczności, w jakich odbywały się negocjacje międzyrządowe, do ujawnienia czego przedstawiciele MSZ nie byli zbyt skorzy. Przeważała interpretacja, że rząd polski przystał na stanowisko Niemiec i sprawa polskich roszczeń odszkodowawczych i reparacji wojennych jest definitywnie zamknięta. Taka też była oficjalna interpretacja. Przedstawiciele polskiego MSZ i negocjatorzy, z którymi miałem okazję rozmawiać i prywatnie znałem ich od wielu lat, nieoficjalnie dawali do zrozumienia, że Niemcy zdecydowanie odrzucali rozmowy na ten temat, argumentując, że Polska zrezygnowała z reparacji i odszkodowań wojennych w 1953 r., obejmujących także roszczenia cywilno-prawne polskich obywateli, ofiar wojny i niemieckich zbrodni. Wśród przedstawianych argumentów było także odwołanie się do traktatu „2 plus 4”, którego zawarcie było warunkiem zjednoczenia obu państw niemieckich, znalazło się tam też stwierdzenie o „zamknięciu wszelkich spraw wynikających z II wojny światowej, w tym rozliczeń odszkodowawczych”. Argumentację tę wielu posłów w swych wystąpieniach odrzucało, niektórzy mówili nawet o konieczności renegotjacji traktatu, ale mimo wielkich emocji, jakie rozpaliała ta sprawa, odnosiłem wrażenie, że większość jednak podniesie rękę za ratyfikację.

W kontekście kwestii odszkodowań nie sposób oprzeć się, z perspektywy czasu, refleksji: po pierwsze stwierdzenie, że traktat o dobrym sąsiedztwie nie re-

---

<sup>12</sup> W prace nad ustawą ratyfikacyjną włączona była także Komisja Ustawodawcza Sejmu, ale wobec lakoniczności projektu ustawy, składającej się z dwóch akapitów i czterech zdań, zadania tej Komisji okazały się w praktyce bardzo ograniczone.

guluje spraw majątkowych, nie oznaczało zamknięcia tych spraw. Wszyscy posłowie byli o tym przekonani, ale wniosku takiego nie wiązano z traktatem, a raczej z dalszym rozwojem stosunków polsko-niemieckich w nowych realiach europejskich. Po drugie, nikt wówczas absolutnie się nie spodziewał, że wyniknie inny problem – niemieckich roszczeń z tytułu mienia pozostawionego przez niemieckich uchodźców, wysiedlonych z ziem na mocy umowy poczdamskiej przyznanych Polsce. Spodziewano się, a raczej spekulowano, że zjednoczone Niemcy, olbrzym gospodarczy, mogą zgłaszać także aspiracje polityczne niewykluczające roszczeń terytorialnych. Nikt też nie spodziewał się renesansu aktywności Związku Przesiedlonych na taką skalę, na jaką rozwinęła ją potem Erika Steinbach.

Dzień poprzedzający debatę ratyfikacyjną, jak i sama debata, były dla mnie trudnym okresem. Prawie cały dzień trwało posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu. Występowałem w pewnym sensie w podwójnej roli: przewodniczącego Komisji, wobec nieobecności profesora Geremka, i posła-sprawozdawcy. Musiałem więc kierować Komisją, a jednocześnie ustosunkowywać się do wypowiedzi posłów i przedstawiciela MSZ, którym był podczas nieobecności Skubiszewskiego, podsekretarz stanu w MSZ Iwo Byczewski. Cały czas podczas tych prac dźwięczały mi w uszach słowa ministra Skubiszewskiego: „Panie pośle, teraz wszystko zależy od Pana, wszystko w Pana rękach”. Była to oczywiście przesada i zwykła kurtuazja, ale nikt z nas nie przypuszczał, że ratyfikacja rzeczywiście może być tak trudna.

Owocem całodziennego posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Ustawodawczej<sup>13</sup> było jednomyślne przyjęcie projektu uchwały Sejmu w sprawie ratyfikacji traktatu granicznego i szereg zastrzeżeń do uchwały w sprawie obu traktatów, która – jak wspomniałem – miała być jednocześnie stanowiskiem Sejmu w kwestii stosunków polsko-niemieckich<sup>14</sup>. Sytuację zaostrzyła przyjęta w tym samym dniu uchwała Bundestagu, który wyrażając zgodę na ratyfikację przez prezydenta RFN obu traktatów, zawarł jednak własną interpretację tych traktatów i stosunków z Polską. Uchwała ta, choć generalnie wyrażająca zadowolenie Bundestagu z nowego otwarcia w stosunkach polsko-niemieckich, to jednak zawierała także stwierdzenia kontrowersyjne, trudne do zaakceptowania przez stronę polską<sup>15</sup>.

Zastrzeżenia te najgorętsi przeciwnicy traktatu postanowili zgłosić w formie odrębnego poselskiego projektu uchwały<sup>16</sup>. Autorzy projektu uznali, że zgoda Sejmu na ratyfikację traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy jest niezbędna, jednak jego stosowanie powinno spełniać cztery warunki: sprawa

<sup>13</sup> Najpierw odbyło się posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych, a potem wspólne z Komisją Ustawodawczą.

<sup>14</sup> Projekt uchwały jest w stenogramie z obrad Sejmu z 18 października 1991 r.

<sup>15</sup> Zawierała ona m.in. stwierdzenie, że w XX w. Niemcy i Polacy wyrządzili sobie nawzajem wiele krzywd.

<sup>16</sup> Był to druk nr 1194 i podpisało go 40 posłów z różnych klubów poselskich.

odszkodowań dla polskich ofiar II wojny światowej powinna stać się przedmiotem negocjacji rządowych polsko-niemieckich; mniejszość polska w Niemczech powinna być traktowana nie gorzej niż mniejszość niemiecka w Polsce; zobowiązanie RFN wynikające z członkostwa we Wspólnocie Europejskiej nie mogą osłabiać współpracy z Polską i umniejszać korzyści Polski z tej współpracy; deklaracja intencyjna zawarta w listach obu ministrów spraw zagranicznych o możliwości osiedlania się Niemców w Polsce nie może być traktowana jako niemiecka akcja kolonizacyjna.

Inni posłowie, mimo wielu zastrzeżeń, postanowili poprzeć projekty uchwał przedłożone przez Komisję, zachowując sobie prawo zgłoszenia uwag i wniosków podczas debaty plenarnej w ramach drugiego czytania. W ten sposób, przy trzech głosach przeciwnych, projekt uchwały w sprawie obu traktatów zawartych między Polską a RFN, został przez Komisję Spraw Zagranicznych przyjęty.

### **Drugie czytanie i końcowa debata ratyfikacyjna**

Debatę w ramach drugiego czytania projektu ustawy o ratyfikacji traktatu między RP a RFN o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy rozpoczęło wystąpienie prezesa Rady Ministrów Jana Krzysztofa Bieleckiego. Przesłanie ówczesnego premiera było optymistyczne, pozbawione odniesień do szczegółowych uregulowań. Położył on akcent przede wszystkim na europejski charakter traktatu i na ogromne znaczenie, jakie może mieć dla Polski zobowiązanie Niemiec, zawarte w traktacie, do wspierania strategicznego celu, jakim jest przystąpienie Polski do Wspólnoty Europejskiej. Z tego względu stosunki z Niemcami mają dla Polski znaczenie nie koniunkturalne, ale strategiczne.

Po raz pierwszy w historii najnowszej udało się Polakom i Niemcom zająć wspólne stanowisko w tak wielu fundamentalnych sprawach. Zbliżenie między obu krajami dokonuje się przez szacunek i wzajemne uznanie praw mniejszości narodowych, a prawa jakie otrzymuje mniejszość niemiecka w Polsce, traktat przyznaje także Polakom w Niemczech. Traktat o dobrym sąsiedztwie – zdaniem ówczesnego premiera „otwiera nowy etap historii Polski, Niemiec i całej Europy”.

Jako poseł-sprawozdawca Komisji Spraw Zagranicznych zabrałem głos jako następny mówca. Wystąpienie miało dwa aspekty. Polityczny, bo oddać musiałem w nim główną linię nastrojów dominujących w polskim parlamencie w kwestii stosunków polsko-niemieckich w kontekście obu traktatów, a także ściśle sprawozdawczy, ponieważ referować miałem także przebieg i stanowisko obu komisji – Spraw Zagranicznych i Ustawodawczej w kwestii ratyfikacji obu traktatów.

Mówiąc o aspektach politycznych zwróciłem uwagę na współzależność procesu ratyfikacji traktatów w polskim Sejmie i w niemieckim Bundestagu. Dzień wcześniej Bundestag dał zielone światło prezydentowi RFN do ratyfikacji traktatów, opatrując zgodę rezolucją polityczną. Ogólna jej wymowa była pozytywna,

ale nie wszystkie sformułowania były do przyjęcia po drugiej stronie Odry i Nysy. Zacytowałem ten fragment rezolucji, który stwierdzał, że „materia traktatowa odpowiada życzeniom wszystkich Niemców trwałego porozumienia i pojednania z narodem polskim”, ale jednocześnie wspomniałem, iż nie wszystkie jej sformułowania są do przyjęcia w Polsce. Miałem na myśli próbę przemycenia w rezolucji Bundestagu równego obarczenia winą Niemców i Polaków za doznane w XX w. wzajemne cierpienia. Nie mogło to jednak wpłynąć na ogólną ocenę epokowego znaczenia obu traktatów przez polskie władze i polski parlament, stąd też w końcowym akapicie stwierdziłem, że

[...] głosując za projektem ustawy w sprawie ratyfikacji traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, a także za uchwałą w sprawie ratyfikacji traktatu o potwierdzeniu polsko-niemieckiej granicy, głosujemy za nowymi prawnymi i politycznymi ramami stosunków polsko-niemieckich. Wypełnienie ich konkretną treścią, wpisanie w europejski kontekst, to zadanie nie tylko dla polityków, ale całych społeczeństw Polski i zjednoczonych Niemiec.

Część sprawozdawcza mojego wystąpienia miała charakter rutynowy i nie wychodziła poza ramy raportu i informacji o pracach obu komisji nad ustawą o ratyfikacji traktatu o dobrym sąsiedztwie oraz projektach uchwał Sejmu dotyczących obu traktatów i naszych stosunków z Niemcami. Debata, jaka wywiązała się zaraz po moim wystąpieniu – choć nie w związku z nim – była niezwykle żywiołowa i ukazała całą głębię problemów, obaw i fobii, jakie te stosunki zawsze wyzwały, a kontekst obu traktatów – niepewność co do roli zjednoczonych Niemiec, a także świadomość warunków politycznej wolności w Polsce (i chyba także zbliżających się wyborów parlamentarnych), tylko ją podsycali i rozpalali<sup>17</sup>.

Moja rola jako posła-sprawozdawcy nie kończyła się wraz z przedłożeniem sprawozdania Wysokiej Izbie. Polegała ona także na uważnej analizie wystąpień posłów w trakcie debaty plenarnej w ramach drugiego czytania, a następnie przedłożenie zgłaszanych przez posłów uwag i wniosków do oceny Komisji Spraw Zagranicznych, która po ich rozpatrzeniu i przegłosowaniu, miała je rekomendować (lub takiej rekomendacji odmówić) Wysokiej Izbie.

W debacie tej zabrało głos 28 posłów, a szczególnie aktywni byli ci posłowie, którzy nie mieli możliwości zabrania głosu jako przedstawiciele swoich klubów w trakcie pierwszego czytania. Lektura tych wystąpień i ich analiza z perspektywy 20 lat od zawarcia traktatów polsko-niemieckich byłaby dla historyka tych stosunków ciekawym zajęciem. Niektóre z wygłaszanych uwag i opinii okazały się z tej perspektywy czasowej słuszne, niemal prorocze, inne zaś pozostały tylko odbiciem nieuzasadnionych fobii, próbą wskrzeszania duchów, przed którymi przestrzegaliśmy razem – posłowie polscy i niemieccy – na wspólnym posiedzeniu komisji spraw zagranicznych Sejmu i Bundestagu w 1991 r. Z uwagi na charakter tego opracowania ograniczę się do przywołania tylko niektórych głosów.

---

<sup>17</sup> Jej treść zawarta jest w cytowanym wyżej stenogramie z obrad.

I tak poseł Dobrosz ubolewał, że w trakcie procesu ratyfikacji traktat można tylko w całości przyjąć lub odrzucić, jako że on i reprezentowane przez niego PSL mają do traktatu o dobrym sąsiedztwie wiele zastrzeżeń, a najważniejszym z nich jest błędne stanowisko rządu RP co do legalności polskich roszczeń odszkodowawczych. Argumentacja ta została wzmocniona przykładami orzeczeń sądów niemieckich dyskryminujących Polaków składających indywidualne pozwy w sprawach odszkodowań, a także w wielu innych, także rodzinnych sprawach. Mimo wielu wątpliwości, poseł zapowiedział, że większość posłów PSL opowie się za ratyfikacją traktatu, ale przeciwko sejmowej uchwale w kwestii obu traktatów i stosunków z Niemcami. Do projektu tej ostatniej – ze względu na duże prawdopodobieństwo jej przyjęcia – poseł Dobrosz zgłosił dwie poprawki. Pierwsza podkreślała oczekiwania polskiego parlamentu, że „ustawodawstwo wewnątrzniemieckie zostanie dostosowane do międzynarodowych konsekwencji wynikających z zobowiązań przyjętych w traktacie” granicznym, a druga formułowała podobne oczekiwania wobec utrzymywania przez RFN fikcji, że „istniejące dziś Niemcy są w granicach z 1937 r.”. Wyjaśnienia reprezentującego MSZ wiceszefa tego resortu, stwierdzającego, że traktat „2 + 4” jednoznacznie tę sprawę rozstrzygnął, a sprawa granicy Rzeszy z 1937 r. po prostu nie istnieje, zdecydowały o późniejszym odrzuceniu tej poprawki. Niestety, minister Byczewski nie dopowiedział, że nadal pozostawała sprawa usunięcia z konstytucji art. 116, zakładającego wspomnianą wyżej fikcję uznawania za Niemców wszystkich, którzy urodzili się na terenach wchodzących przed 1937 r. w skład III Rzeszy.

Przedstawiciele klubów Unii Demokratycznej i Lewicy Demokratycznej zapowiedzieli głosowanie za ratyfikacją i przyjęciem uchwały sejmowej, podobnie zresztą jak przedstawiciel OKP, choć to przede wszystkim w tym klubie nie brakowało dysydentów najostrzej krytykujących zarówno sam traktat o dobrym sąsiedztwie, jak i projekt uchwały w sprawie obu traktatów. To właśnie z tego Klubu wyłonił się projekt alternatywnej uchwały sejmowej, podpisany m.in. przez „trzech muszkieterów” sejmu kontraktowego: Marka Jurka, Jana Łopuszańskiego i Stefana Niesiołowskiego. W miarę rozwijania się dyskusji nad ratyfikacją rosła też atmosfera dyskusji, a wraz z nią liczba posłów wspierających alternatywny projekt uchwały sejmowej. Wszyscy trzej wnioskodawcy zabierali głos w dyskusji, choć najbardziej zaangażowane, jednocześnie rzeczowe i demagogiczne, przemówienie wygłosił poseł Jurek. Główną tezę wystąpienia była dysproporcja korzyści wynikająca z traktatu na rzecz Niemiec. Osiągnęli oni – zdaniem posła – uznanie istnienia mniejszości niemieckiej w Polsce, bez przyznania takiego statusu Polakom w RFN, przyznanie w liście intencyjnym Niemcom prawa do powrotu na dawne ziemie skąd zostali wysiedleni<sup>18</sup> oraz oddalenie sprawy odszkodowań. Poseł Jurek zwrócił ponadto uwagę na zawartą w traktacie o dobrym sąsiedztwie niestosowność sformułowania o wspólnym potępieniu przez Polskę i Niemcy antysemityzmu. Zarzut ten pojawiał się już wcześniej, w trakcie pierwszego czytania i był

<sup>18</sup> M. Jurek uznał to za pretekst do organizowania w przyszłości akcji kolonizacyjnej.



wymieniany także przez innych posłów. Podobną niestosownością, zdaniem posła, było zawarcie w uchwale Bundestagu formuły o wzajemnych krzywdach, jakie sobie wyrządzili w XX w. Polacy i Niemcy.

Bardzo aktywni w trakcie drugiego czytania byli posłowie z Górnego i Dolnego Śląska. Wskazywali duże oczekiwania ludności śląskiej związane z zawarciem traktatu, opisywali trudne sytuacje i dylematy tej ludności z powodu powikłanej historii. W odczuciu posła Tadeusza Kijonki, uznanie niemieckiej mniejszości w Polsce jest słusznym aktem, ale wyzwolić może trudne do przewidzenia sytuacje, w tym także konflikty i napięcia, tym bardziej, że z powodu braku pozytywnego załatwienia odszkodowań, a także spraw polskiej mniejszości w Niemczech, pojawiać się może rozczarowanie.

Ostrej krytyce poddał zarówno traktat, jak i polski rząd przemawiający w imieniu UChS poseł Jan Błachnio. Dowodził on, że polski rząd przedkłada do ratyfikacji dokument pozostający w rażącej sprzeczności z uchwałą Sejmu z 8 czerwca 1990 r. zobowiązującej rząd do działań mających na celu uzyskanie odszkodowań cywilnoprawnych dla ofiar II wojny światowej, co miało być warunkiem traktatu. Złożył on w związku z tym wniosek, aby w uchwale Sejmu znalazł się zapis o zaniepokojeniu polskiego parlamentu brakiem godnego załatwienia tej sprawy. Tylko sprawiedliwe wyrównanie krzywd może być podstawą porozumienia i pojednania między Polakami i Niemcami.

Propozycje poprawek do uchwały sejmowej znalazły się jeszcze w wystąpieniach dwóch innych posłów. Poseł Jan Kościelniak zgłosił wniosek o włączenie do uchwały akapitu o istotnym znaczeniu współpracy przygranicznej i coraz szerszej współpracy gospodarczej, poseł Zbigniew Mierzwa zaś wnioskował, aby sprawa pełnych odszkodowań dla polskich ofiar wojny stała się przedmiotem odrębnych negocjacji międzyrządowych.

Po kilkugodzinnej debacie i wyczerpaniu listy mówców, nastąpiła przerwa, podczas której odbyło się posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych. Pomiędzy obecności w Sejmie przewodniczącego Komisji, profesora Geremka – przewodniczyłem temu spotkaniu i było to chyba najtrudniejsza rola, jaką do tej pory w pracach sejmowych wypełniałem. I to nie tyle z powodu merytorycznych zadań, które Komisja i ja jako poseł-sprawozdawca, a jednocześnie *de facto* jej przewodniczący, mieliśmy wypełniać. Problemem było zachowanie posłów i gra, jaką wielu z nich prowadziło. Po latach dochodzę do przekonania, że również nieobecność na posiedzeniu przewodniczącego Komisji, uznawanego za entuzjastę i promotora szybkiego zbliżenia z Zachodem poprzez Niemcy, nie była przypadkowa. Na niektórych posłów entuzjazm ten działał jak przysłowiowa płachta na byka.

Trzeba tu wyjaśnić, że zadaniem posła-sprawozdawcy było ustosunkowywanie się do poszczególnych zgłoszonych w debacie wniosków, a także dbanie o ogólną redakcję uchwały, co akurat nie byłoby takie trudne, bo w końcu byłem jednym z jej autorów (obok profesora Geremka). Tę merytoryczną i redakcyjną pracę utrudniało jednak zadanie przewodniczenia posiedzeniu Komisji, a tego



dnia, w atmosferze nerwowości, podniecenia i dużych rozbieżności w ocenie traktatu oraz niepewności co do przyszłości stosunków polsko-niemieckich, było to zadanie nad wyraz trudne<sup>19</sup>. Byłem świadomy, że część posłów prowadzi grę mającą na celu osłabianie oficjalnego projektu uchwały na rzecz projektu poselskiego, stąd też mimo obecności wielu posłów<sup>20</sup>, w momentach głosowań okazywało się, że nie ma kworum, a więc poprawki czy wniosku nie można ani uzgodnić, ani przegłosować. Posłowie ci, działający niejednokrotnie w dobrej wierze, w trosce o przyszłość stosunków polsko-niemieckich, byli świadomi, że ratyfikacji zatrzymać się nie da i polski parlament musi w sprawie ratyfikacji powiedzieć „tak”, ale polityczna otoczka ratyfikacji, zwłaszcza po upolitycznionej uchwale Bundestagu, też zaczynała być ważna i tylko w niej zawrzeć można było postulaty wyborców. Nic więc dziwnego, że w tych warunkach prace Komisji miały posmak awantury politycznej i szczerze mówiąc improwizacji.

Komisja zdołała uzgodnić i przegłosować tylko jeden z czterech zgłoszonych wniosków, a jej zadania i atmosfera towarzysząca posiedzeniu przeniosła się na wznowione po przerwie plenarne obrady Sejmu. Wysoka Izba, po pełnej napięcia dyskusji o tym, czy najpierw głosować nad ustawą ratyfikacyjną, czy też nad uchwałami wyrażającymi stanowisko Sejmu wobec traktatów, uznała, że ratyfikacja jest sprawą nadrzędną i tak też, w takiej kolejności głosowano. Upřednio przyjęto także, wobec dwóch projektów uchwał sejmowych – Komisji Spraw Zagranicznych i poselskiego, że w pierwszej kolejności głosowany będzie projekt Komisji.

Za przyjęciem ustawy, w której Sejm wyraził zgodę na ratyfikację przez prezydenta RP traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską a RFN, w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję Spraw Zagranicznych i Komisję Ustawodawczą, głosowało 182 posłów, przeciw było 26, a wstrzymało się 60 posłów. Droga do ratyfikacji, choć jak później podkreślała prasa niemiecka, „trudna i wyboista”, była jednak otwarta. Pozostawała jeszcze sprawa przyjęcia uchwały sejmowej w sprawie traktatu granicznego oraz obu traktatów i stosunków z Niemcami. Jak łatwo było przewidzieć ta pierwsza uchwała przeszła bez problemu, uchwalenie zaś drugiej odbywało się w atmosferze napięcia i sporów. Zmuszało to mnie do szczególnego wysiłku, bo brak uzgodnień na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych, skutkowało nerwowym uzgadnianiem poprawek i wniosków na posiedzeniu plenarnym. Wynikiem tej, niesprzyjającej rzeczowemu podejściu, atmosfery było przyjęcie przez Wysoką Izbę tylko jednej poprawki do uchwały o obu traktatach, mówiącej o istotnej roli współpracy przygranicznej i współpracy gospodarczej. Wszystkie inne poprawki, podnoszące polityczną temperaturę stosunków polsko-niemieckich, zostały odrzucone przekonującą większością głosów.

---

<sup>19</sup> Do tego miałem za sobą nieprzespaną noc, ponieważ przygotowywałem swoje wystąpienie, które miałem wygłosić następnego dnia rano w Sejmie, pracowałem też nad sprawozdaniem Komisji i zastanawiałem się nad ewentualnością uzupełnienia uchwały sejmowej o już zgłoszone i przewidywane poprawki i wnioski.

<sup>20</sup> W posiedzeniu brali udział zarówno członkowie Komisji Spraw Zagranicznych, jaki i inni posłowie.

Zapowiadało to bezproblemowe przyjęcie całej uchwały, co też się niebawem stało. Za uchwałą głosowało 154 posłów, przeciwko było 74, a wstrzymujących 52. Nie była to więc jakaś oszałamiająca większość i oznaczała, że ponad 40% posłów uchwały nie poparła. Wzbudziła więc ona znacznie większe kontrowersje niż traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy.

Gwoli prawdy historycznej trzeba jednak zauważyć, że na tym etapie rola parlamentu mogła być już tylko bierna, w praktyce za lub przeciw ratyfikacji, a jednocześnie uchwała Bundestagu sprowokowała część posłów do zaostrenia retoryki. Wynikiem tego była opisana w skrócie polityczna walka o stosowną odpowiedź przez uchwałę Sejmu<sup>21</sup>. Przyjęta przez Sejm ustawa ratyfikacyjna upoważniała prezydenta RP Lecha Wałęsę do ratyfikacji traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską i RFN, co też zostało niebawem dokonane, razem z ratyfikacją traktatu granicznego.

### **Traktat polsko-niemiecki o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z perspektywy 20 lat**

Minęło 20 lat i wiele się zmieniło, w Polsce i w Niemczech, w Europie i na świecie. Zmieniło się tak dużo, że dziś bardziej liczy się duch traktatu, niż jego litera. Wartość traktatu jest historyczna i mieli tego intencjonalne poczucie posłowie Sejmu kontraktowego. Razem z traktatem granicznym dopełniał on w stosunkach polsko-niemieckich ładu polityczno-prawno-terytorialnego, wprowadzał konsultacje międzyrządowe, ale także regionalne i przygraniczne. Wprowadzał partnerstwo miast i gmin, otwierał drzwi do współpracy młodzieżowej, intensyfikował współpracę kulturalną, promował spotkania intelektualistów.

Wprowadzał nowe, niestosowane w praktyce krajów socjalistycznych instytucje: uznanie mniejszości narodowej Niemców i praw Polaków w Niemczech, obligował do poszanowania dorobku nauki, kultury i języka sąsiada. Traktat miał być stymulatorem współpracy gospodarczej, ale to był czynnik, który już wcześniej, od porozumienia z 1970 r., był znacznie rozwinięty.

W tekście traktatu wyczuwało się obawy narodu i państwa polskiego o zagwarantowanie bezpieczeństwa, podobnie jak wyczuwał z niego inny strategiczny interes Polski, a chyba i niemiecki: wsparcie dla wstąpienia Polski do Wspólnot Europejskich, a w gruncie rzecz i do struktur zachodnich, bo wejście do NATO było równie ważne.

Z perspektywy 20 lat można powiedzieć, że znaczna część postanowień traktatu została zrealizowana i jest realizowana. Zresztą dzisiejsze realia, nawet jeśli odniesiemy je do pełnego patosu, zwróconego ku przyszłości ducha traktatu,

---

<sup>21</sup> Tekst uchwały znajduje się w cytowanym wyżej stenogramie z posiedzenia Sejmu RP z 18 października 1991 r. Tekst uchwały Bundestagu można znaleźć (choć niełatwo) w „Dokumentach i stenogramach X kadencji Sejmu RP” oraz w „Deutscher Bundestag Archiv” – w obu bowiem przypadkach zbiory nie zostały zdigitalizowane.

to w wielu aspektach wyprzedziły oczekiwania negocjatorów i ówczesnych ojców traktatu: premiera Mazowieckiego i kanclerza Kohla. Dziś Polska i RFN są sojusznikami w tym samym pakcie wojskowym – NATO, biorą udział w tych samych operacjach wojskowych i misjach pokojowych NATO i UE, a wzajemna współpraca gospodarcza przewyższa obroty między RFN a Rosją. Dziś Polska aspiruje do udziału, obok RFN, w kierowniczych, formalnych i nieformalnych, gremiach Unii Europejskiej. Duża w tym zasługa współpracy polsko-niemieckiej, duża pomyślnie zrealizowanej transformacji ustrojowej i cywilizacyjnej w Polsce, a także samodzielności Polski i jej politycznych wyborów: bliskich stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, nieźle uregulowanymi stosunkami z sąsiadami, coraz lepszego obrazu Polski w świecie. Pod naporem nowych faktów, w realiach zjednoczonej Europy, w warunkach otwartych granic, tworzą się nowe prawdy i wartości, erozji ulegają i zanikają dawne animozje, stereotypy, przesady. W polskich sondażach preferencji narodowych Niemcy są coraz wyżej, notuje się coraz więcej mieszanych polsko-niemieckich małżeństw, a pejoratywny jeszcze niedawno termin *Polnische Wirtschaft*, powoli staje się, przynajmniej w kręgach świadomych Niemców, swoją pozytywną antytezą, o czym niedawno tak pięknie mówił jeden z twórców traktatu, były minister spraw zagranicznych RFN Hans-Dietrich Genscher.

Ale nie wszystko w stosunkach polsko-niemieckich jest w porządku. Niektóre spory wyglądają jak nieporozumienia rodzinne, inne nadal mają źródła w przeszłości. Niektóre z nich trafnie przewidywali posłowie Sejmu kontraktowego, inne, jak na przykład roszczenia niektórych kół Związku Wypędzonych, prześcignęły wyobrażenia nawet największych przeciwników traktatu. Mając uczucie niedosytu i niesprawiedliwości z powodu braku rozstrzygnięć w sprawie odszkodowań, nie spodziewaliśmy się, że pretensje do odszkodowań i to z wielką siłą, podniosą środowiska wypędzonych, a gra na odczuciach tych środowisk będzie dobrą trampoliną dla Eriki Steinbach do kariery politycznej. Wszystko to w sytuacji nadal istniejącego w społeczeństwie polskim poczucia braku zadośćuczynienia za straty, krzywdy i ofiary wojny, dodatkowo podsycanego obawami Polaków żyjących na ziemiach odzyskanych o możliwość odbioru poniemieckich nieruchomości. Tylko w niewielkim stopniu odczucia te były łagodzone dzięki wypłatom Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie, przekazywanym osobom deportowanym do Niemiec na roboty przymusowe w czasie okupacji. Ogółem fundacja ta przekazała 3,5 mld zł (ok. 975,5 mln euro) ze środków niemieckiej Fundacji Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość 484 tys. uprawnionych osób.

Dużo racji mieli posłowie wskazujący na asymetrię w przyjętych uregulowaniach dotyczących statusu Niemców w Polsce i Polaków w Niemczech. Mimo, że strona niemiecka nie uznała mieszkających w Niemczech Polaków za mniejszość narodową, to jednak zobowiązała się do zapewnienia możliwości korzystania przez Polaków w daleko idącym zakresie z praw przysługujących mniejszości, a zakres ochrony tych praw miał być w Niemczech podobny, jak mniejszości niemieckiej w Polsce. Niestety, zobowiązanie to nie było rodzajem nakazu prawne-

go wynikającego z międzynarodowych uregulowań dotyczących mniejszości narodowych, a więc swoistym *ius cogens*, lecz mniej lub bardziej zobowiązaniem uznaniowym (sformułowanie o „daleko idącym zakresie”) i dobrowolnym. Skutek jest taki, że mimo, iż Polaków i osób polskiego pochodzenia jest w Niemczech znacznie więcej niż liczy mniejszość niemiecka w Polsce, to jednak w Polsce na oświatę niemiecką związaną z potrzebami mniejszości niemieckiej wydaje się 15 mln euro, w Niemczech zaś na polską tylko ok. 1,5 mln. Mimo prowadzonych, z różnym natężeniem, długotrwałych rozmów na szczepie wiceministrów resortów spraw wewnętrznych Polski i RFN, wspieranych naciskami parlamentarnymi i zabiegami organizacji pozarządowych, wyraźnej asymetrii w traktowaniu Polaków w Niemczech w porównaniu z mniejszością niemiecką w Polsce, nie udało się usunąć. Brak jest ciągle środków na finansowanie rozwoju polskiej prasy, chórów i zespołów polonijnych, a także dostępu środowisk polskich do radia i telewizji. Opornie idzie tworzenie Centrum Dokumentacji i Kultury Mniejszości Polskiej, mnożone są trudności administracyjne i biurokratyczne w dostępie polskich organizacji do środków finansowych.

Na istotne braki w poszanowaniu praw Polaków w Niemczech zwrócił uwagę Komitet Doradczy Rady Europy, który uznał, że Niemcy nie stosują wobec Polaków konwencji o ochronie mniejszości, co powinno wynikać z przyjętej w traktacie o dobrym sąsiedztwie zasady symetrii w traktowaniu mniejszości. Zdaniem Komitetu, wobec Polaków w Niemczech powinna być stosowana Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych Rady Europy. Komitet wezwał rząd federalny do bardziej otwartego i konstruktywnego podejścia do tej kwestii<sup>22</sup>. Stanowisko Komitetu powinno być zachętą dla rządu polskiego, do bardziej stanowczego podjęcia sprawy sytuacji Polaków w Niemczech, tym bardziej, że coraz częściej dochodzi w Niemczech do dyskryminujących Polaków orzeczeń sądów rodzinnych, zakazów używania w rodzinach wobec dzieci języka polskiego i innych, rodem z całkiem odmiennych ustrojów, praktyk.

Obok tych tkwiących głęboko w przeszłości zadr i problemów można też dodać inne, w tym biorące się z innej optyki spraw i interesów, z tego, że nawet będąc w tej samej wspólnocie polityczno-gospodarczej – Unii Europejskiej, czy we wspólnym Sojuszu – NATO, państwa zachowują swój narodowy charakter i narodowe interesy. A więc obok wspomnianego wyżej sporu o Centrum Wypędzonych (który w pewnym momencie przełożył się także na stosunki międzyrządowe), przewija się także spór o Gazociąg Północny, o stosunki z USA (Irak) i Rosją, o traktat konstytucyjny i późniejszą jego wersję – traktat lizboński.

Jednak ani niewybredne niemieckie dowcipy o polskich bliźniakach rządzących Polską w latach 2005–2007, ani polskie zarzuty o niemieckie przewo-

<sup>22</sup> W odpowiedzi na ten raport rząd federalny RFN podtrzymał stanowisko zawarte w traktacie, że w Niemczech nie istnieje mniejszość polska, a w związku z tym w traktowaniu Polaków w Niemczech występuje „uzasadniona niesymetryczność”. Odpowiedź ta, poza tym, że jest niegrzeczna i niemądra, to jeszcze klóci się z duchem traktatu, którego – na tyle, na ile jest to w odniesieniu do ducha możliwe – jako poseł-sprawozdawca, poznałem dość dobrze. Całość argumentacji zob.: [www.rp.pl/arttykul2,6619644.html](http://www.rp.pl/arttykul2,6619644.html) [25.08.2011].

nictwo w Unii, o rosyjsko-niemieckie kondominium interesów w Polsce, ani o wiele poważniejsze wspomniane wyżej problemy, nie zdołały osłabić głównego nurtu polsko-niemieckiej współpracy, dobrze wytyczonego polsko-niemieckim traktatem o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Rzeczywiście, powstało więc coś, co można nazwać polsko-niemiecką wspólnotą interesów, o której może przedwcześnie, ale z wielką intuicją mówił 20 lat temu minister Krzysztof Skubiszewski.

Erhard Cziomer

## **KATASTROFA ELEKTROWNI JĄDROWEJ W FUKUSHIMIE I JEJ POLITYCZNO-GOSPODARCZE NASTĘPSTWA W NIEMCZACH**

### **Wprowadzenie**

Opracowanie skrótkowo przedstawia konsekwencje w Niemczech japońskiej katastrofy elektrowni atomowej w Fukushima 11 marca 2011 r. Utrzymujące się od kilku miesięcy trudności w jej opanowaniu przyspieszyły bieg wydarzeń, które w momencie przygotowania poniższego tekstu (początek czerwca 2011 r.) wskazują wyraźnie na forsowanie przez Niemcy konkretnego planu odnośnie do wycofania się z dalszego użytkowania 17 reaktorów jądrowych. W tym kontekście autor zamierza skoncentrować się przede wszystkim na analizie politycznych i gospodarczych skutków decyzji rządzącej koalicji chadecko-liberalnej (CDU/CSU/FDP), na czele z kanclerz Angelą Merkel – w zakresie zasadniczej zmiany polityki energetycznej, które wywołują ogromne zainteresowanie zarówno w Niemczech, jak i poza granicami tego kraju.

Poniższa analiza opiera się zarówno na wszelkich dostępnych materiałach źródłowych, publikacjach niemieckich, polskich, jak i bieżących doniesieniach i ocenach w prasie i elektronicznych mediach niemieckich<sup>1</sup>. Ograniczone ramy ar-

---

<sup>1</sup> Por. materiały zamieszczone na oficjalnych stronach internetowych Urzędu Kanclerskiego w „Bulletin des Pressamtes der Bundesregierung” (cyt. dalej jako Bulletin), [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de), oraz innych materiałów, w tym zwłaszcza raportu Komisji Etyki – *Deutschlands Energiewende-Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, vorgelegt von Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung*, Berlin, 30. Mai 2011, [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2011/05/2011-05-30-abschlussbericht-ethikkommission.property=publication](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2011/05/2011-05-30-abschlussbericht-ethikkommission.property=publication), oraz Federalnego Ministerstwa Ochrony Środowiska i Bezpieczeństwa Reaktorów Atomowych: [www.bmu.de/allgemein/](http://www.bmu.de/allgemein/)

tykułu uzasadniają rezygnację z umieszczenia bibliografii, gdyż w znacznej mierze pokrywałyby się ona z pozycjami zawartymi w przypisach.

## Stan energetyki jądrowej w Niemczech przed katastrofą w Fukushima

Przed katastrofą w Fukushima, w Niemczech od lat 70. XX w. pracowało 17 reaktorów w 12 elektrowniach jądrowych, wytwarzając 22,8% całej energii kraju. Wykaz podstawowych danych na temat niemieckich 12 elektrowni jądrowych przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Elektrownie jądrowe w Niemczech – podstawowe dane

|                      | Właściciel          | Moc<br>MW<br>(netto) | Rok<br>uruchomienia | Produkcja prądu<br>brutto<br>(GWh) |                |
|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|------------------------------------|----------------|
|                      |                     |                      |                     | 2008                               | 2009           |
| Biblis A             | RWE                 | 1 167                | 1974                | 8 991                              | 1 098          |
| KKB Brunsbüttel      | HEW/E.ON            | 771                  | 1976                | 0                                  | 0              |
| GKN Neckarwestheim 1 | NWS/DB/EnBW/ZEAG    | 785                  | 1976                | 4 188                              | 4 825          |
| Biblis B             | RWE                 | 1 240                | 1976                | 10 975                             | 1 614          |
| KKI Isar 1           | E.ON                | 878                  | 1977                | 7 884                              | 7 077          |
| KKU Esensham         | E.ON                | 1 345                | 1978                | 9 776                              | 10 542         |
| KKP Philippsburg 1   | EnBW                | 890                  | 1979                | 6 423                              | 6 448          |
| KKG Grafenrheinfeld  | E.ON                | 1 275                | 1981                | 10 330                             | 11 056         |
| KKK Krümmel          | HEW/E.ON            | 1 346                | 1983                | 0                                  | 349            |
| KRB Gundremmingen B  | RWE/E.ON            | 1 284                | 1984                | 10 165                             | 10 936         |
| KRB Gundremmingen C  | RWE/E.ON            | 1 288                | 1984                | 10 417                             | 10 774         |
| KWG Grohnde          | E.ON/Interargem     | 1 360                | 1984                | 11 170                             | 11 505         |
| KKP Philippsburg 2   | EnBW                | 1 392                | 1984                | 11 430                             | 11 583         |
| KBR Brokdorf         | E.ON/HEW            | 1 370                | 1986                | 12 042                             | 12 050         |
| KKI Isar 2           | E.ON/IAW/Stw.M.u.a. | 1 400                | 1988                | 12 093                             | 12 127         |
| KKE Emsland          | RWE                 | 1 329                | 1988                | 11 491                             | 11 430         |
| GKN Neckarwestheim 2 | NWS/EnBW/DB/ZEAG    | 1 310                | 1989                | 11 432                             | 11 516         |
| <b>razem</b>         |                     | <b>20 430</b>        |                     | <b>148 807</b>                     | <b>134 932</b> |

Źródło: Zahlen und Fakten. Energiedaten. Nationale und Internationale Entwicklung, [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de) [07.09.2010].

aktuell/160.php (*Klima und Energie*); „Ökonomische Folgen eines Atomausstiegs in Deutschland”, Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Berlin, 23.05.2011; Ł. Kuźniarski, *Energia jądrowa w Niemczech*, „Biuletyn Niemiecki” 2010, nr 13, [www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl); E. Cziomer, *Niemcy a kwestia międzynarodowego bezpieczeństwa energetycznego*, [w:] *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne*, red. E. Cziomer, Kraków 2008, s. 29–70; doniesienia, wywiady i analizy w dziennikach i czasopismach w formie online – np. „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, „Sueddeutsche Zeitung”, „Financial Times Deutschland”, „Die Zeit”, „Der Spiegel”, „Wirtschafts-Woche”: [www.die.zeit.de](http://www.die.zeit.de), [www.ftd.de](http://www.ftd.de), [www.derspiegel.de](http://www.derspiegel.de), [www.wiwo.de](http://www.wiwo.de), jak również materiały telewizyjne I programu ARD – [www.ard.de](http://www.ard.de), II programu ZDF – [www.zdf.de](http://www.zdf.de) oraz Phoenix TV – [www.phoenix.de](http://www.phoenix.de).



Natomiast z tabeli 2 wynika, że mimo spadku w latach 1990–2009, udział energii jądrowej w ogólnym bilansie pierwotnych nośników energii elektrycznej w Niemczech był znaczny.

Tabela 2. Udział nośników energii pierwotnej w produkcji energii elektrycznej brutto w %

|                           | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Węgiel brunatny</b>    | 31,1 | 26,6 | 25,7 | 24,8 | 23,7 | 24,3 | 23,6 | 24,5 |
| <b>Energia jądrowa</b>    | 27,7 | 28,8 | 29,4 | 26,3 | 26,3 | 22,1 | 23,3 | 22,6 |
| <b>Węgiel kamienny</b>    | 25,6 | 27,5 | 24,8 | 21,6 | 21,6 | 22,3 | 19,6 | 18,3 |
| <b>Gaz ziemny</b>         | 6,5  | 7,7  | 8,5  | 11,4 | 11,5 | 11,9 | 13,6 | 12,9 |
| <b>Oleje mineralne</b>    | 2,0  | 1,7  | 1,0  | 1,9  | 1,6  | 1,5  | 1,5  | 2,1  |
| <b>Energie odnawialne</b> | 7,1  | 3,0  | 6,6  | 10,2 | 11,2 | 13,7 | 14,5 | 15,6 |
| <b>Pozostałe</b>          | 7,1  | 4,7  | 3,9  | 3,8  | 4,0  | 4,2  | 3,9  | 4,0  |

Źródło: Energieverbrauch in Deutschland im Jahr 2009, Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e. V., März 2010, s. 22.

W odróżnieniu od innych krajów zachodnich, w Niemczech przeciwko energii atomowej od lat 70. XX w. protestowały zarówno ruchy ekologiczne, jak i pokojowe. W przededniu wyborów do Bundestagu w 2002 r. wywierały one silną presję na rząd SPD/Zieloni kanclerza Gerharda Schroedera, aby znówelizowano ustawę atomową z 2001 r., przewidującą do 2011 r. stopniową likwidację elektrowni jądrowych. Zarówno chadecja, jak i liberałowie, ówczesne partie opozycyjne, popierały lobby atomowe i były przeciwne likwidacji elektrowni. Postulowały one systematycznie cofnięcie powyższej nowelizacji z 2001 r. Nie było to jednak realne w okresie rządów Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD kanclerz Merkel w latach 2005–2009, gdyż zdecydowanie była temu przeciwna SPD – jako równorzędny partner koalicyjny.

Na marginesie warto przypomnieć, że w okresie powyższych rządów chadeccko-socjaldemokratycznych, w latach 2006–2007 wypracowano w Urzędzie Kanclerskim, w nawiązaniu do uzgodnień w ramach szczytu państw G-8 oraz Rady UE, pod osobistym kierunkiem Merkel, długofalową strategię rozwoju energetycznego Niemiec do 2020 r. Główne jej elementy sprowadzały się do trzech scenariuszy przeszłościowego rozwoju energetycznego Niemiec:

- wariant oparty na postanowieniach umowy koalicyjnej (dalej UK) CDU/CSU/SPD z 18 listopada 2005 r., która zakładała podwojenie produktywności energetycznej, łącznie z podniesieniem w niej udziału odnawialnych źródeł energii oraz utrzymaniem zasady handlu emitowanymi zanieczyszczeniami,
- wariant energie odnawialne (dalej EO), przewidujący w porównaniu z UK, znaczne zwiększenie udziału energii odnawialnej w bilansie energetycznym,
- wariant energia atomowa (dalej EA), zakładający w uzupełnieniu scenariusza UK, wydłużenie o 20 lat eksploatacji reaktorów atomowych.

Realizacja powyższych scenariuszy miała pozwolić, zdaniem rządu federalnego oraz większości ekspertów, uzyskać pewne oszczędności i wprowadzić zmiany, w tym:

- spadek zużycia energii pierwotnej o 13% (wg EA) oraz 16–17% (EO i UK); równocześnie według scenariusza UK, winno dojść do znacznego ograniczenia zużycia gazu ziemnego. W produkcji prądu elektrycznego we wszystkich wariantach coraz większą rolę będzie odgrywał gaz ziemny, choć najmniej w EA. Równocześnie zwiększać się będzie rola węgla kamiennego, zwłaszcza według założeń EA,
- wyraźny spadek emisji gazów cieplarnianych, o ok. 45%, głównie według EA; w przypadku preferowania scenariuszy UK i EO, niższy poziom – ok. 39–41%,
- pod względem obniżenia kosztów zaopatrzenia energetycznego Niemiec, między poszczególnymi wariantami występują określone różnice – najdroższy był EO, gdyż jego wdrożenie doprowadziłoby do zwiększenia wydatków o 4,2 mld euro w stosunku do ewentualnego zastosowania UK; najtańszy byłby wariant EA, gdyż w porównaniu z UK, koszt byłby niższy o 1,2 mld euro,
- w porównaniu z UK, ceny prądu używanego w gospodarstwach domowych byłyby wyższe o ok. 5% wg scenariusza EO, natomiast wg EA byłyby jeszcze niższe – 6%<sup>2</sup>.

Nawiązując do zasygnalizowanych wyżej wariantów rozwoju energetycznego Niemiec do 2020 r., należy stwierdzić, że nie posiadały one spójnego i jednolitego charakteru, odzwierciedlały bowiem różnice między podejściem CDU/CSU i popierającym chadecję lobby energetycznym, na czele ze zwolennikami zachowania energii jądrowej, a SPD wspierającą lobby zainteresowane rozbudową energii odnawialnej. Dlatego też do końca Wielkiej Koalicji i wyborów do Bundestagu w 2009 r. nie doszło do przedłużeniu okresu działania elektrowni atomowych. W scenariuszach powyższych widoczna jest preferencja do zaopatrzenia Niemiec w dostawę gazu ziemnego, ale dużą wagę przywiązuje się dodatkowo także do wykorzystywania własnych zasobów węgla oraz rozbudowy energii odnawialnej.

Już w latach 2005–2009 największe niemieckie (tab. 1) koncerny energetyczno-jądrowe wykorzystywały wszelkie okazje, aby pod różnymi pretekstami opóźniać moment wyłączenia z sieci elektrowni jądrowych. Okazja do oficjalnego zastopowania procesu likwidacji elektrowni atomowych nadarzyła się jednak dopiero po utworzeniu rządu chadecko-liberalnego (CDU/CSU/FDP) w jesieni 2009 r., z dotychczasową kanclerz A. Merkel, która osobiście zaangażowała się w zmianę nowelizacji ustawy z 2001 r. oraz ponowne przedłużenie eksploatacji reaktorów (od 2010 r.), mimo wielu problemów prawno-finansowych oraz masowych protestów. Sprawa powyższa należała bowiem do ważniejszych obietnic wyborczych chadecji i liberalów.

Kompromisowa decyzja rządu CDU/CSU/FDP, wypracowana w porozumieniu z operatorami energii jądrowej i bankami w jesieni 2010 r., przewidywała przedłużenie eksploatacji elektrowni starszych – powstałych przed 1980 r., do 8 lat, a nowszych do 14 lat. Uzyskać można w ten sposób od nich w zamian roczny

<sup>2</sup> Zob. szerzej: E. Cziomer, *Niemcy a kwestia międzynarodowego bezpieczeństwa energetycznego...*, s. 43–45.

podatek w wysokości 2,3 mld euro przez 6 lat, który miał zostać częściowo przeznaczony na finansowanie programu Odnawialnych Źródeł Energii (OZE).

Sondaże wykazywały ambiwalentne stanowisko społeczeństwa w sprawie decyzji o przedłużeniu eksploatacji energii atomowej, gdyż tylko 24% respondentów było jej zdecydowanie przeciwnych, a pozostali popierali ją warunkowo. Częściowo motywowali to przekonaniem o możliwości zachowania w RFN stosunkowo niskich cen na energię elektryczną i uzyskania dodatkowych dotacji na rozbudowę OZE<sup>3</sup>.

Równocześnie rząd chadecko-liberalny wypracował w 2010 r. nieco zmodyfikowaną strategię rozwoju energetycznego Niemiec, którą ilustruje tabela 3.

Tabela 3. Główne założenia prognozy do 2050 r.

|                                                                                                                 | I                            | II                           | III                          | IV                           | Tendencja rozwojowa                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| Emisja gazów cieplarnianych                                                                                     | -40% do 2020<br>-85% do 2050 | -40% do 2020<br>-85% do 2050 | -40% do 2020<br>-85% do 2050 | -40% do 2020<br>-85% do 2050 | propozycja ekspertów               |
| Energia jądrowa, przedłużenie czasu eksploatacji                                                                | 4 lata                       | 12 lat                       | 20 lat                       | 28 lat                       | bez przedłużenia                   |
| Efektywność energetyczna (podniesienie)                                                                         | określona endogennie         | 2,3–2,5% p. a.               | 2,3–2,5% p. a.               | określona endogennie         | bez istotnych zmian (1,7–1,9 p.a.) |
| Odnawialne energie<br>Udział w zużyciu energii końcowej brutto 2020<br>Udział w zużyciu energii pierwotnej 2050 | ≥18%<br>≥50%                 | ≥18%<br>≥50%                 | ≥18%<br>≥50%                 | ≥18%<br>≥50%                 | ≥16%<br>propozycja ekspertów       |

Źródło: Energieszenarien für ein Energiekonzept der Bundesregierung. Studie, EWI–GWS–Prognos, Basel–Köln–Osnabrück, August 2010, s. 4.

Z przedstawionych w niej scenariuszy wynika, że przewidywano maksymalne wydłużenie eksploatacji elektrowni jądrowych – nawet do 28 lat. W praktyce jednak wydłużono ten czas tylko, jak wskazano wyżej, do 12 lat, ale nie było to ostatnie słowo rządu CDU/CSU/FDP. Lobby energetyczno-atomowe upowszechniało bowiem pogląd, że energia jądrowa nie ma w Niemczech żadnej alternatywy. Natomiast rozbudowa OZE nie gwarantuje zaspokojenia potrzeb energetycznych w dalszej przyszłości. W takim samym duchu wypowiadała się także kanclerz

<sup>3</sup> Ł. Kuźniarski, *Energia jądrowa w Niemczech...*, s. 4 i nast.

Merkel<sup>4</sup>. Od wiosny 2010 r. nasilały się natomiast kontrowersje między chadecją a liberałami w sprawach budżetowych, a notowania FDP w wyborach krajowych, zwłaszcza w najludniejszym kraju związkowym – Nadrenii-Północnej Westfalii, były coraz gorsze. Koalicja chadecko-liberalna utraciła stopniowo większość w drugiej izbie parlamentu – Bundesracie i z niepokojem oczekiwała zbliżających się na przełomie zimy i wiosny 2011 r. wyborów krajowych, zwłaszcza w Badenii i Wirtembergii oraz Nadrenii-Palatynacie, które znacznie mogły pogorszyć perspektywę sprawowania rządów na szczeblu federacji po kolejnych wyborach do Bundestagu w jesieni 2013 r. Nasiliły się też protesty przeciwko elektrowniom jądrowym, wspierane mocno przez partie opozycyjne – Zielonych i SPD. Do zdecydowanego zwrotu w nastrojach społeczno-politycznych doszło jednak po awarii elektrowni jądrowej w japońskiej Fukushima w połowie marca 2011 r.

### **Polityczne przesłanki i powody przyspieszonych zmian w polityce energetycznej Niemiec po katastrofie w Fukushima**

Awaria w Fukushima z 11 marca 2011 r. zbiegła się z niekorzystnymi notowaniami politycznymi chadecji i liberałów przed serią kluczowych dla nich wyborów krajowych. Spowodowało to dodatkowy wzrost emocji i sporów wokół eksploatacji reaktorów jądrowych w Niemczech. Awaria i jej konsekwencje wzbudzały żywe zainteresowanie w mediach, w których, poza codziennymi doniesieniami agencyjnymi, dominowali liczni reporterzy prasy codziennej oraz wszystkich ważniejszych stacji telewizyjnych – publicznych i prywatnych. Informacje o trudnościach z opanowaniem powyższej katastrofy, zwłaszcza niemożność naprawy systemu chłodzenia reaktorów oraz wycieku skażonej wody do morza, były w Niemczech intensywnie śledzone przez społeczeństwo i na bieżąco komentowane przez ekspertów i polityków. Spotęgowały one krytyczne oceny dotyczące wymykającej się spod kontroli energii jądrowej, realnie grożącej zdrowiu i życiu mieszkańców Japonii, uchodzącej dotąd za jedno z najważniejszych państw świata w zakresie bezpiecznej technologii eksploatacji energii jądrowej<sup>5</sup>. Wprawdzie elektrowniom atomowym w Niemczech nie grożą katastrofy związane z trzęsieniem ziemi czy skutkami tsunami, ale potwierdziły się doniesienia, że nie są one w żaden sposób zabezpieczone na wypadek innych katastrof, np. lotniczych czy zamachów terrorystycznych. Nasiliło to negatywny stosunek opinii publicznej do energii jądrowej, w skali o wiele większej, niż w innych krajach zachodnich.

Emocje w Niemczech z powodu eksploatacji elektrowni atomowych przekształciły się w połowie marca 2011 r. w pewnego rodzaju histerię antyatomową, zmuszając niemiecką klasę polityczną, a zwłaszcza elity rządzące, do szybkiego

---

<sup>4</sup> Studie Energieszenarien fuer ein Energiekonzept der Bundesregierung, Projekt Nr. 12/10, hrsg. Prognos AG, Basel–Köln–Osnabrück 2010.

<sup>5</sup> Zob. np. *Atomwende in Deutschland*, [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de) [17.03.2011].

działania. Kanclerz Merkel zdecydowała się w tej sytuacji bez szerszych konsultacji politycznych na swoistą „ucieczkę do przodu”, ze względu na pogarszające się z dnia na dzień notowania rządu CDU/CSU/FDP. Bezpośrednio po powrocie z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli, kanclerz błyskawicznie wprowadziła od 15 marca 2011 r. trzymiesięczne moratorium na zawieszenie pracy reaktorów jądrowych, do połowy czerwca 2011 r., w którym to okresie miano dokonać wnikliwej oceny ich bezpieczeństwa<sup>6</sup>.

Zarówno opozycyjne SPD i Zieloni, jak i media oraz wyborcy, uznali powyższą decyzję kanclerz za wybieg taktyczny, mający na celu z jednej strony umożliwienie chadecji i liberalom odroczenia decyzji w sprawie ograniczenia lub likwidacji energii atomowej, a z drugiej przyczynienie się do sukcesu wyborczego w wyborach krajowych 27 marca 2011 r. (Badenia-Wirtembergia i Nadrenia-Palatynat). Stało się jednak inaczej, gdyż zwycięstwo odnieśli Zieloni i SPD. Dalszą konsekwencją polityczną był fakt, że Zieloni stali się nie tylko partią współrządzającą w rządach krajowych z SPD: w Badenii-Wirtembergii pierwszy raz od 62 lat odsunęli od władzy CDU, a ich polityk Wilfried Kretschmann, został pierwszym szefem rządu krajowego. FDP osiągnęła nieco ponad 5% głosów, a więc za mało, aby nadal współrządzić z CDU w tym historycznym bastionie liberalizmu niemieckiego. Natomiast od wiosny 2011 r. w notowaniach sondażowych partia Zielonych stała się, ze względu na konsekwentną politykę antyatomową, trzecią siłą polityczną w Niemczech. Rząd CDU/CSU/FDP w Berlinie został całkowicie zablokowany ze względu na niekorzystny układ sił w Bundesracie.

Jeszcze przed wyborami krajowymi powołano dwie komisje niezależnych ekspertów i polityków: Komisję Ekspertką ds. Bezpieczeństwa Reaktorów – w celu opracowania w pośpieszonym trybie, do połowy maja, oceny stanu bezpieczeństwa reaktorów atomowych w RFN (80–100 ekspertów)<sup>7</sup>; oraz Komisję Etyki (16 ekspertów), gromadzącą polityków, duchownych i głównych działaczy organizacji pozarządowych – dla określenia przyszłości energii atomowej w Niemczech<sup>8</sup>.

Nie czekając na ustalenia powyższych komisji, jeszcze w marcu 2011 r., na podstawie osobistej decyzji kanclerz Merkel, wyłączono bez stworzenia nowych podstaw prawnych, cztery dalsze reaktory atomowe<sup>9</sup>. Na podstawie więc przesłanek czysto politycznych rząd CDU/CSU/FDP oraz premierzy rządów krajowych, rządzonych przez CDU i CSU, pod osobistym nadzorem kanclerz Merkel, podjęli w maju i czerwcu 2011 r., pod wpływem emocji społecznych oraz presji czasu, decyzje wprowadzające poważne zmiany w polityce energetycznej, o dalekosiężnych konsekwencjach gospodarczo-finansowych dla Niemiec.

<sup>6</sup> Deklaracja rządowa z uzasadnieniem wcześniejszego moratorium atomowego (z 15 marca 2011 r.) kanclerz A. Merkel z 17 marca 2011 r., Bulletin, 17.03.2011, [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

<sup>7</sup> Bericht der Sicherheitskommission, [www.rp-online.de/public/druckversion/aktuelles/deuts](http://www.rp-online.de/public/druckversion/aktuelles/deuts) [17.05.2011].

<sup>8</sup> Deutschlands Energiewende-Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, vorgelegt von Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung...

<sup>9</sup> Folge der Japan-Katastrophe. Deutschland schaltet sieben Atomkraftwerke vorläufig ab, [www.ftd.de](http://www.ftd.de) [15.03.2011].

Szukając odpowiedzi o motywach postępowania kanclerz Merkel w powyższej sprawie, autor pragnie się powołać na własną ocenę jej stylu rządzenia sprzed roku 2010.

Generalnie można stwierdzić, że w licznych ocenach medialnych i eksperckich dominuje zarzut odnośnie do kunktatorstwa i wyczekiwania na podjęcie decyzji, odlekianie podejmowania decyzji trudnych i drażliwych, ucieczka od problemów wewnętrznych i szukanie taniej popularności w kontaktach zagranicznych. CDU i Merkel osobiście nie mają jasnej wizji strategicznej w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Prowadzi to do pierwszych rys na wykreowanym przez media obrazie Merkel jako polityka zmierzającego do wszechstronnego i wnikliwego przygotowania, a następnie sprawnego wdrożenia decyzji<sup>10</sup>.

W okresie rządów Wielkiej Koalicji (2005–2009), a następnie koalicji chaddecko-liberalnej, asekurancki styl rządzenia kanclerz Merkel stał się coraz poważniejszą przeszkodą w rozwiązywaniu konkretnych problemów politycznych i gospodarczych Niemiec. Merkel od jesieni 2010 r. mocno zaangażowała się w wydłużenie pracy reaktorów atomowych, popełniając w aspekcie politycznym dwa błędy strategiczne: po pierwsze, przejęła tezę lobby atomowego, że utrzymanie energii jądrowej w Niemczech jest niezbędne dla rozwoju kraju i nie ma żadnej alternatywy; po drugie, forsowała publicznie tezę, że CDU, popierając wydłużenie pracy reaktorów atomowych o 8–12 lat, uzyska poparcie społeczne i wygra wybory krajowe w Badenii-Wirtembergii.

Już w końcowej fazie kampanii wyborczej w lutym 2011 r. Merkel musiała przyjąć do wiadomości, że jej założenia nie były przemyślane. Na spotkaniach wyborczych w Badenii-Wirtembergii spotykała się z dezaprobatą nawet wśród sympatyków i zwolenników. Inny słowy, mimo zbyt pochopnej decyzji o przedłużeniu pracy reaktorów atomowych w jesieni 2010 r., na wiosnę 2012 r. Merkel doszła do wniosku, że uda się jej zarówno przeczekać opór społeczeństwa niemieckiego, jak i wymanewrować opozycję poprzez radykalną zmianę swojego stosunku do perspektyw energii jądrowej w Niemczech. O ile początkowo forsowała tylko moratorium, o tyle później, pod wpływem orzeczeń Komisji Ekspertów i nacisków opozycji i mediów, przesądziła o szybkim zamknięciu 7 reaktorów, aby w końcu na przełomie maja i czerwca 2011 r. pośpiesznie zadecydować o całkowitej rezygnacji z energii jądrowej do 2022 r.<sup>11</sup> Merkel nie zdawała sobie sprawy z tego, że przez zbyt pochopne decyzje, zaczęła gwałtownie tracić wiarygodność polityczną.

Reasumując powyższe fakty można stwierdzić, że CDU/CSU musiała dokonać już wiosną 2011 r. „ucieczki do przodu” w kwestii polityki energetycznej, aby związać wszystkie partie opozycyjne, zwłaszcza SPD i Zielonych, współpracą i współodpowiedzialnością za podjęte już w połowie kadencji strategiczne i kosz-

<sup>10</sup> E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Kraków–Warszawa 2010, s. 252–253.

<sup>11</sup> Zob. pogłębioną analizę zespołu specjalistów tygodnika „Der Spiegel” odnośnie do strategii wyjścia Niemiec z energii atomowej (F. Dohmen, D. Hawranek, W. Hellersen, A. Jung, A. Mahler, P. Mueller, G. Traufener, Ch. Schwaengler, Ch. Schwennicke): *Energie Wende jetzt – „Das wars’s!”*, www.spiegel.de, 2011, nr 14.



towne dla Niemiec decyzje. Chadecja nie posiada partnera strategicznego, ponieważ liberalowie według wszelkich prognoz, nie zdobędą wystarczającej liczby głosów, aby kontynuować po 2013 r. dotychczasową koalicję chadecko-liberalną. Merkel może zatem jedynie liczyć na ponowne utworzenie koalicji z SPD bądź z Zielonymi, którym katastrofa w Fukushima przyniosła wzrost poparcia społecznego – jako pewnego rodzaju premię za wytrwałość programową oraz zdecydowaną wolę polityczną dotyczącą całkowitej likwidacji energii jądrowej w Niemczech. Zadaniem CDU/CSU jest niedopuszczenie do tego, aby SPD i Zieloni utworzyli koalicję rządową po wyborach na szczeblu federalnym w jesieni 2013 r., tak, jak w latach 1998–2005. Prawdopodobnie Merkel zakładała, że w ciągu dwóch lat realizacji nowej polityki energetycznej – bez energii jądrowej w Niemczech – Zieloni utracą popularność z powodu poważnego wzrostu kosztów energii oraz możliwości powstania jej niedoborów po ostatecznym wyłączeniu reaktorów jądrowych<sup>12</sup>. Powstanie takiej sytuacji nie wykluczałoby możliwości odrobienia przez chadecję i Merkel strat politycznych i odegranie w 2013 r. podczas kolejnych wyborów do Bundestagu, kluczowej roli w rywalizacji o władzę na szczeblu federalnym.

### Skutki strategii stopniowego wyłączania elektrowni jądrowych

Na przestrzeni kilku tygodni maja i czerwca 2011 r. rząd CDU/CSU/FDP, kanclerz Merkel oraz proekologiczny federalny minister ochrony środowiska i bezpieczeństwa reaktorów atomowych Norbert Roettgen, nie czekając na pełne wyniki wspomnianych już wyżej prac komisji badającej bezpieczeństwo reaktorów atomowych i etycznej, podjęli w pośpiechu konsultacje z szefami rządów krajowych oraz przywódcami partii opozycyjnych w Bundestagu na temat na temat stopniowego wyłączania, do 2022 r., reaktorów jądrowych w RFN. W koalicji doszło do zdecydowanej zmiany nastawienia wobec energii atomowej: dotychczasowi najwięksi przeciwnicy jej likwidacji stawali się nagle gorącymi zwolennikami jak najszybszego wyłączenia reaktorów. Jeszcze bardziej licytowały się partie opozycyjne, a postkomunistyczna, populistyczna Partia Lewicy propagowała nawet przeprowadzenie referendum w Niemczech w celu przyjęcia terminu likwidacji energii jądrowej do 2014 lub najpóźniej 2017 r. Merkel preforsowała jednak na początku czerwca 2011 r. stopniowy scenariusz wyłączania reaktorów w latach 2015–2022 – tych, które nie zostały zamknięte już w okresie obowiązywania moratorium do 6 czerwca 2011 r. Według powyższego scenariusza, planuje się w kolejnych latach wyłączać następujące reaktory jądrowe (szczegółowy wykaz wszystkich reaktorów w tab. 1):

- 2015: Grafenrheinfeld,
- 2017: Gundremmingen B,

---

<sup>12</sup> F. von Tiesenhausen, *Solgen des Atomausstieges. Wenn Deutschland schlagartig der Strom ausginge*, [www.ftd.de](http://www.ftd.de) [14.06.2011].



- 2019: Philippsburg 2,
- 2021: Grohnde, Brockdorf, Gundremmingen C,
- 2022: Isar 2, Neckarwestheim 2, Emsland<sup>13</sup>.

Dodatkowo Merkel przeforsowała, wbrew wstępnym oporom krajów związkowych i opozycji parlamentarnej, że jeden z wyłączonych starszych reaktorów jądrowych pozostaje w tzw. zimowej rezerwie do zimy 2012/2013 na wypadek wystąpienia niedoborów energii elektrycznej. W przyszłych latach potencjalne niedobory będą eliminowane przez budowę nowych elektrowni węglowych i gazowych.

6 czerwca 2011 r. gabinet federalny przyjął przygotowany wcześniej w wyniku pospiesznych konsultacji politycznych i eksperckich program zmian energetycznych (Energiewende) do 2022 r. Najważniejsze jego założenia można ująć skrótowo:

- potwierdza możliwość stopniowej likwidacji reaktorów atomowych, stosownie do poczynionych wcześniej uzgodnień, do 2022 r., utrzymując również w mocy wyłączone w 2011 r. elektrownie jądrowe, z zachowaniem jednego na tzw. zimną rezerwę 2012/2013,
- w okresie do 2022 r. musi zostać rozstrzygnięty problem miejsca ostatecznego składowania odpadów atomowych, który budzi wiele protestów społecznych,
- zamiast energii jądrowej rząd ma wspierać rozwój odnawialnych źródeł energii (OZE): budowę farm wiatrowych, ujęć energii słonecznej, biomasy i innych technik odnawialnych, których udział w tworzeniu energii elektrycznej winien wzrosnąć z 17% w 2010 r. do 35% w 2020 r.,
- rząd federalny będzie intensywnie wspierał badania nad nowymi technologiami, przyspieszał planowanie nowych inwestycji energetycznych w oparciu o OZE, udzielając także zezwoleń na innowacje i eksperymenty w zakresie magazynowania oraz przesyłania energii odnawialnej,
- nastąpi poważna modernizacja elektrowni konwencjonalnych, węglowych i gazowych, przy zachowaniu wszelkich ostrych rygorów ekologicznych,
- do zdecydowanych zmian winno nastąpić także w motoryzacji; do 2030 r., dzięki licznym zachętom i zwolnieniom podatkowym na drogach niemieckich powinno jeździć ok. 6 mln samochodów,
- mimo licznych uwag krytycznych, program powyższy będzie zmierzał do zachowania w Niemczech ostrych kryteriów przestrzegania norm ekologicznych, zgodnie z ustaleniami szczytów G-8 i UE z 2007 r.<sup>14</sup>

Ze względu na silne dążenie do podkreślania wiarygodności, rząd chadeccko-liberalny jeszcze przed przyjęciem programu likwidacji reaktorów atomowych, zdecydował się na wyznaczenie szybkich działań legislacyjnych. Najważniejsze z nich, to pierwsze czytanie w Bundestagu pakietu 9 ustaw związanych z wyłączeniem elektrowni atomowych (9 czerwca 2011 r.), łączne przeprowadzenie drugiego

---

<sup>13</sup> *Merkel will Atommeiler nun doch schrittweise abschalten*, [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de) [03.06.2011].

<sup>14</sup> *Bundesregierung: Energiewende – die einzelnen Massnahmen im Überblick*, [www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/06/2011-06-06-energiewende-kabinett-weitere-infor](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/06/2011-06-06-energiewende-kabinett-weitere-infor) [06.06.2011].

i trzeciego czytania powyższego pakietu (30 czerwca 2011 r.), oraz przekazanie ich do Bundesratu, gdzie 8 lipca winno dojść do ratyfikacji<sup>15</sup>.

Ratyfikacja powinna zakończyć się pomyślnie przy poparciu większości koalicji rządzącej oraz opozycyjnej SPD. Partia Zielonych odbędzie jeszcze przed kluczowymi głosowaniami w Bundestagu nadzwyczajny zjazd partyjny, który musi się wypowiedzieć za lub przeciw przyjęciu powyższego pakietu ustaw. O ile kierownictwo Zielonych opowiada się za kompromisem z rządem CDU/CSI/FDP, o tyle znaczna część partii jest temu przeciwna. Kompromis wydaje jednak możliwy, gdyż Zieloni nie mogą nadmiernie licytować kwestii szczegółowych, postawa taka bowiem w dłuższej perspektywie nigdy nie jest premiowana przez opinię publiczną i potencjalnych wyborców.

Należy tu podkreślić, że kluczowymi elementami pakietu powyższych ustaw są przede wszystkim: całkowita rezygnacja z energii atomowej (*Atomausstieg*), budowa sieci przesyłowych energii (*Netzausbau*) oraz związane z tym poszerzanie zakresu korzystania z OZE. O ile pierwsza kwestia wzbudzała przejściowo najwięcej emocji, w odniesieniu chociażby do terminu ostatecznej likwidacji energii atomowej, o tyle pozostałe sprawy mają charakter długofalowy, są skomplikowane i bardzo kosztowne. Najpoważniejsze wyzwania gospodarczo-społeczne w tym zakresie dla Niemiec, to obecnie przede wszystkim:

- potrzeba podjęcia przez federalny resort ds. ochrony środowiska i bezpieczeństwa reaktorów atomowych modernizacji i rozbudowy w okresie przejściowym, 10–15 lat, elektrowni węglowych oraz OZE, które w pełni zastąpią elektrownie jądrowe (jednak dopiero ok. 2030 r. lub nieco wcześniej);
- ze względu na przewidywany szybki rozwój farm wiatrowych w nadmorskich rejonach północnych Niemiec, nastąpi konieczność wybudowania ok. 3200–3500 km linii przesyłowych z północy na południe, w celu przesyłania prądu pochodzącego z energii wiatrowej, co może kosztować ponad 200 mld euro do ok. 2030 r. Rząd federalny chce centralnie zarządzać powyższymi sieciami przesyłowymi, ale poszczególne kraje także zamierzają zachować wpływ na znajdujące się na ich terytorium linie. Zdarzają się także protesty mieszkańców gmin w różnych częściach RFN, którzy ze względu na wymogi ochrony środowiska oraz obawy o szkodliwość dla zdrowia, sprzeciwiają się prowadzeniu sieci przez ich miejscowości<sup>16</sup>;
- koncerny energetyczno-jądrowe poniosą jako właściciele elektrowni jądrowych straty, sięgające do 2020 r. ok. 30% dotychczasowych zysków. Nie chcą też wносить do budżetu federalnego podatków, wynikających z przedłużenia okresu eksploatacji w oparciu o umowy z 2010 r. Jeśli nie dojdzie do ugody z rządem federalnym, w wielu tego typu sprawach będzie musiał orzekać sąd administracyjny w Kassel<sup>17</sup>;
- poważne problemy budzi też sprawa zbudowania odpowiedniego miejsca składowania odpadów atomowych; przez ponad 20 lat za pewne miejsce uznawano

<sup>15</sup> *Chronologie der Atom –Kertwende*, [www.stern.de](http://www.stern.de) [28.05.2011].

<sup>16</sup> *Atomaustieg bis 2020*, [www.faz.de](http://www.faz.de) [30.05.2011].

<sup>17</sup> *Energiewende kostet Bund 2 Milliarden Euro im Jahr*, [www.faz.de](http://www.faz.de) [31.05.2011].

miejscowość Gorleben w Dolnej Saksonii, ale chadecko-liberalny rząd tego kraju działa na rzecz wyznaczenia dodatkowych miejsc składowania odpadów w Niemczech południowych. Również do tej pory nie rozdzielono wyraźnie kompetencji urzędów federalnych i krajów związkowych w zakresie budowy i kontroli sieci przesyłowej OZE, zwłaszcza energii wiatrowej, z północy na południe Niemiec<sup>18</sup>.

Pojawiły się także pierwsze analizy naukowe, które odnoszą się do oceny skutków gospodarczo-politycznych decyzji o rozpoczęciu likwidacji elektrowni, czyli tzw. wejścia do wyjścia (*Einstieg in den Ausstieg*) z energii jądrowej. Przygotowana ekspertyza uniwersytetów w Poczdamie i Lipsku, nawiązując do wcześniejszych analiz i dyskusji naukowych, towarzyszących pierwszej decyzji o stopniowym zamykaniu elektrowni atomowych z 2002 r., zawiera następujące konkluzje:

- rezygnacja z energii jądrowej nie spowoduje gwałtownego wzrostu cen prądu, zarówno dla odbiorców prywatnych, jak i zakładów i producentów,
- dojdzie natomiast do znacznego wzrostu emisji dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>),
- wymagać to będzie zarówno rozbudowy źródeł energii odnawialnej, jak i wydłużenia i modernizacji elektrowni węglowych i gazowych,
- dalszym istotnym posunięciem winno być przygotowanie szerokiego planu oszczędności energetycznych poprzez intensyfikację działań w zakresie lepszego ocieplenia budynków oraz modernizacji linii przesyłowych<sup>19</sup>.

O trudnościach z realizacją zawartych w powyższej ekspertyzie szczegółowych scenariuszy „wyjścia z energii jądrowej” w Niemczech, może świadczyć tocząca się dyskusja w Bundesracie między krajami związkowymi a federacją, odnośnie do kosztów pokrycia programu ocieplenia budynków. Wszystkie kraje związkowe, niezależnie od tego, która partia sprawuje w nich władzę, zabiegają o to, aby rząd federalny pokrył pełen koszt powyższej operacji budowlanej, szacowanej na ok. 5 mld euro. Rząd kanclerz Merkel chce na ten cel wyłożyć jednak z budżetu federalnego 1 mld euro. Kontrowersja powyższa, jak zresztą i wiele innych (kraje związkowe mają ok. 200 postulatów pod adresem rządu federalnego, związanych pośrednio i bezpośrednio z kompetencjami oraz finansowaniem skutków likwidacji energii atomowej i kształtowania nowej polityki energetycznej), musi być rozstrzygnięta przed 8 lipca 2011 r., kiedy ma dojść do ratyfikacji modyfikowanych ustaw o likwidacji elektrowni i rozbudowie OZE<sup>20</sup>.

Niemcy starały się również o uzyskanie szerszego poparcia dla swojej inicjatywy odnośnie do stopniowej rezygnacji z produkcji energii atomowej oraz przyspieszenia realizacji programów rozbudowy OZE w ramach UE, G-8 oraz w relacjach bilateralnych. Wysiłki powyższe nie uzyskały jednak większego zrozu-

<sup>18</sup> *Ländern nehmen 20 Aenderungswuenschem*, Frankfurter Rundschau-Online, [17.06.2011].

<sup>19</sup> *Der Einstieg in den Ausstieg: Energiepolitische Szenarien für einen Atomaufstieg in Deutschland. Eine Studie des Potsdam-Instituts fuer Klimaforschung und des Instituts für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig im Auftrage der Friedrich Ebert-Stiftung*, Leipzig–Potsdam 2011.

<sup>20</sup> *Laender nennen 200 Änderungswünsche*, Frankfurter Rundschau-Online, [17.06.2011].

mienia. Rozwiązaniami niemieckimi zainteresowane były tradycyjne tylko Austria i Szwajcaria, a ponadto Luksemburg i Dania, które deklarują całkowitą rezygnację z budowy elektrowni jądrowych. W niektórych krajach planuje się budowę nowych elektrowni atomowych, a Chiny już zabiegają o pozyskanie do tego celu wybitnych specjalistów niemieckich. Z dużym więc zaskoczeniem, ale zarazem z pewnym zadowoleniem, media niemieckie poinformowały o przegranej lobby jądrowego i premiera Silvio Berlusconiego w referendum 12 czerwca 2011 r., w którym blisko 80% Włochów odrzuciło postulat budowania elektrowni jądrowych w tym kraju<sup>21</sup>.

## Podsumowanie

Z przedstawionej wyżej analizy informacji dotyczących eksploatacji elektrowni jądrowych w Niemczech, wynikają następujące wnioski:

- 1) Awaria w Fukushima stała się istotnym czynnikiem sprzyjającym podjęciu decyzji przez rząd CDU/CSU/FDP o wyeliminowaniu w ciągu najbliższej dekady reaktorów jądrowych. Została ona podjęta w pośpiechu, ze względu na protesty i kontrowersje społeczne oraz potencjalne straty poparcia wyborczego dla chadek i liberałów w wyborach krajowych. W ciągu kilku tygodni, na przełomie zimy i wiosny 2011 r., najważniejsi politycy odeszli od zdecydowanego poparcia dla eksploatacji reaktorów atomowych, w stronę gorącego ich wygaszania.
- 2) Pospiesznie i chaotycznie przeprowadzona modyfikacja strategii wyjścia z energii atomowej nie przyniosła, wbrew kalkulacjom, poprawy wiarygodności kanclerz A. Merkel i obozu chadecko-liberalnego. Mimo zmian politycznych, szczególnej marginalizacji doświadczyli liberałowie, którzy od kilku miesięcy w sondażach ankietowych i niektórych wyborach krajowych osiągają wyniki poniżej pięcioprocentowego progu wyborczego.
- 3) Wszystko wskazuje na to, że rezygnacja z energii jądrowej oraz zastąpienie jej energią odnawialną i częściowo eksploatacją surowców kopalnianych, spowoduje wiele dodatkowych kosztów, których wysokości nie można jeszcze jednoznacznie oszacować, sporą bowiem ilość analiz i szacunków zweryfikuje dopiero codzienna praktyka.
- 4) Bardzo ważną sprawą jest przewidywany wzrost emisji dwutlenku węgla w wyniku konieczności rozbudowy elektrowni węglowych. Z drugiej strony, tendencja powyższa będzie wymuszała działania na rzecz rozwoju nowoczesnej technologii eksploatacji tychże elektrowni, uwzględniającej również standardy ochrony środowiska naturalnego i klimatu.
- 5) Według badań, społeczeństwo niemieckie w blisko 80% popiera likwidację energii jądrowej. Równocześnie jednak wiele społeczności lokalnych nie jest skłonnych uwzględnić wymogów związanych z rozbudową energii odnawialnej. Jako przykład można podać fakt, że przeciwko planowanej budowie sieci przesy-

<sup>21</sup> Nach dem Referendum vor den Wahlen, [www.faz.de](http://www.faz.de) [17.06.2011].

łowych z północy na południe, powstało w Niemczech 80 inicjatyw obywatelskich. Niemcy nie zgadzają się na powyższe rozwiązania zarówno z powodu ochrony środowiska naturalnego, jak i obawy o szkodliwość dla zdrowia i życia. Może to w przyszłości wywołać różne implikacje gospodarcze, społeczne i polityczne w całych Niemczech.

6) Powstająca od wiosny 2011 r. strategia w zakresie przebudowy energetycznej Niemiec, nie wzbudziła nadmiernego zainteresowania ani bliższych, ani dalszych sąsiadów, ani też partnerów tego kraju. W wielu państwach postawę Niemiec ocenia się sceptycznie albo jako zbyt emocjonalną. Stanowisko Niemiec w tej sprawie będzie jednak miało określone następstwa dla polityki bezpieczeństwa energetycznego UE, zwłaszcza w kontekście finansowania budowy nowych elektrowni atomowych. Równocześnie Niemcy będą zainteresowane rozwojem energii odnawialnej nie tylko w kraju, lecz także poza swoimi granicami. Będzie ona uwzględniona w strategii rozwoju nowoczesnej technologii oraz jej eksporcie na rynki zagraniczne. Negatywny dla rządu włoskiego wynik referendum w sprawie budowy elektrowni atomowych świadczy o tym, że nawet w Europie wielkie kraje uprzemysłowione nie są w stanie przekonać własnych społeczeństw do dobrodziejstw płynących z energii jądrowej. Dla jej przyszłości nie bez znaczenia są niewątpliwie trudności związane z opanowaniem awarii w Fukushima. Jak widać, skutki technologiczne, społeczne i gospodarcze następstwa katastrofy w Japonii, mogą spowodować różne reakcje na wszystkich kontynentach.

Anna Diawoł

## **MAROKO – UPRZYWILEJOWANY PARTNER UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Wprowadzenie**

Maroko zajmuje szczególne miejsce w polityce eurośródziemnomorskiej. Od roku 1995 aktywnie uczestniczy w Partnerstwie Eurośródziemnomorskim, od 2004 przyjęło nową formę współpracy bilateralnej z Unią Europejską – Europejską Politykę Sąsiedztwa, a w roku 2008 jako jeden z nielicznych krajów Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, pozytywnie odniosło się do propozycji Unii dla Śródziemnomorza. Władze Maroka wielokrotnie podkreślały, że są gotowe na kolejny etap rozwoju współpracy z Europą – potwierdza ten fakt przyznanie temu państwu zaawansowanego statusu w ramach polityki eurośródziemnomorskiej, a tym samym zacieśnienie współpracy na poziomie politycznym i ekonomicznym.

Celem artykułu jest ukazanie specyficznej sytuacji kraju nie tylko w relacjach z Unią Europejską, ale także na tle wydarzeń, jakie obecnie się rozgrywają w niemal wszystkich krajach Afryki Północnej. Szczególna uwaga zostanie poświęcona porównaniu współpracy Maroka i Tunezji z Unią Europejską. Oba kraje do niedawna odgrywały główną rolę w relacjach ekonomicznych, były też największymi beneficjentami unijnych środków finansowych. Maroko w 2008 r. otrzymało status uprzywilejowanego partnera, negocjacje w tej kwestii w odniesieniu do Tunezji rozpoczęły się pod koniec 2008 r. Jednak podczas gdy Maroko systematycznie przeprowadzało zapowiadane w planie działania reformy demokratyczne, Tunezja, modernizując gospodarkę, odeszła od wszelkich zmian systemowych. Protesty



rozpoczęte w Tunezji na początku 2011 r., doprowadziły do upadku wieloletnich rządów prezydenta Ben Alego oraz dały impuls do podobnych wystąpień w wielu krajach arabskich. Maroko, nie licząc kilku nieznacznych incydentów, jak dotąd pozostaje w miarę stabilne i odporne wobec rewolucyjnej fali zmian.

Partnerstwo Eurośródziemnomorskie zostało zainicjowane w 1995 r. na konferencji w Barcelonie. Konferencja zakończyła się przyjęciem Deklaracji barcelońskiej, która stanowi dokument określający podstawowe cele i kierunki współpracy. W zamyśle Unii było stworzenie instrumentu, dającego możliwość wypracowania wzajemnego obszaru pokoju, stabilności i dobrobytu, gwarantującego trwałą rozwój gospodarczy i społeczny oraz wzajemne zrozumienie.

Deklaracja zainicjowała trzy rodzaje partnerstwa: polityczne i w dziedzinie bezpieczeństwa, ekonomiczne oraz dotyczące kultury i spraw społecznych. Na konferencji uzgodniono też, że współpraca odbywać się będzie na dwóch płaszczyznach, bilateralnej – przez podpisywane umowy stowarzyszeniowe, oraz regionalnej – głównie w ramach spotkań ministrów spraw zagranicznych z poszczególnych krajów uczestniczących w procesie, ale także na spotkaniach ministrów zajmujących się poszczególnymi dziedzinami, urzędników, ekspertów oraz parlamentarzystów<sup>1</sup>.

Współpracę eurośródziemnomorską zreformowano w 2004 r., budowa zbiorowego systemu bezpieczeństwa, jaki zakładało Partnerstwo Eurośródziemnomorskie, została uzupełniona przez wymiar bilateralny – Europejską Politykę Sąsiedztwa<sup>2</sup>, która wychodzi naprzeciw tylko tym, którzy przeprowadzają odpowiednie reformy, a jej instrumenty są dostosowane indywidualnie do potrzeb i wymagań partnerów. W 2008 r. z inicjatywy przede wszystkim prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego, została powołana nowa struktura, Unia dla Śródziemnomorza<sup>3</sup>. Wprowadziła nowe formy dialogu politycznego oraz zakłada skupienie się na implementacji 6 głównych projektów regionalnych<sup>4</sup>.

Partnerstwo Eurośródziemnomorskie, Europejska Polityka Sąsiedztwa oraz Unia dla Śródziemnomorza, to główne inicjatywy unijne skierowane zarówno do państw Bliskiego Wschodu, jak i Afryki Północnej. Maghreb, będący częścią tej ostatniej, ze względu na tradycyjne związki, bliskość geograficzną oraz surowce energetyczne, jest miejscem szczególnej uwagi Unii Europejskiej.

Trzeba zaznaczyć, że dosyć wyraźnie widać różnice pomiędzy poszczególnymi krajami Afryki Północnej w zakresie zarówno akceptacji form współpracy eurośródziemnomorskiej na poziomie politycznym, jak i rzeczywistego wychodze-

<sup>1</sup> K. Anderson, *The Euro-Mediterranean Partnership*, County Administration of Västerbotten, April 2005, s. 5–10.

<sup>2</sup> R. Aliboni, *Security and Cooperation on Security in Current Euromediterranean Relations*, „10 Papers for Barcelona 2010”, February, s. 17–25.

<sup>3</sup> R. Gillespie, *Union for the Mediterranean or for the UE*, „Mediterranean Policy” 2008, Vol. 13, No. 2, s. 279.

<sup>4</sup> Program oczyszczenia Morza Śródziemnego – realizacja do 2020 r., budowa autostrad morskich i lądowych – modernizacja istniejących szlaków oraz stworzenie autostrady nadmorskiej, śródziemnomorski plan słoneczny – rozwój energii alternatywnej, program ochrony ludności – mający zapobiegać katastrofom naturalnym, powołanie Uniwersytetu Śródziemnomorskiego w Słowenii – współpraca naukowa Północy i Południa, inicjatywa dla rozwoju przedsiębiorczości – pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom.



nia naprzeciw inicjatywom unijnym. Wszystkie kraje deklarują chęć rozwijania relacji, jednak nie do końca zgadzają się na warunki, które proponuje Unia. Zależy im na przeniesieniu współpracy na wyższy poziom w zakresie ekonomicznym, uzyskiwania środków na modernizację gospodarki i dostęp do nowych technologii oraz możliwość ich implementacji. Nie do końca zgadzają się też z demokratyzacją i przyjmowaniem wartości zachodnich, gdyż, według nich, są one różne od rodzimych. Ciągłe ponadto jest żywe wspomnienie dominacji europejskiej w czasie kolonializmu, niepozwalające na jakiegokolwiek ingerencje w wewnętrzne sprawy tych krajów.

W ostatnich latach najlepiej współpraca układała się z Marokiem, jedyną monarchią w Afryce Północnej, państwem nastawionym na rozwój relacji, otwartym na unijne propozycje oraz przeprowadzającym reformy nie tylko w sektorze gospodarki, ale i także stopniowo przyjmującym i akceptującym prozachodnie wartości. Kraj ten wydaje się zainteresowany rozwijaniem dalszej współpracy i częściowo przyzwala na reformy demokratyczne. Król Muhammad VI stara się budować przez to pozycję lidera i przywódcy w regionie. W zupełnie innej sytuacji jest Algieria, która posiada znaczne złoża surowców energetycznych, niejednokrotnie rzeczywiście stawia warunki współpracy, zdając sobie sprawę, że dla Europy może być bardzo ważnym partnerem, jeśli chce zapewnić sobie różnorodne kanały dostaw energii. Jako jedyny kraj nie wyraziła zgody na uzgodnienie planu działania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, negatywnie też ocenia najnowszą inicjatywę, Unię dla Śródziemnomorza. Kwestie demokracji, praw człowieka i reform systemowych praktycznie nie są podejmowane na spotkaniach z przedstawicielami Unii.

Pośrodku można usytuować Egipt oraz Tunezję, z tym, że ta druga przodując w zakresie modernizacji gospodarki, stała się jednocześnie najbardziej represyjnym krajem regionu. Warto dodać, że odbyło się to bez większych sprzeciwów Unii Europejskiej, która systematycznie zwiększała fundusze dla Tunezji, wyrażając tym samym pośrednio akceptację dla polityki prezydenta Ben Alego. Warto dodać, że tak prowadzona przez Unię polityka była wynikiem przeświadczenia o konieczności utrzymania względnej stabilizacji w kraju podczas reform. Jeśli chodzi natomiast o Egipt, to systematycznie wdrażał zapowiedziane w planie działania reformy gospodarcze, natomiast nie dokonał większych postępów w zakresie demokratyzacji, polityczna sytuacja społeczeństwa nie pogorszyła się tak, jak w Tunezji, jednak także i tu Unia wspierała *status quo*, a tym samym przyzwalała na represyjną politykę wobec obywateli.

## Maroko

Maroko od początku Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego jest jego aktywnym uczestnikiem, umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską podpisało 25 lutego 1996 r., jest także jednym z dwóch pierwszych beneficjentów Europejskiej Polityki

Sąsiedztwa. Choć wyraźnie wyprzedza inne kraje regionu w zakresie praw człowieka i liberalizacji, nadal jest centralnie sterowaną demokracją. Plan działania podpisany 25 lipca 2005 r. w ramach EPS dla Maroka, zawiera szereg ambitnych reform, są one jednak selektywne, gdyż marokańskie elity w trakcie modernizacji i reform politycznych wyrażają zgodę na reformy w obszarach, które nie naruszają struktur władzy. Reformy systemowe, które są warunkiem demokracji przedstawicielskiej, podziału władzy i rządów prawa, są nadal pomijane. Natomiast zarówno Komisja Europejska, jak i państwa członkowskie są niechętne wywieraniu presji na Maroko, aby wprowadziło strukturalne reformy polityczne.

Maroko zazwyczaj przywołuje się jako doskonały przykład reform wśród krajów arabskich. Szereg istotnych zmian zostało podjętych w ciągu ostatniej dekady. Przykładem może być ustanowienie komisji rozjemczej do badania przypadków łamania praw człowieka, przyjęcie King's National Human Development Initiative – dokumentu zawierającego zapowiedź kolejnych reform demokratycznych, spowodowały, że kraj zdobył międzynarodowe uznanie.

Poziomu liberalizacji w społeczeństwie marokańskim jest też znacznie wyższy niż w innych krajach regionu. Natomiast reformy polityczne nie są spójne, proces demokratyzacji jest selektywny i często powierzchowny. Na mocy postanowienia konstytucji, król Muhammad VI nadal jest religijnym i politycznym przywódcą, który posiada szerokie uprawnienia wykonawcze oraz jest nietykalny. Rząd i parlament wykonują przede wszystkim jego wolę, a nie wyborców. Partie polityczne jak dotąd są zbyt słabe, aby stać się znaczącą alternatywą polityczną. Różnice pomiędzy przepisami prawa a ich praktycznym wykorzystaniem podważają wartość wielu prawnych reform<sup>5</sup>.

W 2003 r. Maroko zostało pierwszym krajem partnerskim Unii w Afryce Północnej, który wyraził zgodę na ustanowienie Podkomisji ds. Praw Człowieka, Demokratyzacji i Rządów w ramach Rady Stowarzyszenia Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego. Podkomisja stanowi główne forum, na którym podejmowane są dyskusje dotyczące praw człowieka i swobód obywatelskich, a przedstawiciele strony europejskiej wyraźnie zachęcają władze marokańskie do podjęcia reform strukturalnych w tym zakresie. Jednakże jest wątpliwe, że te zachęty przyniosą rezultaty, jeśli są wypowiedane głównie w ramach obrad zamkniętych dwustronnych komisji. Dla niektórych europejskich dyplomatów jest to przede wszystkim kwestia taktyki, ze względu na delikatność dyplomatyczną takich rozmów, a dla innych wyraz braku zainteresowania UE i traktowaniem dialogu politycznego priorytetowo<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> L. Jaidi, *Morocco/EU Advance Status: What Value Does it Add to the European Neighbourhood Policy*, Rabat 2009, s. 1.

<sup>6</sup> K. Kausch, *Morocco*, [w:] *Is the European Union Supporting Democracy in its Neighbourhood*, red. R. Youngs, Spain 2008, s. 9.

We wrześniu 2007 r. wybory w Maroku zostały uznane przez obserwatorów międzynarodowych i politycznych przywódców za najbardziej przejrzyste w marokańskiej historii. Rzeczywiście, dopuszczono pierwszy raz w historii, międzynarodową misję obserwacyjną. Natomiast stale maleje frekwencja (gwałtownie spadła: z 58% w 1997 r. do 52% w 2002 r. i 37% w 2007 r.), co może wskazywać, że te dane są mniej manipulowane niż poprzednio, ale również, że mimo reform, nie udało się wzbudzić w społeczeństwie poczucia, iż obywatele mają rzeczywisty wpływ na władzę i decyzje. Po wyborach przedstawiciele Komisji Europejskiej (podówczas prezydenturę objęła Portugalia) wyrazili zadowolenie z przeprowadzonych wyborów, mówiąc, że spełniły one demokratyczne warunki, co jest dowodem zaangażowania Maroka w proces reform<sup>7</sup>. Prezydent Francji Nicolas Sarkozy napisał list do króla Muhammada VI, w którym stwierdził, „że kraj po raz kolejny wykazał, iż zmierza w kierunku demokracji”, minister spraw zagranicznych Hiszpanii Miguel Angel Moratinos wskazał, że niska frekwencja jest „dowodem, że wybory były całkowicie wolne”, a Wysoki Przedstawiciel UE Javier Solana mówił, że wybory należy traktować jako dowód „dojrzałości politycznej Maroka”<sup>8</sup>.

Wielkość funduszy europejskich dla Maroka stale wzrasta, ale wciąż są one niewspółmiernie niskie w porównaniu z ogólną oficjalną pomocą rozwojową Unii (ODA). Finansowe wsparcie dla projektów organizacji pozarządowych z Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR), nie jest wystarczające, aby przeciwstawić się selektywnym reformom politycznym, prowadzonym przez marokański rząd. W latach 2003–2006 marokańskie organizacje pozarządowe otrzymały 2 mln euro. Śródkie te zostały następnie podwojone, ale nadal stanowią tylko 2 procent wszystkich funduszy, które Komisja zakontaktuowała dla Maroka. Większość mikroprojektów finansowanych przez EIDHR miała budżet nieprzekraczający 100 tys. euro, a beneficjentami były marokańskie organizacje pozarządowe, które jednak nie są w pełni niezależne od rządu. W latach 2005–2007 projekty organizacji pozarządowych koncentrowały się na promocji udziału obywateli w życiu publicznym, dobrego zarządzania, kultury, praw człowieka, pojednania, prawa kobiet, dzieci, osób niepełnosprawnych oraz mediów<sup>9</sup>.

W latach 2002–2004 Komisja Europejska przeznaczyła 50 mln euro na rozwój kształcenia zawodowego w Maroku i 8 mln euro na uczestnictwo Maroka w programie współpracy naukowej Tempus. W latach 2007–2010 środki dla Maroka na edukację zwiększyły się dwukrotnie.

W 2007 r. Maroko zostało pierwszym krajem partnerskim EPS, który otrzymał możliwość uzyskania dodatkowych środków z Instrumentu Wspierania Systemu Rządów – dodatkowego funduszu nagradzania tych krajów, które poczyniły największe postępy w dziedzinie demokracji i praw człowieka. 28 mln euro Maro-

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 11; K. Kausch, *Elections 2007: The Most Transparent Status Quo in Moroccan History*, „Mediterranean Politics” 2008, Vol. 13, No. 1.

<sup>9</sup> *Idem*, *Morocco*, s. 9–12.

ko przeznaczyło więc na modernizację administracji publicznej, ograniczanie ubóstwa, programy opieki społecznej i na programy edukacyjne<sup>10</sup>.

Tabela 1. Maroko – handel z Unią Europejską (w mln euro oraz %)

| rok  | import | zmiany | udział<br>(w UE) | eksport | zmiany | udział<br>(w UE) | balans | handel |
|------|--------|--------|------------------|---------|--------|------------------|--------|--------|
| 2006 | 11,48  | 26,7   | 57,7             | 6,57    | 0,8    | 62,3             | -4,91  | 18,1   |
| 2007 | 13,62  | 18,6   | 57,3             | 7,34    | 11,7   | 62,2             | -6,27  | 20,96  |
| 2008 | 15,9   | 16,8   | 58,7             | 7,64    | 4,1    | 58,9             | -8,23  | 23,54  |
| 2009 | 13,13  | -17,4  | 59,2             | 5,97    | -22    | 62               | -7,17  | 19,1   |

Tabela 2. Handel Unii Europejskiej z Marokiem (w mln euro oraz %)

| rok  | import | zmiany | udział<br>(w UE) | eksport | zmiany | udział<br>(w UE) | balans | handel |
|------|--------|--------|------------------|---------|--------|------------------|--------|--------|
| 2006 | 7,22   | -20,7  | 0,5              | 10,48   | -11,5  | 0,9              | 3,26   | 17,7   |
| 2007 | 8,1    | 12     | 0,6              | 12,38   | 18,2   | 1                | 4,23   | 20,5   |
| 2008 | 8,4    | 3,9    | 0,5              | 14,46   | 16,8   | 1,1              | 6,1    | 22,86  |
| 2009 | 6,56   | -22    | 0,5              | 11,94   | -17,4  | 1,1              | 5,4    | 18,5   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113421.pdf](http://www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113421.pdf).

W sprawozdaniach z realizacji planu działania dla Maroka, brak wyraźnej krytyki w zakresie demokracji i praw człowieka, co może wiązać się z tym, że Unia dostosowuje swoje podejście do realiów politycznych. W sprawozdaniach główne miejsce zajmują sukcesy Maroka w zakresie reform ekonomicznych, nie ma w nich miejsca na ocenę demokracji i praw człowieka. Przykładowo, komisarz Benita Ferrero-Waldner na konferencji prasowej z okazji wydania raportów z wdrażania EPS, określiła tę politykę jako „sukces”, natomiast nie odniosła się w ogóle do kwestii demokracji i praw człowieka<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> EC non-paper, *Principles for the Implementation of a Governance Facility under ENPI*, 22 February 2008.

<sup>11</sup> Commission of the European Communities, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007, Sectoral progress report*, SEC (2008) 403, 3 April 2008; *Europe Deepens Ties with its Neighbours and Supports their Reforms*, Press Release IP/08/509, 3 April 2008.

Największym partnerem handlowym Maroka jest Francja (w 2005 r. 18% importu oraz jedna trzecia eksportu pochodziły z obrotów handlowych z Francją). Podczas pierwszej wizyty w Maroku prezydent Nicolas Sarkozy uzgodnił umowy biznesowe dla francuskich firm, o łącznej wartości 3 bln euro<sup>12</sup>. Francja jest także największym darczyńcą pomocy finansowej. W ciągu ostatniej dekady wsparcie wynosiło około 188 mln euro rocznie. Środki zostały przeznaczone na rozwój sektora produkcyjnego (31%), edukacji (25%), infrastruktury (24%), zarządzania wodą (7%). Natomiast wsparcie dla administracji stanowiło 13% i objęło również promocję dialogu międzykulturowego, języka francuskiego, kultury, demokracji i programy modernizacji administracji publicznej, decentralizacji i modernizacji wymiaru sprawiedliwości. Z kolei pomoc rozwojowa Hiszpanii dla Maroka wzrosła w ostatnich latach z około 30 mln euro w 2003 r. do 70 mln euro w 2006 r.<sup>13</sup>

W związku z potrzebą dywersyfikacji dostaw energii do Europy w kontekście wysokich cen ropy naftowej i pogorszenia stosunków z Rosją, Maroko także zyskuje na znaczeniu jako kraj tranzytowy surowców energetycznych, zwłaszcza z Algierii. Wspólna deklaracja UE–Maroko o współpracy energetycznej, została podpisana w lipcu 2007 r. Jednak można wskazać szereg problemów, które wpływają na stosunki dwustronne. Przykładowo, w październiku 2007 r. francuski sędzia wydał międzynarodowy nakaz przeciwko kilku wyższym urzędnikom Maroka, zamieszanym w represje i zniknięcie opozycjonisty Mehdi Ben Barka w Paryżu w 1965 r. W 2009 r. marokański rząd nakazał konfiskatę i zniszczenie ok. 100 tys. egzemplarzy gazety „TelQuel” i jej arabskojęzycznej wersji „Nichane”, po tym, jak opublikowały one sondaż na temat bilansu rządów króla Muhammada VI<sup>14</sup>. Kontrowersje występują także w stosunkach Hiszpanii z Marokiem, dotyczą one hiszpańskich enklaw Ceuta i Melilla. Hiszpania wszczęła sprawę przeciwko kilku wysokim marokańskim urzędnikom za ludobójstwo w Saharze Zachodniej. Żaden z tych sporów, nie wpływa znacząco w dłuższej perspektywie na pogorszenie stosunków. Hiszpańscy i francuscy dyplomaci niejednokrotnie potwierdzali, że ze względu na silnie więzi i wspólne interesy zakorzenione w bliskości geograficznej, relacje z Marokiem powinny być prowadzone w większym stopniu w ramach dwustronnej współpracy. Państw członkowskie UE zajmowały się głównie migracją, bezpieczeństwem regionalnym, kontaktami handlowymi. Kraje północne, patrząc bardziej do Wschód niż na południe, nie podejmują wobec Maroka ważniejszych inicjatyw i często pozostawiają pole do działania dla Francji i Hiszpanii<sup>15</sup>.

Migracja jest kluczową kwestią w stosunkach pomiędzy Unią a Marokiem i leży w interesie obu stron. Zarządzanie kontrolą graniczną i szybkie zakończenie negocjacji w sprawie umowy o readmisji stanowią priorytetowe kwestie. Naj-

<sup>12</sup> K. Kausch, *Morocco...*, s. 20–23.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>14</sup> *Cenzura prasy szkodzi wizerunkowi Maroka*, „Le Monde”, 03.08.2009 [za: Eurotopics].

<sup>15</sup> K. Kausch, *Morocco...*, s. 24.

bardziej dotknięte przez nielegalnych imigrantów są Hiszpania i Francja. Maroko w ostatnich latach stało się krajem tranzytowym dla migrantów z Ameryki Południowej i liczy na większą pomoc w zakresie kontroli granicznych oraz uzyskania większych przywilejów dla swoich obywateli w Europie, jak np. rozszerzenie dostępu do unijnych rynków pracy.

Ze względu na wyrażone uznanie Maroka, 23 lipca 2007 r. na spotkaniu Rady Stowarzyszenia oficjalnie wszczęto proces negocjowania zaawansowanego statusu dla Maroka w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Trwał rok, podczas uzgodnień ustalono, że nowa umowa musi obejmować spójny zestaw kompleksowych reform, które mają doprowadzić do rzeczywistych przemian demokratycznych w Maroku. Musi odzwierciedlać „zaawansowanie” partnera, który powinien jasno zobowiązać się do reform systemowych. We wspólnym dokumencie, przyjętym podczas siódmego spotkania Rady Stowarzyszenia UE-Maroko w październiku 2008 roku, Unia Europejska i Maroko ogłosiły konieczność wzmocnienia relacji i prac nad zaawansowanym statusem. Obaj partnerzy postanowili ponownie zbadać umowy ramowe. Było to nie tylko próbą wyróżnienia kraju, ale również wynikało z konieczności wprowadzenia nowych form zarządzania. Dokument stanowi „mapę drogową” na rzecz stopniowego, trwałego rozwoju dwustronnych relacji politycznych, gospodarczych, finansowych i społecznych, w celu ułatwienia udziału Maroka, w programach i agencjach unijnych<sup>16</sup>. Partnerzy uważają że zaawansowany status powinien wzmocnić współpracę polityczną między Marokiem a UE oraz ułatwić stopniową integrację marokańskiej gospodarki z rynkiem wywnętrznym Unii, przez zapewnienie odpowiedniego wsparcia finansowego dla kraju. Prace nad zaawansowanym statusem zbiegły się z rewizją planu działania. Niektórzy europejscy dyplomaci wskazują „nieodwracalność” marokańskiej demokratyzacji, jeśli kraj chce się wywiązać z zobowiązań. Natomiast po stronie Maroka plan działania nie jest postrzegany jako dokument wiążący, „plan działania zawiera prawnie niewiążące wytyczne, które nie powinny być postrzegane jako Biblia”<sup>17</sup>.

Wartością dodaną współpracy Maroka i UE są nowe formy dialogu politycznego: takie jak szczyt UE–Maroko, który odbył się po raz pierwszy w Grenadzie, spotkanie w Nowym Jorku z udziałem marokańskiego ministra spraw zagranicznych oraz Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Wspólnej Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), spotkania ministrów spraw zagranicznych obu stron, sektorowe spotkania na szczeblu ministerialnym oraz udział ambasadora lub wysokiej rangi urzędnika z Maroka w niektórych komisjach Rady UE. Odbywają się także spotkania grup roboczych zajmujących się daną dziedziną współpracy. Wzmocnione zostały stosunki na szczeblu parlamentarnym – wspólne komisje międzyparlamentarne, przedstawiciele marokańskiego parlamentu będą mogli

---

<sup>16</sup> *Neighbourhood Policy: Participation in European Union Agencies and Programmes*, [www.europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/r15015\\_en.htm](http://www.europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r15015_en.htm).

<sup>17</sup> K. Kausch, *Morocco...*, s. 17.



uczestniczyć w charakterze obserwatora w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy. Podpisano także umowę ramową na podstawie, której możliwy jest udział Maroka w cywilnych i wojskowych operacjach zarządzania kryzysowego. Przykładem współpracy w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jest udział marokańskich żołnierzy w operacji „Althea” w Bośni i Hercegowinie. W zakresie bezpieczeństwa UE i Maroko postanowiły zacieśnić współpracę w walce z międzynarodowym terroryzmem. Dąży się także do stworzenia wspólnej przestrzeni gospodarczej przez integrację gospodarki marokańskiej z rynkiem wewnętrznym Unii. Cel ten ma być osiągnięty przez rozwój wspólnych działań w kluczowych obszarach: dostosowanie systemu prawnego Maroka do dorobku prawnego UE, zawarcie kompleksowego porozumienia o wolnym handlu, udział Maroka w sieci transeuropejskich i sektorowych programów współpracy<sup>18</sup>.

Dostosowanie systemu prawnego Maroka do unijnego dorobku prawnego będzie długotrwałym i kosztownym procesem, gdyż wymaga znacznych inwestycji w środowisko, zdrowie, bezpieczeństwo pracy oraz modernizacji gospodarki. Wspólny dokument wymienia konieczność utworzenia głębszego porozumienia o wolnym handlu, które pozwoli na swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i siły roboczej<sup>19</sup>.

W odniesieniu do udziału w agencjach wspólnotowych, kraj ten wyraził chęć włączenia się w następujące: Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA), Eurojust i Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (EUISS). Istnieją również plany stopniowej integracji kraju z systemem wczesnego ostrzegania w zakresie żywności i pasz (RASFF) oraz powiązań kooperacyjnych z Europejską Agencją Środowiska (EEA) i Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA). UE może pokryć część kosztów udziału Maroka w agencjach, jednak wiele zależy od nastawienia kraju i zmian prawnych, które muszą być zgodne z celami tych agencji i programów<sup>20</sup>.

Jak wspomniano, w porównaniu z innymi państwami Afryki Północnej, Maroko bez wątpienia jest najbardziej liberalne. Jednak niezależnie od tego, władza ma charakter autorytarny, przywódcy podejmują selektywne reformy nienaruszające podstaw władzy i politycznych oraz gospodarczych przywilejów. Unia Europejska zdaje sobie sprawę ze strategicznego znaczenia Maroka dla przyszłości interesów europejskich w całej Afryce Północnej, dlatego też niejednokrotnie jej przywódcy przysmykali oko na przypadki łamania praw człowieka i starają się kreować wizerunek Maroka jako lidera reform demokratycznych i partnera, który stał się filarem stabilności w regionie.

---

<sup>18</sup> *EU Grants Advanced Status to Morocco*, „Maghrebija”, Naoufel Cherkaoui for Magharebia in Rabat, 19 October 2008.

<sup>19</sup> L. Jaidi, *Morocco/EU Advance Status...*, s. 5.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 6.



## Tunezja

Tunezja w ostatnich latach postrzegana była jako wyspa stabilności ekonomicznej, dynamiki gospodarczej i społecznej nowoczesności. Doceniana była przez zachodnich polityków i inwestorów, jednak w ciągu kilku lat stała się najbardziej represyjnym krajem w regionie Morza Śródziemnego. Tunezyjscy obrońcy praw człowieka regularnie byli poddawani kontroli, tajne służby blokowały dostęp do Internetu i serwisów społecznościowych, linie telefoniczne pozostawały na podsłuchu, a maile monitorowane były przez urzędników państwowych.

Od czasu przyjęcia przez Tunezję planu działania, w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, stała się ona najlepiej rozwiniętym krajem Śródziemnomorza. Miała najwyższe PKB na jednego mieszkańca, wzrost na poziomie 5%, stabilną stopę inflacji, jest również inicjatorem tzw. Porozumienia z Agadiru<sup>21</sup>. Jako pierwszy kraj Partnerstwa do 2008 r. wprowadziła zmiany pozwalające na utworzenie strefy wolnego handlu z Unią Europejską w zakresie produktów przemysłowych. Największym inwestorem zagranicznym w Tunezji były kraje Unii Europejskiej.

Tabela 3: Tunezja – handel z Unią Europejską (w mln euro oraz %)

| rok  | import | zmiany | udział<br>(w UE) | eksport | zmiany | udział<br>(w UE) | balans | handel |
|------|--------|--------|------------------|---------|--------|------------------|--------|--------|
| 2006 | 7,84   | 4,6    | 65,9             | 7,18    | 4,8    | 77,2             | -0,62  | 15,1   |
| 2007 | 10,47  | 33,6   | 71,9             | 8,16    | 13,7   | 76,7             | -2,3   | 18,7   |
| 2008 | 10,9   | 4      | 64,3             | 8,64    | 5,8    | 72,2             | -2,26  | 19,53  |
| 2009 | 9,9    | -8,9   | 68,3             | 7,18    | -16,8  | 72,8             | -2,7   | 17,11  |

Tabela 4: Handel Unii Europejskiej z Tunezją (w mln euro oraz %).

| rok  | import | zmiany | udział<br>(w UE) | eksport | zmiany | udział<br>(w UE) | balans | handel |
|------|--------|--------|------------------|---------|--------|------------------|--------|--------|
| 2006 | 7,63   | 12     | 0,6              | 8,72    | 9,3    | 0,8              | 1,1    | 16,35  |
| 2007 | 8,98   | 17,7   | 0,6              | 9,5     | 9      | 0,8              | 0,51   | 18,49  |
| 2008 | 9,5    | 5,8    | 0,6              | 9,91    | 4,2    | 0,8              | 0,41   | 19,41  |
| 2009 | 7,9    | -16,8  | 0,7              | 9       | -9     | 0,8              | 1,12   | 20,59  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.trade.ec.europa.eu/doclib/html/111593.htm](http://www.trade.ec.europa.eu/doclib/html/111593.htm).

<sup>21</sup> S. Wippel, *The Agadir Agreement and Open Regionalism: The New Forum for Integration on the Southern Shore of the Mediterranean in the Context of Multiple Regional Orientations*, „EuroMesco Paper” 2005, nr 45, s. 5–7.

W 2008 r. suma bezpośrednich inwestycji zagranicznych wyniosła 20,8 bilionów euro, środki te przeznaczone zostały w większości na rozwój infrastruktury<sup>22</sup>. PKB był napędzany przez wzrost produkcji w sektorze włókienniczym, nastąpił rozwój sektorów energetycznego, transportu, usługi telekomunikacyjne wzrosły o 20%. Głównym motorem wzrostu był eksport towarów, z którego wpływy stanowiły około 42% PKB. Można zauważyć także postępującą liberalizację handlu. Eksport i import towarów na początku 2008 r. stanowiły 98% PKB. W styczniu 2008 r. w Tunezji zniesiono cła importowe dla towarów z przemysłu przetwórczego. Szybko postępowała liberalizacja w sektorze usług, który stał się zróżnicowany, nowoczesny i dostarczał około 25% wpływów do budżetu, nastąpił również wzrost zatrudnienia w branży IT. Natomiast deficyt handlowy pozostawał niezmienny z uwagi na konieczność importu ropy naftowej i wzrostu cen tego surowca. Dobre wyniki gospodarcze Tunezji zostały uznane przez organizacje międzynarodowe, np. Forum Ekonomiczne w Davos w 2007 r. przyznało Tunezji pozycję najbardziej konkurencyjnego kraju w regionie<sup>23</sup>.

W zakresie rozwoju sektora prywatnego w Tunezji można było zauważyć również pozytywne zmiany. Zmniejszony został podatek od osób prawnych z 35 do 30%, obniżone kwoty minimalne niezbędne do założenia prywatnej działalności gospodarczej oraz zmniejszył się czas oczekiwania na rejestrację firmy. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w usługach w 2008 r. wyniosły 115 mln euro, co w porównaniu z 15,2 mln dolarów w 2006 r. wykazuje postęp, a przede wszystkim wzrost zaufania inwestorów dla środowiska inwestycyjnego w Tunezji. Tunezja otrzymywała także znaczne wsparcie finansowe z instrumentów dostępnych w ramach inicjatyw eurośródziemnomorskich. Przykładowo, z funduszu FEMIP, Tunezja otrzymała do 2008 r. 1297,9 mln euro na rozwój inwestycji i sektora prywatnego<sup>24</sup>.

Pomimo wzrostu ekonomicznego, bezrobocie pozostawało bardzo wysokie, szczególnie wśród wykształconych młodych obywateli. Co prawda wskaźnik ubóstwa zmniejszył się z 4,2% w 2004 r. do 3,8% w 2008 r., jednak wpływ na to miała przede wszystkim ustalona na bardzo niskim poziomie przez Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego, granica ubóstwa – 400 dinarów rocznie na mieszkańca<sup>25</sup>.

Największym zarzutem wobec kraju było to, że reformy ekonomiczne nie zawsze szły w parze z politycznymi. Unia Europejska kilkakrotnie wskazywała, że Tunezja powinna w najbliższych latach dołożyć wszelkich starań, aby zmodernizować media, wymiar sprawiedliwości, zasady rządzenia, system edukacji. Jeśli chodzi więc o sytuację gospodarczą, Tunezja implementowała katalog reform

---

<sup>22</sup> *Tunisia Relations with European Union*, [www.ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/tunisia/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/tunisia/index_en.htm).

<sup>23</sup> *European Neighborhood Policy, Economic Revue...*, s. 121–123.

<sup>24</sup> FEMIP Financing operations in Tunisia, [www.eib.org/attachments/country/tunisia\\_2010\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/country/tunisia_2010_en.pdf), s. 1–4.

<sup>25</sup> K. Kausch, *Tunisia: EU Incentives Contributing to New Repression*, „IPRIS Maghreb Review” 2010, No. 4, s. 11–12.

przyjęty w planie działania, natomiast demokratyzacja kraju w ostatnich latach została zahamowana. Przykładem może być kontrowersyjna poprawka do tunezyjskiego kodeksu karnego z lipca 2010 r., która zabrania tunezyjskim obrońcom praw człowieka kontaktów z instytucjami europejskimi. Rozprzestrzenianie poza granicami sprawozdań na temat łamania praw człowieka może być również karane, jeżeli władze uznają, że negatywnie wpłynie to na wizerunek kraju. Tunezja pojawiała się regularnie w raportach międzynarodowych organizacji praw człowieka, takich jak Amnesty International i Human Rights Watch, jako kraj represyjny<sup>26</sup>. Lista zgłaszanych naruszeń praw człowieka jest długa: od tortur, bicia i nielegalnego pozbawienia wolności, naruszenia wolności słowa, do odmowy prawa do obrony podczas procesów. Władza była coraz bardziej skoncentrowana w rękach prezydenta, kręgu jego znajomych i rodziny. Unia Europejska jednak nie reagowała stanowczo na te naruszenia. Stała się niezwykle odporna na naciski ze strony organizacji pozarządowych do stosowania sankcji wobec Tunezji. Przyczyny tego są wielorakie, m.in. uznawała za konieczne utrzymanie stabilności politycznej w trakcie trudnego okres transformacji gospodarczej<sup>27</sup>.

Unia w celu zachęty do dalszych reform, zaproponowała Tunezji pomoc przy zaawansowanym statusie współpracy. Posiadanie pozycji uprzywilejowanego partnera pociąga za sobą nie tylko dodatkową pomoc finansową, deklarację dalszej integracji i liberalizacji w handlu, ale daje także sygnał, że zaawansowany status zobowiązuje kraj do przyjęcia wartości, na których opiera się integracja europejska<sup>28</sup>.

Na posiedzeniu Rady Stowarzyszenia w 2008 r. została utworzona specjalna grupa, która zajmować się miała opracowaniem założeń statusu. Strona europejska podkreśliła swoje zadowolenie z jakości i stosunków z Tunezją, opisując kraj jako solidnego partnera, odgrywającego pionierską rolę w stosunkach eurośroziemno-morskich, gdyż m.in. jako pierwsza z państw basenu Morza Śródziemnego podpisała umowę w celu rozstrzygania sporów handlowych. Stefan Füle, europejski komisarz ds. rozszerzenia UE i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa podkreślał, że Tunezja jest pod wieloma względami przykładem dla regionu<sup>29</sup>. W świetle wydarzeń w Tunezji z początku stycznia 2011 r., które zakończyły się ucieczką prezydenta Ben Alego, Unia została więc postawiona w trudnej sytuacji. Musiała przeformułować swoją koncepcję współpracy, opierającą się na poparciu dotychczasowego reżimu i wspierania *status quo*. Polityka wsparcia procesu reform gospodarczych, modernizacji gospodarki i ograniczenia się do współpracy w zakresie zwalczania terroryzmu, kosztem reform politycznych, jak się okazało, nie sprawdziła się na dłuższą metę.

---

<sup>26</sup> E. C. Murphy, *Human Right in Tunisia: Dilemmas for European Union*, „Durham Research Online”, 21 August 2008, [www.dro.dur.ac.uk/4472/](http://www.dro.dur.ac.uk/4472/), s. 3–5.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 5–8.

<sup>28</sup> K. Kausch, *Tunisia: EU Incentives...*, s. 11.

<sup>29</sup> *Tunis Afrique Presse News Agency: Politics, Economy, Sports, Culture and Arts News from Tunisia*, 31.03.2010, [www.tap.info.tn/en/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6942&Itemid=30](http://www.tap.info.tn/en/index.php?option=com_content&task=view&id=6942&Itemid=30).

Błędem jednak byłoby stwierdzenie, że obywatele Tunezji nagle zapragnęli demokracji i walczą o jej wprowadzenie. Głównym katalizatorem wystąpień był raczej wzrost cen żywności, niż liberalizm i wolność. Bieda, połączona z wysokim bezrobociem, duży odsetek młodych, często dobrze wykształconych bezrobotnych obywateli, zrodziły frustrację z powodu braku perspektyw. Badania wskazują, że około 37% osób z wyższym wykształceniem pozostaje bez pracy przez 3,5 roku po zakończeniu edukacji. Tak więc gospodarka, pomimo tendencji wzrostowej, nie była w stanie sprostać wyzwaniom rynku pracy. Wysoki poziom edukacji w Tunezji, która posiada jeden z najlepszych systemów edukacyjnych w krajach śródziemnomorskich, negatywnie wpłynął na stabilność systemu politycznego<sup>30</sup>.

Tunezyjczycy w okresie prosperity gospodarczej, godzili się na ograniczenia w zamian za względny dobrobyt. Pierwszym objawem wpływu kryzysu finansowego dla gospodarki tunezyjskiej był gwałtowny spadek eksportu wyrobów przemysłowych na przełomie roku 2008 i 2009, produkcja przemysłowa zmniejszyła się, a ogólny wzrost PKB spadł z 4,6% w 2008 r. do 1,3% w pierwszym kwartale roku 2009<sup>31</sup>.

Rząd znalazł się w trudnej sytuacji, nie był w stanie, tak jak dotychczas, wesprzeć gospodarki i uspokoić ludność przez dopłaty do żywności i podstawowych produktów. Inflacja wzrosła trzykrotnie, co w połączeniu z niewyobrażalną skalą korupcji, obnażyło krótkowzroczność reform tunezyjskich. Do tego społeczeństwo w Tunezji jest młode i dobrze wykształcone, silne są związki zawodowe, a Ben Ali w ostatnich latach stracił zaufanie armii, wszystko to więc spowodowało, że prezydent nie był w stanie po raz kolejny powstrzymać obywateli przez strajkami.

## Porównanie sytuacji w Maroku i Tunezji

Aby porównać sytuację w obu krajach oraz wskazać przyczynę, że właśnie to Tunezja stała się pierwszym krajem, w którym społeczeństwo niezadowolone ze swojej sytuacji zdecydowało się protestować przeciw swojemu przywódcy, należy zwrócić uwagę na czynniki ekonomiczne, społeczne oraz polityczne. Przez długi okres Ben Ali był w stanie utrzymać władzę i uzasadnić swoje rządy, podtrzymując stosunkowo wysoki standard życia w kraju. Jego strategia utrzymania władzy, opierając się na rekompensowaniu braku wolności politycznej dobrobytem gospodarczym, z czasem stała się jednak niemożliwa do utrzymania. W ostatnich latach stopa bezrobocia w Tunezji drastycznie wzrosła, a nierówności społeczne były coraz bardziej widoczne. Do tego informacje dostarczone przez portal WikiLeaks potwierdzały obawy obywateli Tunezji, że duży procent środków publicznych wy-

---

<sup>30</sup> D. Liszczyk, *Francja wobec kryzysu w Afryce Północnej*, „Biuletyn PISM”, 17 marca 2011, s. 2.

<sup>31</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Implementation of the European Neighborhood Policy in 2009*, „Tunisia Progress Report”, 12 May 2010, [www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10\\_517\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_517_en.pdf).

korzystywany jest do prywatnych celów władzy<sup>32</sup>. Kolejną kwestią był fakt, że w demonstracjach brali udział wszyscy przedstawiciele społeczeństwa. W Tunezji, w porównaniu z innymi krajami regionu, obywatele są nowocześni, dobrze wykształceni, rozwija się klasa średnia. Społeczeństwo jest w miarę jednorodne pod względem etnicznym, do tego, jak na kraje arabskie, wskaźnik równości kobiet jest stosunkowo wysoki. Pomimo więc cenzury i kontroli prasy, obywatele skutecznie wykorzystywali możliwości, jakie dają im nowoczesne technologie. Portale społecznościowe, takie jak Facebook czy Twitter, stały się wirtualnym miejscem spotkań i komunikacji oraz narzędziem, za pomocą którego byli w stanie się zjednoczyć. Wszystko to spowodowało, że to właśnie w Tunezji rozpoczął się proces zmian w świecie arabskim. Natomiast dyskusyjną sprawą jest, czy taka sytuacja może się powtórzyć w innym kraju<sup>33</sup>.

Maroko, jedyna monarchia w Afryce Północnej, jak pokazały ostatnie miesiące, pozostaje stosunkowo stabilnym krajem – w porównaniu z zaognioną i wciąż niepewną sytuacją w Tunezji czy Egipcie. Ogólnie można przyjąć, że monarchie (także np. Jordania) są postrzegane jako bardziej stabilne. Jest to wynikiem z jednej strony tego, że dynastia marokańska posiada religijne umocowanie, a z drugiej – w sytuacji niezadowolenia społeczeństwa monarcha może bardzo szybko i skutecznie uspokoić obywateli przez odwołanie rządu, a tym samym stworzyć wrażenie, iż głos ludu został wysłuchany<sup>34</sup>. Do tego Maroko jest rządzone przez młodego i dobrze wykształconego władcę, który przez ostatnie lata zdobył opinię reformatora, przez np. poszerzenie praw kobiet. Badanie przeprowadzone w Maroku w 2009 r. wykazało, że 90% obywateli dobrze ocenia rządy króla. Kolejną sprawą są różnice w strukturze i charakterze społeczeństwa. W Maroku społeczeństwo jest tradycyjne, silnie przywiązane do więzi rodzinnych, identyfikujące się bardziej z najbliższym plemieniem niż narodem. Różnice pomiędzy miastem a terenami wiejskimi są bardziej widoczne niż w pozostałych krajach regionu. Społeczeństwo nie jest dobrze wykształcone, wskaźnik analfabetyzmu wśród kobiet wynosi 50%, nie wykształciła się też silna klasa średnia, jak w Tunezji.

Czynnikami, który przyczynia się do stabilizacji systemu są też znaczne swobody polityczne w porównaniu z innymi państwami regionu. Przedstawiciele opozycji są reprezentowani w rządzie, co więcej, król toleruje działalność nielegalizowanej partii islamistów „Sprawiedliwość i Miłość”, nie dając tym samym argumentu jej przywódcom do podburzania obywateli. Warto jednak dodać, że w ostatnim okresie zaostrzone zostały przepisy dotyczące funkcjonowania prasy, przestrzeganie praw człowieka uległo pogorszeniu. Polityka względem Sahary Zachodniej jest stale potępiana przez społeczność międzynarodową, natomiast warto zaznaczyć, że istnieje ogólne przyzwolenie obywateli na stosowanie represji

---

<sup>32</sup> M. Asseburg, I. Werenfels, *The Tapping of Ben Ali: Isolated Development of First Domino*, „SWP Comments”, German Institute of International and Security Affairs, February 2011, s. 3.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 6.

wobec Sahary Zachodniej i nie może ona liczyć na solidarność z marokańskimi obywatelami<sup>35</sup>. Natomiast biorąc pod uwagę obiektywne wskaźniki poziomu życia w Maroku, widać, że są one niższe niż w Tunezji, młodzi ludzie mają mniej szans na znalezienie miejsca pracy. Pomimo procesu modernizacji, sytuacja ekonomiczna w najbliższym czasie nie sprostą oczekiwaniom obywateli. Ważne natomiast jest to, że Muhammad VI, obserwując sytuację w najbliższych krajach, sam inicjuje proces zmian, aby nie dopuścić do rozwoju protestów.

Pomimo tego Maroko również stało się miejscem wystąpień obywateli, ale reakcje sił porządkowych były umiarkowane. Różnica w stosunku do Tunezji polegała przede wszystkim na tym, że demonstranci nie domagali się upadku monarchii i ustąpienia Muhammada VI, ich oczekiwania dotyczą reformy systemu konstytucyjnego, ograniczenia władzy monarchy, a tym samym wprowadzenia większych swobód obywatelskich<sup>36</sup>. Kilka dni po demonstracjach, 9 marca 2011 r., król wygłosił przemówienie do narodu, w którym obiecał kompleksowe reformy demokratyczne. W tym celu powołał specjalną Komisję Konsultacyjną, której działania mają skupić się na dialogu i wymiany poglądów na temat propozycji reform. W skład Komisji weszli m.in. przedstawiciele poszczególnych sił politycznych, związków zawodowych, środowisk akademickich<sup>37</sup>. Najbardziej znaczące propozycje zmian dotyczą niezawisłości sądów oraz rozszerzenia uprawnień parlamentu. Zwycięska partia w wyborach będzie miała możliwość desygnowania kandydata na premiera, co dotychczas było zarezerwowane wyłącznie dla króla. Na efekty prac trzeba będzie poczekać, natomiast istotny wydaje się fakt, że przywódca Maroka stara się wychodzić naprzeciw wyzwaniom i trafnie ocenia sytuację. W przeciwieństwie do innych rządzących w krajach Afryki Północnej, jest w stanie przekazać część swoich uprawnień, w zamian za zachowanie pozycji monarchy i utrzymania ciągłości władzy.

## Stanowisko Unii Europejskiej

Spóźniona i ostrożna reakcja Unii Europejskiej na protesty w Tunezji pozwala sądzić, że została ona zaskoczona rozwojem sytuacji. Dopiero po kilku dniach Wysoki Przedstawiciel do spraw polityki zagranicznej, Catherine Ashton, wygłosiła przemówienie, w którym bardzo ogólnikowo podkreśliła, że przestrzeganie zasad demokracji i praw człowieka jest dla Unii sprawą priorytetową. Dała tym samym do zrozumienia przywódcy Tunezji, że nie będzie tolerować użycia siły przeciwko ludności cywilnej. Wraz z rozwojem sytuacji, można było zauważyć zmianę retoryki unijnej wobec coraz bardziej napiętej sytuacji, dotychczasowy sprzymierzeńca został wezwany do wysłuchania głosu ludu i ustąpienia ze stanowiska. Poparcie

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>36</sup> *Maroko wzorem państwa reformatorskiego*, „El País”, 21.02.2011 [za: Eurotopics].

<sup>37</sup> *Maroko zbliża się do Europy*, *ibidem*, 11.03.2011 [za: Eurotopics].



żądań obywateli Tunezji nie było dla Unii sprawą prostą, gdyż oznaczało to przyznanie się do wcześniejszych błędnych założeń polityki wobec tego kraju, tj. zacieśniania współpracy z przedstawicielem reżimu, popieranie *status quo*, w zamian za współpracę ekonomiczną, w zakresie zwalczania terroryzmu oraz współpracę dotyczącą polityki imigracyjnej<sup>38</sup>.

Wydarzenia w Afryce Północnej postawiły więc przed przywódcami Unii Europejskiej nowe problemy do rozwiązania – konieczność przeglądu dotychczasowych inicjatyw eurośródziemnomorskich. Przedstawiciele Hiszpanii, Francji, Cypru, Grecji, Malty i Słowenii przedstawili w lutym 2011 r. propozycję przeformułowania polityki Unii Europejskiej wobec państw basenu Morza Śródziemnego. Wskazali również na dysproporcję pomiędzy wsparciem, jakie Unia udziela wschodnim sąsiadom, a środkami kierowanymi do państw Południa. Premier Hiszpanii zaproponował również utworzenie instytucji dla krajów śródziemnomorskich na wzór Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju<sup>39</sup>. Od początku lutego 2011 r. Komisja Europejska zapowiadała zwiększenie środków unijnych na pomoc humanitarną oraz programy dotyczące migracji. Uzgodnienia, jak zwykle, napotykały wiele trudności, z uwagi na rozbieżne interesy poszczególnych członków Unii Europejskiej. 8 marca Unia przedstawiła nową propozycję dla państw Afryki Północnej – Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu. Dokument został przedstawiony wspólnie przez Catherine Ashton i przewodniczącego Komisji Europejskiej Jose Manuela Barroso.

Wstępnie został poparty przez państwa członkowskie na nadzwyczajnej sesji Rady Europejskiej. Wskazuje się w nim konieczność jakościowej zmiany w polityce UE wobec południowego sąsiedztwa – głównie przez zastosowanie zasad zróżnicowania i warunkowości oraz zakłada, że przyszłe partnerstwo będzie opierało się na trzech filarach. Po pierwsze, UE powinna skoncentrować się na kwestiach praw człowieka, reformach konstytucyjnych i wymiaru sprawiedliwości, walce z korupcją oraz na działaniach promujących zmiany demokratyczne. Po drugie, powinna wspierać budowę społeczeństwa obywatelskiego, rozwijać bezpośredni dialog z mieszkańcami poszczególnych regionów<sup>40</sup>. Po trzecie, sektor małych i średnich przedsiębiorstw powinien otrzymać większą pomoc – tak, aby mógł całościowo wspierać wzrost gospodarczy i rozwój, zwrócono także szczególną uwagę na kształcenie, poprawę zdrowia i systemu edukacji oraz rozwój biedniejszych regionów. W tym celu Komisja zamierza powiązać programy wsparcia finansowego z zobowiązaniami dotyczącymi reform politycznych i gospodarczych.

Dokument, mimo wstępnej akceptacji, był również krytykowany przez niektóre państwa członkowskie, co jest wynikiem odmiennego podejścia do przyszłości stosunków eurośródziemnomorskich. Wielka Brytania i Niemcy wzywa-

---

<sup>38</sup> A. de Vasconcelos, *Tunisia: a Chance for Democracy*, ISS Analysis, European Union Institute for Security Studies, January 2011, [www.iss.europa.eu/uploads/media/Tunisia\\_-\\_A\\_chance\\_for\\_democracy.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Tunisia_-_A_chance_for_democracy.pdf), s. 2.

<sup>39</sup> B. Znojek, *Hiszpania wobec kryzysu w Afryce Północnej*, „Biuletyn PISM”, 17 marca 2011, s. 2.

<sup>40</sup> B. Wojna, *Polityka Unii wobec południowych sąsiadów: czas na zmiany*, portal „Europa”, 17 marca 2011.



ją do określenia bardziej rygorystycznych warunków współpracy, optując za dobrze znaną polityką tzw. kija i marchewki, najpierw kraje powinny zapowiedzieć i rozpocząć wdrażanie reform demokratycznych, a potem będą mogły skorzystać z unijnej pomocy finansowej. Natomiast południowi sąsiedzi, jak Włochy i Malta, wolą kontynuować dotychczasowe stosunki dobrosąsiedzkie, oparte przede wszystkim na współpracy ekonomicznej<sup>41</sup>. Kolejna kontrowersyjna kwestia na posiedzeniu Rady dotyczyła polityki migracyjnej wobec krajów śródziemnomorskich. Przewodniczący José Manuel Barroso podkreślił potrzebę „solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności” w rozwiązywaniu kwestii migracji, ale kanclerz Niemiec Angela Merkel odniosła się do „istniejących instrumentów” i zauważyła, że przyszłości młodych ludzi leży w ich ojczystych krajach<sup>42</sup>.

Na początku maja 2011 r. Komisja Europejska wydała specjalny komunikat w sprawie migracji, w którym po raz kolejny wypowiedziała się na temat konieczności wzmocnienia polityki migracyjnej tak, aby była dostosowana do obecnych wyzwań<sup>43</sup>. Szczególną uwagę zwrócono na sytuację Włoch, które stały się głównym krajem tranzytowym migrantów z Tunezji do Europy Zachodniej. Zapowiedziano wzmocnienie programu współpracy transgranicznej Tunezji i Włoch przez przyznanie 8 mln euro<sup>44</sup>.

Po bliższej analizie dokumentu trudno nie zauważyć, że Unia nie przedstawiła tak naprawdę nowej oferty krajom Afryki Północnej, niemal wszystko już wcześniej zapisano w Deklaracji barcelońskiej i paryskiej czy „Wider Europe The New Neighbourhood Policy”. Pozostaje mieć nadzieję, że propozycja ta będzie wkrótce rozszerzona przez konkretne plany działania i nowy podział środków unijnych.

W obliczu obecnego kryzysu w Afryce Północnej, Unia faktycznie może zrobić niewiele. Może wspierać budowę społeczeństwa obywatelskiego i opozycję w tworzeniu trzonu przemian przez oferowanie pomocy finansowej i prowadzić stały monitoring tego procesu. Jednak musi najpierw odzyskać wiarygodność Tunezyjczyków i społeczeństw basenu Morza Śródziemnego. Realizacja demokratycznych przemian w Tunezji i Maroku ma kluczowe znaczenie dla Europy, wszystkie, niezbędne kroki w celu zapewnienia pomyślnego wyniku zmian powinny więc być podejmowane z rozwagą i stopniowo. Po latach ucisku opozycja potrzebuje czasu, aby się zorganizować i zbudować silne partie polityczne, co ma zasadnicze znaczenie dla przyszłych przemian demokratycznych.

---

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> *Partnership for Democracy and Shared Prosperity*, COM (2011) 200 final, Brussels, 8 March 2011, [www.eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011\\_200\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf); Declaration adopted by the extraordinary European Council, Brussels, 11 March 2011, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/119780.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119780.pdf).

<sup>43</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The Economic and Social Committee and the Committee of the Region, Communication on Migration*, COM (2011) 248 final, Brussels, 4 May 2011.

<sup>44</sup> *Over 8 Million for 13 Projects under CBC Italy-Tunisia*, 12 May 2011, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

## Podsumowanie

Wydarzenia w Tunezji pociągnęły ze sobą protesty niemal na całym Bliskim i Środkowym Wschodzie. Sytuacji w poszczególnych krajach nie można jednak porównywać – w większości źródło wystąpień tkwiło w biedzie i braku perspektyw życiowych młodych obywateli, ale rezultaty tych buntów z pewnością będą różne w poszczególnych krajach. Kolejne reżimy, jak zauważył Jerzy Zdanowski, nie będą upadały jeden po drugim. Każdy kraj arabski ma własną specyfikę, a różnice między nimi są znacznie większe, niż np. między krajami słowiańskimi<sup>45</sup>. Nie wszystkie wystąpienia i protesty doprowadzą do rzeczywistych systemowych zmian i transformacji ustrojowej.

Zmiany w Tunezji i Maroku to zaledwie pierwszy krok na drodze ku demokratyzacji, która na pewno wymaga kilku zmian pokoleniowych, nie tylko ze względu na wewnętrzne uwarunkowania poszczególnych krajów, ale i międzynarodowe implikacje jakie rodzić mogą młode arabskie demokracje. Pomoc i wsparcie Unii wydaje się niezbędne i konieczne. Jeśli zapowiedziany przez Maroko proces zmian będzie realizowany, to może stać się przykładem dla innych krajów Afryki Północnej. Na specyficzną sytuację Maroka wpływ ma również bliskość geograficzna oraz historyczne związki z Europą Zachodnią. Argumentem za powodzeniem procesu demokratyzacji jest i to, że co prawda Maroko także stało się miejscem demonstracji, jednak były one podyktowane chęcią wypowiedzenia się obywateli w sprawie deficytu demokracji, a nie obalenia systemu. Dlatego też kraj ten ma dobre warunki do przeprowadzenia rzeczywistych reform.

---

<sup>45</sup> J. Zdanowski, *Ropa powstrzymuje rewolty*, „Gazeta Prawna”, 18 lutego 2011.

Sandra Fiałek

## **RYNEK HANDLU KWOTAMI EMISYJNYMI NA PRZYKŁADZIE UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Wprowadzenie**

Energia w codziennym życiu człowieka jest niezbędna do funkcjonowania i praktycznie wszechobecna. Energia stała się istotnym zagadnieniem nie tylko dla jednostki, ale i dla całego globu ziemskiego. Na każdym poziomie, czy to europejskim, czy światowym, jest zagadnieniem istotnym ze względu na konieczność zapewnienia stałych dostaw paliw i energii w ilości, która pozwoli na zaspokojenie potrzeb ludzkich. Spalanie paliw kopalnych, takich jak węgiel czy gaz ziemny, powoduje jednak zanieczyszczanie środowiska naturalnego oraz emisję ich resztek do atmosfery. Na Ziemi więcej jest węgla kopalnego – złoża ropy naftowej są ograniczone i powoduje to konieczność poszukiwań alternatywnych źródeł energii. Problemem staje się jednak dwutlenek węgla, który gromadzi się w atmosferze, pomimo że jego część jest pochłaniana przez biosferę lądową i oceany. Długoterminowe prognozy dotyczące dwutlenku węgla zmusiły więc rządy i instytucje do ustanowienia pewnych ograniczeń bądź wprowadzenia alternatywy dla tego paliwa kopalnego.

### **Emisja gazów cieplarnianych**

Na szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r. podniesiono między innymi problem redukcji emisji gazów cieplarnianych. Już wtedy zauważono, że jest to jeden z głów-

nych powodów globalnego ocieplenia. Globalne ocieplenie staje się istotnym problemem dla całego świata, a tym bardziej dla przyszłych pokoleń. Funkcjonuje wiele teorii na temat przyczyn jego powstawania. Część badaczy jest zdania, że to normalne zjawisko atmosferyczne. Z drugiej strony pada opinia, że za globalne ocieplenie odpowiada działalność człowieka: jest on głównym emitentem gazów cieplarnianych przedostających się do atmosfery. Do przyczyn antropogenicznych zmian temperatury na Ziemi można zaliczyć również proces uprzemysłowienia, degradację powłoki ozonowej na skutek emisji związków zawierających chlor i brom, emisję związków chemicznych i kwaśne deszcze. Czynnikiem, który wywołuje zmiany klimatyczne jest także wprowadzenie na przełomie XIX i XX w. do obiegu nowych źródeł energii, takich jak węgiel, ropa naftowa i gaz ziemny. Są też naturalne czynniki zmian klimatycznych, a zalicza się do nich: zmienność energii słonecznej dochodzącej do powierzchni Ziemi, długookresowe fluktuacje systemu klimatycznego, emisję gazów cieplarnianych w wyniku naturalnych procesów biologicznych, aerozole atmosferyczne – tak zwane pyły zawieszone, pyły wulkaniczne, zmianę zlodowacenia na skutek spadku zasolenia oceanów w rejonach polarnych, okresowe wahania temperatury oceanów, zmiany przebiegu prądów oceanicznych<sup>1</sup>.

Główną przyczyną zwiększania stężenia dwutlenku węgla, jak było wspomniane wcześniej, jest industrializacja oraz zmiany użytkowania terenu, czyli tak zwana deforestacja (powierzchnia lasów zmniejszyła się w ciągu 150 lat o 20%, co ogranicza naturalną redukcję dwutlenku węgla w atmosferze), spalanie paliw kopalnych, a także produkcja cementu. Do atmosfery w wyniku spalania zakumulowany pod powierzchnią Ziemi dwutlenek węgla przenika pod postacią węgla, ropy naftowej albo gazu ziemnego. Szacuje się, że z tych procesów pochodzi trzy czwarte dwutlenku węgla, który został wyemitowany na skutek działań antropogenicznych. W 1999 r. do atmosfery uwolnione zostało prawie 29 mld ton tego gazu, w tym 44% przypadło na energetykę, 21% transport, 19% przemysł. Państwa, które emitują największe ilości tego gazu, to: Stany Zjednoczone, Japonia, Niemcy, Wielka Brytania oraz Kanada<sup>2</sup>.

Stężenie dwutlenku węgla w atmosferze ulegało stałym zmianom w historii Ziemi. Kiedyś wzrost był wynikiem tylko i wyłącznie intensyfikacji procesów wulkanicznych i ściśle powiązany ze wzrostem temperatury ziemskiej. Od momentu rewolucji przemysłowej w XIX w. można zauważyć ciągły jego wzrost, a w ostatnim trzydziestoleciu uległ gwałtownemu przyspieszeniu. Paliwa kopalne, takie jak węgiel, ropa naftowa czy gaz ziemny, znalazły w gospodarce światowej zastosowanie jako pierwszoplanowe źródło energii. W taki oto sposób uwolnione zostały tysiące ton węgla związanego przez organizmy miliony lat temu. Od początku rewolucji przemysłowej klimat ocieplił się o 0,63 stopnia Celsjusza. Większa część kopalnych źródeł energii spalona została w ciągu ostatnich dziesięcioleci,

<sup>1</sup> S. Wiąckowski, *Ekologia ogólna*, Bydgoszcz–Kielce 2008, s. 338–339.

<sup>2</sup> B. Poskrobko, T. Poskrobko, K. Skiba, *Ochrona biosfery*, Warszawa 2007, s. 71.

a dziewięć z dziesięciu najcieplejszych okresów letnich zdarzyło się po 1990 r.<sup>3</sup> Aby zadziałały procesy w atmosferze i na Ziemi redukujące globalne ocieplenie, należałoby podjąć decyzje o redukcji emisji dwutlenku węgla przynajmniej o 50%.

Innym uwalnianym gazem jest metan. Jego cząsteczka ma trzydziestokrotnie silniejsze działanie na efekt cieplarniany niż cząsteczki dwutlenku węgla. Metan, który jest zawarty w atmosferze pochodzi ze źródeł naturalnych, ale może też być wytwarzany sztucznie. Gaz ten, po uwolnieniu się do atmosfery, reaguje bardzo powoli z wolnymi związkami tlenu, co powoduje utlenienie się go do postaci dwutlenku węgla. Te aktywne związki tlenu powstają w obecności światła pochodzącego ze Słońca. Metan utrzymuje się w atmosferze około dziesięciu lat. Jednak od rewolucji przemysłowej podwoiło się stężenie metanu w atmosferze, a jego źródłem jest m.in. intensywna hodowla bydła oraz wycieki paliwa w przemyśle<sup>4</sup>.

Kolejnym, długowiecznym gazem jest podtlenek azotu, który przyczynia się do wzrostu stężenia ozonu w stratosferze. Powstaje w wyniku różnorodnych procesów biologicznych, jakie zachodzą w glebie i wodzie, a także w procesie spalania paliw energetycznych i biomasy, a także nawożenia nawozami sztucznymi. W przypadku tego gazu, źródła naturalnego pochodzenia przewyższają antropogeniczne. Z kolei ozon wywiera bezpośredni wpływ na klimat, a tym samym pośrednio zmienia stężenie innych gazów. Udział tego gazu w efekcie cieplarnianym określa się na ok. 8%. Ma on znaczący wpływ w stratosferze, jako filtr promieniowania UV-B, niebezpiecznego dla organizmów ludzkich. Coraz większy niepokój budzi zmniejszane się jego ilości w stratosferze i wzrost w troposferze. Stwarza to zagrożenie dla życia roślin<sup>5</sup>.

Największy udział w globalnym ociepleniu ma dwutlenek węgla. Gaz ten w 63% przyczynia się do ocieplenia klimatu, następne miejsca zajęły: metan – 18%, ozon – 12%, tlenek azotu – 6%, pozostałe gazy stanowią 1%.

Mając na uwadze największy udział dwutlenku węgla ociepleniu klimatu, można zrozumieć nacisk państw i organizacji na jego redukcję. Warto zauważyć, że wartości te każdego roku rosną, a tym samym rośnie odpowiedzialność człowieka – im większa populacja, tym większe są potrzeby, a co za tym idzie, coraz wyższa intensywność emisji gazów cieplarnianych.

## Problem emisji na przykładzie Unii Europejskiej

Problematyka ochrony atmosfery została po raz pierwszy zapisana przez Wspólnotę Europejską w programie działań z zakresu ochrony środowiska, ale miała ona wówczas znaczenie drugorzędne. Potem Komisja wydała pierwszy oficjalny komunikat dla Rady<sup>6</sup>. Rada Europejska w Dublinie w czerwcu 1990 r. uchwali-

<sup>3</sup> A. Bogusz, *Co się dzieje z atmosferą?*, „21 Wiek” 2010, luty, s. 62.

<sup>4</sup> D. Archer, *Globalne ocieplenie. Zrozumieć prognozę*, Warszawa 2011, s. 121–122.

<sup>5</sup> S. Wiąckowski, *op. cit.* s. 346–347.

<sup>6</sup> The Greenhouse Effect and the Community, COM 889, 16.01.1989.

ła konieczność opracowania strategii mającej na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Nawiązując do tego ustalenia, 29 października 1990 r. Rada Ministrów Środowiska oraz Energetyki, półtora roku przed podjęciem Konwencji w sprawie zmian klimatu, podjęła zobowiązanie stabilizacji emisji dwutlenku węgla w 2000 r. na poziomie z 1990 r.

W 1991 r. Komisja przedstawiła Radzie kolejny komunikat w sprawie globalnego ocieplenia<sup>7</sup>. Omówiono w nim trzy rodzaje środków ograniczających emisję: energooszczędność i zwiększenie efektywności energetycznej, monitoring emisji gazów szklarniowych oraz instrumenty ekonomiczne. W ramach tych ostatnich zaproponowano uchwalenie podatku za stosowanie węgla do celów energetycznych. Miało to być bezpośrednie narzędzie nacisku. Jednak pomysł ten spotkał się ze sprzeciwem z powodu obaw o utratę konkurencyjności gospodarki UE<sup>8</sup>.

Problem zmian klimatycznych wyodrębniono w programie działania UE „Ku zrównoważeniu”, 1 lutego 1993 r.<sup>9</sup> Jednak podstawowym dokumentem, który został podjęty na przełomie XIX i XX w. w sprawie ochrony klimatu, okazał się Europejski program w sprawie zmian klimatycznych z marca 2000 r.<sup>10</sup>

Dokument uwzględniał główną rolę Unii Europejskiej w negocjacjach na temat wprowadzania w życie protokołu z Kioto. Ustalał, że konieczne jest określenie strategii implementacyjnej, w szczególności w zakresie możliwości wprowadzenia w życie mechanizmów wspomagających, zarówno wewnątrz, jak i w stosunkach zewnętrznych Wspólnoty. W programie tym przyjęto również, że bez podjęcia specjalnych środków, emisja gazów cieplarnianych, zamiast maleć, może rosnąć nawet o 6–8% w 2010 r. w stosunku do 1990 r. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. pozytywne trendy zaobserwowane zostały jedynie w dwóch państwach europejskich: w Niemczech i Wielkiej Brytanii. Były one jednak następstwem restrukturyzacji wschodnioniemieckiej gospodarki i przestawienia jej z węgla na gaz ziemny. Program określał dwie drogi dojścia do celu: wzmocnienie środków związanych z energooszczędnością oraz wprowadzenie handlu emisjami<sup>11</sup>.

W kolejnym programie Wspólnoty, „Środowisko 2010: nasza przyszłość, nasz wybór”, określone zostały cztery pola działalności. Tym razem problem zmian klimatycznych znalazł się na pierwszym miejscu. Za cel określono więc ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 8% w latach 2008–2012, natomiast długofalowo redukcja miała wynieść od 20% do 40%, do 2020 r., a docelowo 70% w stosunku do 1990 r. W celu osiągnięcia zamierzonych celów, uznano wsparcie zmian strukturalnych, w szczególności w transporcie i energetyce. Nacisk miał być położony na zwiększanie efektywności wykorzystywania energii i energooszczędność.

---

<sup>7</sup> COM 91, 25.09.1991.

<sup>8</sup> Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 160.

<sup>9</sup> Uchwała Rady 93C 138/01, OJ C 138/1993, s. 1.

<sup>10</sup> Communication from the Council and the European Parliament on EU Policies and Measures to Reduce Greenhouse Gas Emissions v. Towards an European Climate Change Programme (ECCP), COM (2000) 88 final.

<sup>11</sup> Z. Bukowski, *op. cit.*, s. 160–161.

Zostało zaplanowane dalsze wsparcie odnawialnych źródeł energii, zwłaszcza solarnej oraz wiatrowej, wprowadzenie handlu emisjami gazów cieplarnianych, zwiększenie świadomości obywatelskiej poszczególnych krajów, a także wsparcie państw członkowskich w przygotowaniach do zapobiegania konsekwencjom globalnego ocieplenia<sup>12</sup>.

Regulacje Wspólnoty Europejskiej dotyczące zmian klimatycznych zawarto w kilku rodzajach dyrektyw. Są nimi, kolejno, dyrektywy ustalające normy jakości powietrza, które uściślają wartości stężenia substancji zanieczyszczających, następnie dyrektywy ustalające normy jakości produktów ze względu na ochronę powietrza, np. dopuszczalną zawartość ołowiu w benzynie, ograniczenie produkcji i stosowanie określonych substancji chemicznych. Kolejne to dyrektywy, które określają wymogi emisyjne dla pojazdów silnikowych, a także dyrektywy regulujące emisję zanieczyszczeń powietrza przez zakłady przemysłowe, elektrownie oraz spalarnie<sup>13</sup>.

W prawie UE nie ma systemu pobierania opłat za zanieczyszczenie atmosfery, ponieważ takie opłaty funkcjonują w przepisach krajowych poszczególnych państw członkowskich. Od 1989 r. trwają jednak prace nad wprowadzeniem instrumentów finansowych do prawa wspólnotowego, czego efektem jest opracowanie projektu opłaty za emisję dwutlenku węgla oraz zużycia paliw. Jest to podatek od paliw, którego wysokość uzależniono od energetycznej wartości paliwa oraz wielkości emisji dwutlenku węgla do atmosfery. Z przepisów unijnych, oprócz dyrektyw, wynikają również rozporządzenia i decyzje, oraz zobowiązania przyjęte przez UE, w wyniku Konwencji o ochronie warstwy ozonowej. Do zobowiązań tych należy, między innymi, przeprowadzanie działań kontrolno-pomiarowych, prowadzenie systematycznych badań stanu warstwy ozonowej (obowiązek prowadzenia monitoringu), wymianę informacji uzyskanych dzięki tym pomiarom, a także stworzenie podstaw do tworzenia aktów prawnych, mających na celu wyznaczanie działań, zmierzających do ograniczenia emisji substancji niszczących warstwę ozonową<sup>14</sup>.

## Europejski system handlu kwotami emisyjnymi

Rynek handlu kwotami emisyjnymi został ustalony w Kioto. Jednak, podobnie jak i inne aspekty polityki klimatycznej, rynek ten jest pod wpływem silnych interesów politycznych. Komisja Europejska początkowo miała zamiar nałożyć na całą Unię Europejską podatek węglowy, jako część priorytetów dotyczących zmiany klimatycznej. Projekt nie został jednak zrealizowany z powodu sprzeciwu państw człon-

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 161.

<sup>13</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 156.

<sup>14</sup> M. Górski, *Prawo międzynarodowe a ochrona warstwy ozonowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1997, nr 5, s. 81.



kowskich; kilka państw, w tym Wielka Brytania, było przeciwnych jakimkolwiek działaniom, które narzucałyby harmonizowanie podatków. Wprowadzenie handlu kwotami emisyjnymi okazało się możliwe, gdyż kwestie ekologiczne w obrębie Unii są rozstrzygane większością głosów<sup>15</sup>.

Jednym z podstawowych instrumentów Unii Europejskiej w zakresie ochrony klimatu jest wprowadzony 13 października 2003 r. przez dyrektywę nr 2003/87/WE, system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych. System ten został stworzony w celu zmniejszenia kosztów ochrony klimatu ponoszonych przez poszczególne kraje członkowskie i przedsiębiorstwa. Jego podstawą jest ustalanie limitu emisji dla każdego kraju członkowskiego. Wielkość przelicza się na tak zwane jednostki uprawnień do emisji (EUA), które rozdziela się według ustalonych zasad, podmiotom gospodarczym z danego kraju, upoważnionych do obrotu tymi jednostkami. Jedno przedsiębiorstwo może posiadać więcej jednostek niż potrzebuje, a tę nadwyżkę sprzedawać innemu przedsiębiorstwu<sup>16</sup>. Dzięki takiej operacji, przedsiębiorstwa są motywowane do podejmowania większych wyzwań redukcyjnych.

Europejski system handlu kwotami emisyjnymi zaczął funkcjonować na początku 2005 r. Objął on niespełna połowę emisji dwutlenku węgla w Unii Europejskiej. Emisja ta pochodzi ze stałych źródeł produkcji energii, w szczególności elektryczności i niektórych energochłonnych gałęzi przemysłu. Komisja Europejska początkowo planowała wystawić kwoty emisyjne na aukcjach, jednak lobbing przemysłu to udaremnił, gdyż aukcje otwały by rynek, ustalając pojedynczą cenę za jednostkę dwutlenku węgla. System, który został wprowadzony, dawał państwom prawo do stworzenia własnych planów alokacji, które miały być ustalane na bazie kryteriów opracowanych w Kioto. Państwa jednak nie były precyzyjne w mierzeniu emisji, co w rezultacie doprowadziło do zbyt hojnego przyznawania limitów. Stworzono więc rynek o niejednoznacznych konsekwencjach. System ten nie pozwalał realizować celów, dla których został ustanowiony. Na początku jego funkcjonowania cena dwutlenku węgla sięgała 31 euro za tonę, a potem odnotowano jej gwałtowny spadek do 0,001% tej sumy. Dwutlenek węgla stracił więc wartość w momencie ustalenia ogromnej nadwyżki zezwoleń z powodu marginesu wpisanego w narodowe plany alokacyjne. Dodatkowo niektóre firmy energetyczne osiągnęły ogromne zyski, przenosząc na konsumentów ceny punktów kredytowych na emisję. Trzeba jednak przyznać, że system ten w pewnym stopniu wpłynął na poziom emisji dwutlenku węgla. Z analiz wynika, że w 2005 r. emisja była o prawie 7% niższa, niż gdyby system nie istniał<sup>17</sup>. System wypromował też rynek handlu kwotami emisyjnymi w innych częściach świata.

Komisja Europejska stwierdziła, że pierwsza faza rozwoju i powstawania tego rynku była fazą uczenia się, dlatego w 2008 r. zaproponowała bardziej rygorystycz-

---

<sup>15</sup> A. Giddens, *Klimatyczna katastrofa*, Warszawa 2010, s. 209.

<sup>16</sup> MSZ, Komisja Europejska, Biuro Informacyjne Parlamentu Europejskiego w Polsce, *Klimat i energia. Wyzwanie przyszłości a konieczność teraźniejszości*, Warszawa 2011, s. 22.

<sup>17</sup> A. Giddens, *op. cit.*, s. 210–211.

ną wersję systemu. Miała ona pozwolić na przewycięzenie wcześniejszych ograniczeń. Stwierdzono również, że przyznawanie limitów powinno być ustalane na poziomie centralnym, a nie krajowym, a alokacyjne plany poszczególnych państw powinny być oceniane znacznie dokładniej. Ponad 60% limitów w planach Komisji zostanie wystawionych na aukcję, a system obejmie pozostałe gazy cieplarniane. Do 2020 r. ma dołączyć emisja związana z ruchem lotniczym, a potem transport morski i leśnictwo<sup>18</sup>.

Handel zezwoleniami ma umożliwić zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w sposób efektywny finansowo i stymulujący rynek. Każdy rząd musi jednak podjąć decyzję dotyczącą wielkości emisji poszczególnych gazów w danym roku. Następnie wartość ta musi zostać podzielona przez liczbę zezwoleń handlowych, na emisję wyrażoną w formie równoważnika dwutlenku węgla i przyznaną konkretnym przedsiębiorstwom. Istotnym elementem jest, że żadne państwo nie może przekroczyć uzyskanego poziomu emisji w określonym czasie. Ten element jest główną istotą działania rynku handlu zezwoleniami. Przedsiębiorstwa mogą czerpać korzyści ze sprzedaży swoich zezwoleń innym przedsiębiorstwom<sup>19</sup>. Mimo, że rozwiązanie to nie jest tak dobre, jak podatek węglowy, to pozwala na utrzymanie pewnego limitu w emisji gazów cieplarnianych.

Europejski rynek jest największy w tej kategorii. Rynki handlu kwotami emisyjnymi gwałtownie rozwinęły się w latach 2003–2008. Bank Światowy w 2007 r. wycenił wielkość światowego rynku handlu kwotami emisyjnymi na 64 mld. Rynki te z pewnością pozostaną na arenie międzynarodowej, choć należy zaznaczyć, że są one w dalszym ciągu w formie eksperymentów. Doświadczenia europejskiego rynku ukazują fakt, jak niełatwo określić ograniczanie emisji.

## Podsumowanie

W 2013 r. ma rozpocząć się kolejny okres handlu emisjami, który potrwa do 2020 r. System ma być bardziej rygorystyczny, a Unia Europejska ma silniejsze prerogatywy do jego właściwego funkcjonowania. Należy jednak zauważyć, że tak w dużej mierze jego skuteczność jest uzależniona od krajów członkowskich. Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, o których mowa była na samym początku, jest złożonym problemem. Wszelkie podejmowane działania wymagają dogłębnej analizy i ostrożnego wprowadzania. Należy też pamiętać, że innym, równie istotnym celem Unii Europejskiej, jest wprowadzanie alternatywnych źródeł energii, które także wpływają na ilość dwutlenku węgla w atmosferze. Międzynarodowy handel uprawnieniami byłby efektywny nawet na niewielką skalę, ponieważ wymuszałby konkretne działania naprawcze, głównie w krajach wysoko rozwiniętych, odpowiedzialnych za zdecydowanie większą część emisji.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 212.

<sup>19</sup> A. S. Ball, A. Mackenzie, S. R. Virdee, *Ekologia*, Warszawa 2007, s. 368–369.

## Bibliografia

- Archer D., *Globalne ocieplenie. Zrozumieć prognozę*, PWN, Warszawa 2011.
- Ball A. S., Mackenzie A., Virdee S. R., *Ekologia*, PWN, Warszawa 2007.
- Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, C. H. Beck, Warszawa 2007.
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Lexis-Nexis, Warszawa 2001.
- Communication from the Council and the European Parliament on EU Policies and Measures of Reduce Greenhouse Gas Emissions v. Towards a European Climate Change Programme (ECCP), COM (2000) 88 final.
- Czaja S., *Globalne zmiany klimatyczne*, Ekonomia i Środowisko, Białystok 1998.
- Giddens A., *Klimatyczna katastrofa*, Prószyński i Spółka, Warszawa 2010.
- Gore A., *Nasz wybór. Plan przewyższenia kryzysu klimatycznego*, Sonia Draga, Katowice 2010.
- Górski M., *Prawo międzynarodowe a ochrona warstwy ozonowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1997, nr 5.
- Klimat i energia. Wyzwanie przyszłości a konieczność teraźniejszości*, Wydawnictwo Instytutu na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2011.
- Poskrobko B., Poskrobko T., Skiba K., *Ochrona biosfery*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- The Greenhouse Effect and the Community, COM 889, 16.01.1989; COM 91, 25.09.1991.
- Uchwała Rady 93C 138/01, OJ C 138/1993.
- Wiąckowski S., *Ekologia ogólna*, Branta, Bydgoszcz–Kielce 2008.

Paulina Habas

## **PARTNERSTWO STRATEGICZNE POLSKI I UKRAINY W XXI W.**

### **Wprowadzenie**

Polska odegrała istotną rolę w polityce Unii Europejskiej wobec Ukrainy, jednak wydarzenia ostatnich lat w tym kraju nie skłaniają do optymizmu, opadł też entuzjazm związany z „pomarańczową rewolucją”. Dominuje rozczarowanie brakiem chęci przeprowadzania reform, brakiem stabilizacji politycznej i przejrzystości procesów decyzyjnych. Nawet idea integracji europejskiej nie znajduje potwierdzenia w reformach i europeizacji Ukrainy. Pozostaje raczej w sferze rytuałów i deklaracji. Po prawie siedmiu latach od zakończenia „pomarańczowej rewolucji” najczęściej podnosi się więc problem modyfikacji polityki Polski wobec Ukrainy jako partnera strategicznego czy szukania winnych braku konsekwencji w realizacji polityki partnerstwa strategicznego. W pierwszej dekadzie XXI w. stało się ono bowiem w większym stopniu hasłem propagandowym, niż rzeczywistością i podstawą wzajemnej współpracy.

### **Rozwój strategicznego partnerstwa między Polską a Ukrainą do 2004 r.**

Na początku lat 90. XX w. na mapie świata po rozpadzie imperium radzieckiego pojawiły się niezależne państwa. Powstała wówczas nowa geopolityczna rzeczywistość. Europę podzieloną na dwie części: wschodnią i zachodnią, zastąpiła Europa

jednolita, zarówno w sensie geopolitycznym, ekonomicznym, jak i geograficznym. Przyczyniły się do tych zmian prężne kraje Europy Środkowej, a jednym z nich jest Ukraina<sup>1</sup>. Europa Wschodnia natomiast wciąż nie jest do końca politycznie ukształtowana, wciąż toczą się tam procesy państwowo- i narodowotwórcze.

Na tej fali narodziła się też idea partnerstwa, początkowo sektora samorządowego i prywatnego, Polski i Ukrainy. Ówczesny prozachodni prezydent Ukrainy powołał Ukraińsko-Polską Regionalną Agencję Rozwoju, działającą w Truskawcu, Borysławiu i Drohobyczu. Niemale znaczenie miał kryzys finansowo-gospodarczy w Rosji<sup>2</sup>, dzięki któremu Ukraina uwolniła się spod wpływów wschodniego sąsiada. Jednak istniało także przeświadczenie, że Ukraina jest państwem europejskim i że w związku z tym, jej strategicznym celem powinno być wejście do struktur europejskich. Niejednokrotnie ten fakt podkreślano i zapisano w podstawowych dokumentach państwowych. Ukraina zaczęła się zastanawiać, czy w dłuższej perspektywie korzystniejszy będzie kierunek zachodni, czy też kierunek wschodni i Rosja<sup>3</sup>. Wejście do struktur europejskich mogło się dokonać poprzez wykorzystanie doświadczeń sąsiadów z Zachodu, a takim strategicznym partnerem była właśnie Polska.

Zgodnie z układem z Schengen, Polska powinna zadbać o swoją wschodnią granicę, która jest także granicą NATO i Unii Europejskiej. Zachodnie regiony Ukrainy, współpracując z Polską, mogą więc stać się ważnymi wrotami do Europy. Zdając sobie sprawę, że nie wszyscy partnerzy w Unii Europejskiej dostrzegali znaczenie dokonujących się w Europie Środkowo-Wschodniej przemian<sup>4</sup>, Polska zrozumiała, iż wiele zależy od jej aktywności i zaczęła współkształtować unijną politykę wschodnią. Zmiany te rozpoczęto od dzielenia się na forum UE doświadczeniami w kontaktach ze Wschodem i propozycji konkretnych rozwiązań. Można stwierdzić, że to właśnie za sprawą polskiej aktywności, Unia Europejska zaczęła spoglądać na wschód i obserwować sytuację w takich krajach, jak Ukraina, Białoruś, Mołdawia ze znacznie większą uwagą.

Na Ukrainę zwróciły się oczy całej Europy, obserwowano przebudzenie się społeczeństwa obywatelskiego, gotowość do uczestnictwa w przemianach społecznych i politycznych. Zmiana mentalności obywateli Ukrainy jest wielkim osiągnięciem rewolucji, społeczeństwo uwierzyło wtedy we własne siły i wpływ na wydarzenia.

---

<sup>1</sup> A. Podraza, *Europa Środkowa jako region historyczny*, [www.jazon.hist.uj.edu.pl/zjazd/materialy/podraza.pdf](http://www.jazon.hist.uj.edu.pl/zjazd/materialy/podraza.pdf), s. 1–14.

<sup>2</sup> Ł. Szul, *Rosyjski kryzys finansowy 1998 roku, Rosja, Ukraina, kraje b. ZSRR*, [www.rosjapl.info/rosja/gospodarka/kryzys\\_finansowy\\_1998.php](http://www.rosjapl.info/rosja/gospodarka/kryzys_finansowy_1998.php), [09.06.2011], s. 1.

<sup>3</sup> M. Prokop, *Ukraina między Wschodem, a Zachodem*, „Tworzywo”, [www.tworzywo.eu/1/index.php/polityka/418-ukraina-midzy-wschodem-a-zachodem](http://www.tworzywo.eu/1/index.php/polityka/418-ukraina-midzy-wschodem-a-zachodem), [16.06.2011], s. 1.

<sup>4</sup> B. Kawalko, *Granica wschodnia jako czynnik ożywienia i rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów przygranicznych. Synteza. Granica wschodnia Unii Europejskiej*, [www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/poziom\\_regionalny/strategia\\_rozwoju\\_polski\\_wschodniej\\_do\\_2020/dokumenty/Documents/b3fd8a3c919b4f59a5d7b1be771706a7Kawako.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/Documents/b3fd8a3c919b4f59a5d7b1be771706a7Kawako.pdf), [16.06.2011], s. 621.

Dobre stosunki Polski i Ukrainy datują się od Jesieni Ludów, gdy 2 grudnia 1991 r. Polska jako pierwsza uznała niepodległość Ukrainy. To dyplomatyczne posunięcie okazało się ważnym wydarzeniem w Europie, gdyż przyczyniło się do geopolitycznej stabilizacji. Ówczesny prezydent RP Lech Wałęsa i prezydent Ukrainy Leonid Krawczuk, podpisali w Warszawie w maju 1992 r. traktat o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy. W 1993 r. podpisano deklarację w Debreczynie odnośnie do współpracy w Euroregionie Karpackim, w 1997 r. w Kijowie prezydenci Polski i Ukrainy podpisali wspólne oświadczenie o porozumieniu i pojednaniu<sup>5</sup>, wyrażając ogólnikowo intencję współpracy obu państw i zażegnania historycznych urazów na rzecz „strategicznego partnerstwa”.

Dobra atmosfera nie trwała jednak długo; do 2004 r. zaprzepaszczone zostały większość tych sukcesów. W czerwcu 1997 r. podpisano polsko-ukraińskie porozumienie normujące zasady budowy Cmentarza Orląt we Lwowie. Kończyło konflikt wywołany decyzjami lwowskiego dyrektora tego cmentarza w sprawie usunięcia polskich napisów (były one postrzegane jak odpowiedź na posunięcia władz Przemyśla, które utrudniały organizację Festiwalu Kultury Ukraińskiej). O skandalu z cmentarzem zaczęto mówić wtedy jako o walce Lwowa i Kijowa, która mogła wpłynąć na relacje wewnętrzne państwa oraz na wizję polityki zagranicznej, ochładzając stosunków Polski i Ukrainy<sup>6</sup>. W 1996 r. Kongres Ukraińców w Polsce zwrócił się do Polaków słowami „wybaczymy i prosimy o wybaczenie”, wnioskując w rocznicę akcji „Wisła” o jej potępienie i zadośćuczynienie za krzywdy wyrządzone wysiedleńcom. Niedługo potem, pomimo pojawiających się protestów, prezydent Aleksander Kwaśniewski przeprosił Ukraińców, a Instytut Pamięci Narodowej rozpoczął śledztwo w sprawie zamordowanych. Wyłonił się jednak kolejny problem – członkostwo Polski w UE. Polska, pomimo realizacji wymagań członkowskich, nie mogła izolować Ukrainy. Wprowadzenie wiz, umocnienie stosunków przygranicznych itd., przyczyniło się do szukania alternatywnych rozwiązań w stosunku do Ukrainy. Otwierając rok 2003 w polskiej dyplomacji, minister Cimoszewicz oświadczył, że

Partnerstwo strategiczne między Polską a Ukrainą wytrzymało próbę czasu i ma przed sobą przyszłość. Polska będzie działać na rzecz napełniania tego partnerstwa konkretną treścią wspólnych projektów i przedsięwzięć. Będziemy nadal wspierać Ukrainę w kontaktach wielostronnych, zwłaszcza z państwami i instytucjami zachodnimi, licząc na to, że strona ukraińska potwierdzi w nich swoją partnerską wiarygodność<sup>7</sup>.

Warszawa prezentowała się jako adwokat euroatlantyckich aspiracji Kijowa, deklarując także chęć pomocy w przeprowadzaniu u wschodniego sąsiada

<sup>5</sup> P. Kuspyś, *Polska–Ukraina. Strategiczne stosunki?*, [www.stosunki.pl/?q=node/533](http://www.stosunki.pl/?q=node/533), [21.04.2011], s. 1.

<sup>6</sup> W. Pawliw, *Autonomia dla Galicji*, „Polityka” 2002, nr 24, s. 44.

<sup>7</sup> *Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2003 roku*, cyt. za: L. Osińska, *Polskie a ukraińskie pojmowanie partnerstwa strategicznego pomiędzy Warszawą a Kijowem. Miejsce Ukrainy jako partnera strategicznego, w polityce zagranicznej Warszawy*, „Dialogi Polityczne. Polityka” 2007, nr 8, s. 31.

nieuniknionych reform gospodarczych, nade wszystko politycznych. Polskie zaangażowanie w dzieło „pomarańczowej rewolucji” przez mediacje głównych polskich polityków oraz promowanie demokratycznego dorobku społeczeństwa ukraińskiego na arenie międzynarodowej, było godne uwagi – także z powodu poparcia Wschodniego Wymiaru Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Jej znaczenie podkreślił m.in. minister Stefan Meller, który oświadczył, że

Uważamy, że czas już dojrzał, by decyzje i działania Unii oraz zwłaszcza poszczególnych państw członkowskich na tym kierunku były oparte na solidnych fundamentach pogłębionej i racjonalizowanej wiedzy o Rosji, Ukrainie i innych państwach Europy Wschodniej. Jesteśmy gotowi nie tylko dzielić się tą wiedzą, ale i aktywnie uczestniczyć w wypracowywaniu stosownych decyzji<sup>8</sup>.

Nie bez powodu określano wówczas Polskę najbardziej proukraińskim krajem Unii Europejskiej. Warto zwrócić uwagę, że rok 2003 był także czasem niepokoju na Ukrainie. Kuczmę okrzyknięto skorumpowanym prezydentem, a opozycja podzielona na zwolenników i przeciwników Kuczmy, w parlamencie nie miała siły na przeprowadzenie zmian w państwie. Wszystko to źle wróżyło polsko-ukraińskiemu partnerstwu.

W wyniku referendum 1 grudnia 1991 r., przyjęto Akt Niepodległości Ukrainy<sup>9</sup>. Ukraina, zawieszona w cywilizacyjno-geopolitycznym rozdarciu między Wschodem a Zachodem, zaczęła prowadzić politykę wielowektorowości i neutralności, pozostając poza sojuszami. Istotne znaczenie miała również sytuacja w polityce wewnętrznej, gdyż od wyboru cywilizacyjnego ukraińskich elit, zależały działania dyplomatów. Priorytetami ukraińskiej polityki zagranicznej były: integracja z Unią Europejską, rozwój więzi euroatlantyckich, współpraca z NATO i członkostwo w WTO.

Ukraina dąży do wykorzystania całego potencjału swego partnerstwa strategicznego, które oparte jest o wzajemne interesy oraz wspólne podejście, w poszukiwaniu dróg rozwoju stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, Rosją i Polską<sup>10</sup>.

Przed wybuchem „pomarańczowej rewolucji” mówiono również o tym, że Kijów jest zainteresowany utrzymaniem przyjaznych stosunków ze wszystkimi swoimi sąsiadami oraz współpracą w międzynarodowych organizacjach – ONZ i OBWE. Ukraina zgłaszała postulat propagowania wartości europejskich w regionie poprzez rozwiązywanie na drodze dyplomatycznej tzw. zamrożonych konfliktów. Zarówno w tym, jak i w wielu innych politycznych oświadczeniach, często powtarzała, że jest świadoma społecznych i ekonomicznych korzyści płynących z integracji z Unią Europejską oraz gwarancji bezpieczeństwa ze współpracy z NATO, jednak nietrudno zauważyć, że prezydent Kuczma równie często nadawał

<sup>8</sup> *Exposé Ministra Spraw Zagranicznych RP Stefana Mellera na rok 2006*, [www.msz.gov.pl/Wystapienie\\_Ministra\\_\(tekst\),4593.html](http://www.msz.gov.pl/Wystapienie_Ministra_(tekst),4593.html), [19.04.2007].

<sup>9</sup> Ł. Donaj, *Polityka bezpieczeństwa niepodległej Ukrainy 1991–2004*, Łódź 2005, s. 52.

<sup>10</sup> *Foreign Policy Priorities*, [www.mfa.gov.ua/mfa/en/publication/content/383.htm](http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/publication/content/383.htm), [05.05.2007].



status strategicznego uprzywilejowania stosunkom ukraińsko-rosyjskim. Ważny okazał się również fakt, że w 2000 r. minister Anatolij Zlenko przyznał Rosji miano głównego strategicznego partnera Kijowa<sup>11</sup>. Przed rokiem 2004 Ukraina w Polsce była postrzegana jako tzw. młody kraj, oderwany od bloku sowieckiego. Polacy zapatrzeni i zafascynowani Zachodem, utrzymywali jedynie stosunki koleżeńskie, Ukraina natomiast przypominała Polsce „widmo” Związku Radzieckiego<sup>12</sup>. W tym okresie reprezentantem interesów Polski na Wschodzie był prezydent Kwaśniewski, który utrzymywał dobre kontakty z Kuczmą.

### **Strategiczne partnerstwo Warszawy i Kijowa po „pomarańczowej rewolucji”**

Wspólna, trudna przeszłość Polski i Ukrainy, ich potencjał i pozycja w Europie Środkowej i Wschodniej sprawiają, że relacje obu państw niejednokrotnie kojarzone są ze stosunkami Niemiec i Francji. Kraje te zostały równie mocno podzielone przez historię, niemniej w imię wspólnych interesów potrafiły przezwyciężyć spory i skupić się na współpracy na rzecz zjednoczonej Europy. Dla rozwoju politycznego Ukrainy i jej relacji z Polską znaczenie miała „pomarańczowa rewolucja” (listopad–grudzień 2004 r.). Doszło do niej, gdyż w drugiej kadencji Kuczmy Ukraina coraz bardziej upodobniała się ustrojowo do Rosji. Ograniczono wolność słowa i nastąpił odwrót od demokracji, a poważną rolę zarówno w sferze politycznej, jak i gospodarczej zaczęły odgrywać klany oligarchów<sup>13</sup>. Centralną pozycję w systemie zajął prezydent, tendencja ta zyskała potwierdzenie podczas wyborów w 2004 r., podczas których chciano powtórzyć rosyjski scenariusz z lat 1999–2000. Kuczma wskazał swego następcę – premiera Wiktora Janukowycza, który miał wygrać wybory dzięki poparciu administracji, mediów, oligarchów i fałszerstwom wyborczym. Nie udało się jednak zrealizować tego scenariusza, gdyż po drugiej turze wyborów zwycięzcą został Janukowycz, ale Ukraińcy tłumnie wyszli protestować przeciwko manipulacjom i korupcji. Naród ukraiński wsparł kandydata opozycji, Wiktora Juszczenkę, a kraj podzielił się między zwolenników kandydata władzy i lidera opozycji. Protesty miały zasadniczo charakter pokojowy, chociaż władze próbowały siłowo rozwiązać ten konflikt<sup>14</sup>.

„Pomarańczowa rewolucja” spotkała się z żywym zainteresowaniem i szczerym poparciem społeczeństwa polskiego. W większych polskich miastach organizowano manifestacje poparcia dla Ukraińców, również politycy opowiedzieli się

---

<sup>11</sup> P. Wołowski, *Ukraina. Inne spojrzenie*, [www.osw.waw.pl/pub/punkt/0301/030117.htm](http://www.osw.waw.pl/pub/punkt/0301/030117.htm), [05.05.2007].

<sup>12</sup> M. Kulikowski, *My bracia, czyli o Ukrainie z polskiego punktu widzenia*, [www.wiadomosci24.pl/artikul/my\\_bracia\\_czyli\\_o\\_ukrainie\\_z\\_polskiego\\_punktu\\_widzenia\\_55943.html](http://www.wiadomosci24.pl/artikul/my_bracia_czyli_o_ukrainie_z_polskiego_punktu_widzenia_55943.html), [15.06.2011], s. 1.

<sup>13</sup> A. Szeptycki, *Grupy oligarchiczne a polityka zagraniczna Ukrainy*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 2.

<sup>14</sup> W. Stanisławski, *Pomarańczowa kokarda. Kalendarium kryzysu politycznego na Ukrainie, jesień 2004*, Warszawa 2005, s. 63–64.

za Juszczenką, poparł go m.in. Lech Wałęsa, prezydent Aleksander Kwaśniewski i ówczesny prezydent Warszawy Lech Kaczyński. Ogromne znaczenie w obustronnych relacjach, miały dobre relacje Leonida Kuczmy i prezydenta Kwaśniewskiego<sup>15</sup>, który dzięki nim włączył się w prowadzone w Kijowie obrady „okrągłego stołu”, mające na celu pokojowe rozwiązanie kryzysu. Prezydent Polski uzyskał także poparcie państw Unii Europejskiej, przede wszystkim tych, które były sceptycznie nastawione do angażowania Unii na obszarach poradzieckich. Pod koniec grudnia druga tura wyborów została powtórzona, a nowym prezydentem Ukrainy został Wiktor Juszczenko. Dokonano wtedy zmian konstytucyjnych, które najpóźniej na początku 2006 r. miały doprowadzić do zmiany systemu Ukrainy, z dotychczasowego prezydenckiego na parlamentarno-gabinetowy.

Udział w rozwiązywaniu kryzysu politycznego na Ukrainie stał się istotnym dokonaniem polskiej polityki zagranicznej, gdyż było to przede wszystkim wymierne osiągnięcie Polski na forum unijnym, a poza tym – znaczny sukces polskiej polityki wobec Ukrainy. Zaangażowanie Polaków przyczyniło się do rozwiązania drogą pokojową ukraińskiego kryzysu, a co ważniejsze, wschodni sąsiad nie stał się krajem autorytarnym na wzór Rosji czy Białorusi. Można rzec, że „pomarańczowa rewolucja”, stała się owocem umocnienia demokracji i wolności słowa, stworzyła nowy fundament pod rozwój stosunków polsko-ukraińskich, poprawił się również wizerunek Ukrainy w polskim społeczeństwie. Niestety, zaangażowanie Polski na Ukrainie zaowocowało także istotnym pogorszeniem stosunków z Rosją<sup>16</sup>, co wzbudziło silniejsze zainteresowanie dopiero po wyciszeniu spraw na Ukrainie.

Obecnie coraz częściej przyznaje się, że Polska i Ukraina ponoszą obopólną odpowiedzialność za brak konsekwencji w realizacji deklarowanej polityki partnerstwa strategicznego. W pierwszej dekadzie XXI w. stało się bardziej hasłem propagandowym, niż rzeczywistością i podstawą wzajemnej współpracy. W niedługim czasie Ukraina stała się także niewiarygodnym partnerem dla Europy. Dodatkowo, wzrastające pod koniec prezydentury Wiktora Juszczuki tendencje nacjonalistyczne na Ukrainie hamowały wcześniejsze chęci Polski do bliższej współpracy. Zwycięstwo Partii Regionów i Wiktora Janukowycza w następnych wyborach potraktowano jako ważną przesłankę zwrotu Ukrainy w kierunku Rosji. Rok po przejęciu władzy przez prezydenta Janukowycza, wbrew wszelkim nadziejom na stabilizację polityczną i możliwość pogodzenia wszystkich interesów, cała ukraińska polityka została podporządkowana bieżącym interesom, ponownie ukrócono swobody obywatelskie i dominuje brak przejrzystości procesów decyzyjnych<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> *Стратегічне партнерство України і Польщі у державно-політичному аспекті*, „Бібліофонд” — Электронная библиотека: статей, учебной и художественной литературы, [www.bibliofond.ru/view.aspx?id=460668](http://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=460668), [11.06.2011], s. 1.

<sup>16</sup> A. Szeptycki, *Stosunki polsko-ukraińskie. Od tryumfu „pomarańczowej rewolucji” do Russia First Policy*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 3, s. 5–10.

<sup>17</sup> I. Sołonenko, *Ukraina liczy na Polskę*, „Nowa Europa Wschodnia” 2011, nr 2, s. 155.

W kontaktach z Polską, oprócz wzajemnego uprzywilejowania, strategiczne cele i interesy obydwu państw od tamtej pory stoją pod wielkim znakiem zapytania. Zarówno kwestie związane z działalnością Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów (OUN) i zbrodniami na Wołyniu, a także z UPA i akcją „Wisła”, wciąż są nierozwiązane.

Niejednoznaczna ocena wydarzeń historycznych powróciła z całą siłą w sierpniu 2009 r. w związku z zorganizowanym na Ukrainie rajdem rowerowym „Europejskimi śladami Stefana Bandery”, który wzbudził poważne kontrowersje w Polsce (ale również w Niemczech). Uczestnicy tego rajdu nie zostali wpuszczeni do Polski, a sprawa wywołała ostatecznie lawinę komentarzy po obu stronach granicy. Problem jest daleki od rozwiązania, choć pojawiają się również pozytywne kroki, np. wspólne opracowanie polsko-ukraińskiego podręcznika historii, czy inicjatywa zorganizowania Roku Polski na Ukrainie w 2004 r. oraz Roku Ukrainy w Polsce w 2005<sup>18</sup>, zwiększył się również poziom wiedzy o sąsiednich narodach. Miłowym krokiem do pojednania było dokonane przez prezydentów Polski i Ukrainy otwarcie Cmentarza Orląt we Lwowie w 2005 r. W 2007 r., podczas wizyty w Polsce, prezydent Juszczenko w oświadczeniu, wydanym wspólnie z ówczesnym prezydentem RP Lechem Kaczyńskim, potępił akcję „Wisła” jako sprzeczną z podstawowymi prawami człowieka<sup>19</sup>.

We wzajemnych kontaktach dosyć burzliwą sprawą było wprowadzenie przez Ukrainę embarga na polskie mięso. Sprawa miała miejsce w marcu 2006 r. i była o tyle poważna, że od tamtej pory występują spięcia pomiędzy Warszawą a Kijowem<sup>20</sup>. Wschodni sąsiad pełni bowiem ważną rolę kraju tranzytowego nie tylko dla nas, ale również dla całej UE. Odbiciem wzajemnych kontaktów polityczno-gospodarczych jest też kwestia bezpieczeństwa energetycznego. Sprawa rurociągu Odessa–Brody–Gdańsk jest projektem planowanym od lat 90. Od 2007 r. są warunki do jego realizacji, ale niewiele się zmieniło<sup>21</sup> i nic nie wskazuje, by sytuacja uległa poprawie.

Wspólna polsko-szwedzka inicjatywa – program Partnerstwo Wschodnie, zaakceptowany przez Radę Europejską w marcu 2009 r., bazujący na Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, miał przyspieszyć polityczną i gospodarczą integrację sześciu krajów Europy Wschodniej (Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy) ze strukturami Unii. UE przeznaczyła ponad 600 mln euro do 2013 r. na ten program. Ukraina, jako największy z krajów objętych programem, jest również największym jego beneficjentem, co dla Polski jest niewątpliwie dużym sukcesem, gdyż projekt ten na forum UE został przeфорsowany właśnie przez polską dyploma-

<sup>18</sup> T. Kirstajn, *Znaczenie Roku Polskiego na Ukrainie dla Polski i Ukrainy*, „Sprawy Wschodnie” 2004, nr 2–3, s. 85–95.

<sup>19</sup> D. Materniak, *Strategiczne partnerstwo Polski i Ukrainy: deklaracje a rzeczywistość*, [www.psz.pl/Dariusz-Materniak-Strategiczne-partnerstwo-Polski-i-Ukrainy-deklaracje-a-rzeczywistosc](http://www.psz.pl/Dariusz-Materniak-Strategiczne-partnerstwo-Polski-i-Ukrainy-deklaracje-a-rzeczywistosc), [21.04.2011], s. 1.

<sup>20</sup> Ministerstwo Gospodarki, [www.mgip.gov.pl/Wiadomosci/Handel/ukraina+znosi+embargo.htm](http://www.mgip.gov.pl/Wiadomosci/Handel/ukraina+znosi+embargo.htm), [23.04.2011].

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 38–39.

cję. Na pozytywną intensyfikację współpracy pomiędzy Polską i Ukrainą zasługuje również wspólna organizacja Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r.<sup>22</sup>, oraz cykliczne spotkania kół biznesowych w ramach Forum Ekonomicznego w Krynicy<sup>23</sup>.

Będąc członkiem NATO, a od 2004 r. także Unii Europejskiej, Polska ma możliwości skupienia swojej uwagi na polityce wschodniej, której istotnym elementem jest Ukraina. Polska dąży, aby Ukraina pozostała państwem niepodległym, stabilnym i demokratycznym, głównie z powodu swojego strategicznego położenia. W polskim interesie leży wspieranie wszelkich działań na rzecz stabilności w państwach położonych za wschodnią granicą UE<sup>24</sup>. Polska jest także głównym rzecznikiem spraw ukraińskich na forum instytucji zachodnich i zapewne przez najbliższy czas nadal nim będzie. Nie będzie to jednak łatwe, gdyż unijne priorytety polityki zagranicznej częściowo dyskwalifikują ideę partnerstwa strategicznego Polski i Ukrainy. Ponadto Kijów dotąd nie określił jasno swoich zamiarów geopolitycznych, a dopóki ukraińskie elity polityczne nie skupią się na przeprowadzeniu wewnętrznych reform, które odgrywają znaczącą rolę w polityce zewnętrznej, dopóty partnerstwo strategiczne nie zacznie w pełni funkcjonować. Podpisane do tej pory deklaracje są jak najbardziej słuszne i realne do ich wdrożenia. Nie wykorzystano jednak w pełni osiągnięć „pomarańczowej rewolucji”.

### **Polityka Polski i Unii Europejskiej wobec Ukrainy po 2004 r.**

Jak wspomniano, po 2004 r. Polska stała się najaktywniejszym promotorem sprawy ukraińskiej w Unii Europejskiej i Pakcie Północnoatlantyckim. Od tamtej pory, jednym z filarów polskiej polityki zagranicznej, zarówno w wymiarze wielostronnym, jak i dwustronnym, jest strategiczne partnerstwo z Ukrainą<sup>25</sup>. Dzięki swemu potencjałowi gospodarczemu i demograficznemu oraz położeniu, Ukraina odgrywa kluczową rolę w budowaniu bezpieczeństwa Polski i Europy, a jej członkostwo w strukturach Unii Europejskiej i NATO zmieniłoby na trwałe układ sił w regionie na korzyść euroatlantyckiej wspólnoty wolnych i demokratycznych państw<sup>26</sup>.

Władze Ukrainy często powtarzają, że integracja europejska jest priorytetem ich polityki zagranicznej, ale składane deklaracje nie znajdują potwierdzenia w faktach. W lipcu 2010 r. dążenie Ukrainy do członkostwa w NATO zostało wykreślone z ustawy o celach polityki wewnętrznej i zagranicznej, pozostało tylko członkostwo w Unii Europejskiej. Mimo, że w ostatnich latach krytykuje się rząd Wiktor

---

<sup>22</sup> Ministerstwo Sportu i Turystyki, [www.2012.org.pl](http://www.2012.org.pl).

<sup>23</sup> *Forum Ekonomiczne w Krynicy w dniach 08–11.09.2010*, [www.poland.gov.pl/Kalendarium,5577x576.html](http://www.poland.gov.pl/Kalendarium,5577x576.html), [21.06.2011], s. 1.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> M. Franz, K. Pietkiewicz, *Od Zborowa do NATO (1649–2009). Studia z dziejów stosunków polsko-ukraińskich od XVII do XXI wieku*, Toruń 2009, s. 181.

<sup>26</sup> Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 1131 „W sprawie strategicznego partnerstwa z Ukrainą”, [www.orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/679ED7C3](http://www.orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/679ED7C3), [21.04.2011], s. 1–2.

Juszczenzi i Julii Tymoszenko, to i tak śmiało można powiedzieć, że ich działania na rzecz zbliżenia z Unią Europejską były najwyraźniejsze od 1991 r. To właśnie za ich rządów zapadły polityczne decyzje dotyczące nowego formatu stosunków, rozpoczęto w ramach nowej umowy stowarzyszeniowej negocjacje w sprawie pogłębionej Strefy Wolnego Handlu, a także skupiono się na rozmowach dotyczących zniesienia wiz. Obecnie integracja europejska pozostaje sprawą priorytetową nowych władz, co znajduje swoje potwierdzenie w rozmowach z Unią Europejską i najważniejszych dokumentach, np. w strategii bezpieczeństwa narodowego<sup>27</sup>.

Polska niezmiennie pełni rolę adwokata euroatlantyckich aspiracji Ukrainy i konsekwentnie powtarza, że pomoże jej w przeprowadzeniu nieuniknionych reform, zarówno gospodarczych, jak i politycznych. Coraz częściej zadawane jest jednak pytanie, czy może to pomóc w zbliżeniu Ukrainy do UE. Walerij Czałyj, wicedyrektor ośrodka analitycznego Centrum Razumkowa w Kijowie, a od jesieni 2009 do maja 2010 r. wiceminister spraw zagranicznych Ukrainy uważa, że Polska zabiega o zbliżenie Unii i Ukrainy, gdyż chciałaby mieć przestrzeń bezpieczeństwa i współpracy gospodarczej ze swoją wschodnią granicą. Stąd też, z racji wielowiekowych związków z Ukrainą, Polska nadal będzie kontynuować tę politykę, nie zwracając uwagi na to, kto w danym momencie będzie u władzy. Dodał, że etap rozmów o nowej umowie stowarzyszeniowej przypada na czas polskiej prezydencji w Unii Europejskiej i oczekuje, że w drugim półroczu 2011 r. znacznie wzrośnie zainteresowanie granicami wschodnimi Unii Europejskiej i integracją europejską Ukrainy. Według niego, później będzie już trudniej i trzeba wykorzystać taką szansę<sup>28</sup>.

Nie należy jednak postrzegać roli Polski tylko przez pryzmat drugiej połowy 2011 r. (polskiej prezydencji w Unii), ale przede wszystkim spojrzeć na plusy i minusy dokonań Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) wraz z jej częścią składową, jaką jest Partnerstwo Wschodnie. Funkcjonowanie EPS obserwuje się od pięciu lat<sup>29</sup>, a od dwóch lat, zainicjowaną przez Polskę na przełomie roku 2008/2009, politykę Partnerstwa Wschodniego.

Podstawowe problemy, przez które proces zbliżenia Ukrainy z Unią Europejską odbywa się opornie, to brak woli ukraińskich elit politycznych do przeprowadzenia reform i podejmowanie decyzji bez uwzględniania interesów państwa. Swoją interes postrzegają one bowiem w utrzymaniu *status quo*<sup>30</sup>, dzięki któremu wąskie kręgi elit osiągają korzyści kosztem większości społeczeństwa – za sprawą nieprzejrzystego sprawowania władzy i wykorzystania sądownictwa jako instrumentu nacisku politycznego. Na ten stan składają się również poczynania Rosji, której dyplomacja od przełomu roku 2009/2010 podjęła skuteczną grę o równoczesne zbliżenie i ożywienie współpracy politycznej, zarówno z Polską, jak i Ukra-

---

<sup>27</sup> P. Pogorzelski, *Miejsce Ukrainy jest w Unii – z W. Czałym, byłym wiceministrem spraw zagranicznych Ukrainy rozmawia P. Pogorzelski*, „Nowa Europa Wschodnia” 2011, nr 3–4, s. 198.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 204.

<sup>29</sup> I. Sołonenko, *Ukraina liczy na Polskę*, „Nowa Europa Wschodnia” 2011, nr 2, s. 155.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 156.

iną. To u progu drugiej dekady XXI w. nowe wyzwanie obu krajów. Warto też przypomnieć, że Ukraina była w Europie Zachodniej uważana za część imperium rosyjskiego, a jej historia i kultura nie budziły szczególnego zainteresowania zachodnich specjalistów, również do niepodległościowych aspiracji odnoszono się sceptycznie. Za państwo zależne od Rosji Ukraina była postrzegana do 2004 r. zarówno na płaszczyźnie politycznej, kulturowej, jak i energetycznej. Głoszono, że jest niezdolna do wypracowania własnej koncepcji stosunków z Zachodem i że państwa zachodnie nie powinny ignorować Rosji, rozwijając stosunki z Ukrainą. Nie zaliczono Ukrainy do potencjalnych kandydatów do Unii Europejskiej i NATO – wraz z Białorusią i Mołdawią.

Percepcja Ukrainy oraz stosunków w trójkącie Rosja–Ukraina–państwa zachodnie, uległa w pewnym stopniu zmianie po „pomarańczowej rewolucji”. Przystano postrzegać Ukrainę wyłącznie jako część rosyjskiej strefy wpływów, mimo że nie uzyskała konkretnych deklaracji dotyczących perspektyw członkostwa w Unii Europejskiej. Na arenie międzynarodowej głośno było wówczas o władzach rosyjskich, które dążyły do dyskredytacji Ukrainy, twierdząc, że niepodległość uzyskała za wcześnie, przedstawiały reintegrację tego państwa z Rosją, a nawet wróżyły jego rozpad. Celem Rosji w znacznej mierze było pogorszenie obrazu Ukrainy w oczach państw zachodnich, stąd też znaczne zainteresowanie Rosji tym krajem można było zaobserwować podczas wyborów prezydenckich w 2004 r. W związku z tym Rosja poparła kandydata z kryminalną przeszłością, a w latach 2006 i 2009 podczas kryzysów gazowych, próbowała obciążyć swojego południowego sąsiada odpowiedzialnością za zaistniałą sytuację – za przerwanie dostaw „błękitnego paliwa” do państw europejskich.

Z perspektywy można uznać, że udało się Rosji osiągnąć zamierzone cele. Brak reform oraz nieustanny chaos po 2004 r., wspierany w pewnym stopniu przez Rosję, spowodowały roztrwonienie ukraińskiego kapitału „pomarańczowej rewolucji”<sup>31</sup>. Radość Janukowycza ze zwycięstwa w 2010 r., a także jego kontrowersyjna polityka prorosyjska, stanowiły jedynie zwieńczenie tego procesu<sup>32</sup>.

Wydaje się, że Ukraina zbyt szybko nie wyzwoli się spod zależności Rosji, prawdopodobnie nie powtórzy także słynnego scenariusza państw Europy Środkowej, z szybkimi reformami politycznymi i gospodarczymi, integracją ze strukturami zachodnimi, czego oczekiwano w 2004 r. Polityka Polski i Unii Europejskiej wobec Ukrainy, aby była skuteczna, powinna uwzględniać zależność Ukrainy od Rosji. Polska nie może skupiać się jedynie umacnianiu demokracji na Ukrainie, musi umiejętnie pomagać w tworzeniu nowoczesnego państwa narodowego, na wzór Europy Środkowej i nie bać się mówić o zawiłych relacjach ukraińsko-rosyjskich (negowaniu przez Rosję narodowego charakteru Wielkiego Głodu, szantażu

<sup>31</sup> A. Szeptycki, *Ukraina jako państwo postkolonialne*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 1, s. 24–26.

<sup>32</sup> *Światowe media o zwycięstwie Janukowycza*, [www.deon.pl/wiadomosci/swiat/art,1736,swiatowe-media-o-zwyciestwie-janukowycza.html](http://www.deon.pl/wiadomosci/swiat/art,1736,swiatowe-media-o-zwyciestwie-janukowycza.html), [18.06.2011], s. 1.



gazowego czy polityki wobec Krymu)<sup>33</sup>. Rosja proponuje Ukrainie różne rozwiązania, np. przedłużenie stacjonowania Floty Czarnomorskiej na Krymie w zamian za niskie ceny gazu, co sprawia, że rosyjskie wpływy na Ukrainie są coraz mocniejsze. Również promowana przez Moskwę unia celna (w skład wchodzi: Rosja, Białoruś i Kazachstan) może uniemożliwić powstanie strefy wolnego handlu Ukrainy z Unią Europejską, jeśli Kijów zgodzi się na przyłączenie. W ten sposób Władimir Putin chce powstrzymać Ukrainę przed podpisaniem umowy stowarzyszeniowej, czyli rozpoczęciem pierwszego etapu integracji. Stworzenie wspólnego przedsiębiorstwa Naftohozu z Gazpromem także może utrudnić Ukrainie relacje z Europejską Wspólnotą Energetyczną.

Propozycje tego typu niszczą ideę integracji europejskiej, która nie ma pokrycia w reformach i rzeczywistej europeizacji Ukrainy. Premier Ukrainy Mykoła Azarow powiedział w ostatnim czasie, że Ukraina zostanie członkiem Unii Europejskiej najpóźniej za dziesięć lat, a w kontekście Moskwy zachęcającej Kijów do przyłączenia się do unii celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu, oświadczenie premiera ma duże znaczenie polityczne. Są to terminy, które powinny zostać ujęte w dokumentach rządowych, jednak dopiero są przygotowywane. Deklaracji jest więc mnóstwo, ale niewiele z nich wynika – na pytanie o perspektywę wstąpienia do UE w ciągu dziesięciu lat, pada odpowiedź, że wcześniej mówiono o roku 2015, umowa stowarzyszeniowa miała być podpisana jeszcze w pierwszej połowie 2011 r., a wizy zniesione do 2012 r.

Teoretycznie możliwy jest powrót do integracji Ukrainy z Rosją. Bez Ukrainy unia celna jest niepełnowartościowa, ponieważ składający się na nią rynek trzech państw okaże się zbyt mały, stąd też naciski Moskwy. Kreml już oświadczył, że jeśli tylko Ukraina zdecyduje się na utworzenie pogłębionej Strefy Wolnego Handlu z Unią Europejską, Rosja nie zawaha się wprowadzić ograniczeń w imporcie sporej części towarów ukraińskich<sup>34</sup>. Ukraina jest więc zmuszona dokonać wyboru, gdyż jej członkostwo w obu organizacjach jednocześnie jest niemożliwe. Prezydent Bronisław Komorowski zapytany o stanowisko Polski i Rosji wobec Ukrainy, stwierdził:

Ukraina jest, była i będzie obszarem, gdzie będziemy mieli odmienne interesy i odmienne punkty widzenia niż Rosja. To trzeba brać pod uwagę, ale przy tych wszystkich różnicach należy szukać obszarów wspólnych w relacjach polsko-rosyjskich. Natomiast próba zastępowania Ukraińców w dbałości o ich interesy narodowe w relacjach z Rosją, wydaje się przedsięwzięciem trudnym do wykonania. Bądźmy realistami – nie rezygnujmy z własnych celów, ale nie próbujmy zastępować Ukrainy w tym, jak powinna kształtować swoje relacje z Rosją<sup>35</sup>.

Minęło dwadzieścia lat od rozpadu Związku Radzieckiego, decyzję tę podjęto w grudniu 1991 r., a jednym z bezpośrednich skutków było pojawienie się po-

<sup>33</sup> A. Szeptycki, *op. cit.*, s. 26–28.

<sup>34</sup> P. Pogorzelski, *op. cit.*, s. 200–201.

<sup>35</sup> Prezydent RP Bronisław Komorowski o polityce zagranicznej, „Kurier Galicyjski” 201, nr 16, s. 2.



jęcia „terytorium poradzieckiego”, które stanowiło określenie państw powstałych na olbrzymiej przestrzeni. Można w tym miejscu zadać pytanie, czy ten wspólny mianownik jest aktualny. Dla Ukrainy rozpad ZSRR oznaczał koniec izolacji, przede wszystkim od Europy. Współczesna Ukraina jest w znacznym stopniu tworem radzieckiego reżimu, widać to praktycznie na każdym kroku. Wynikiem tego jest w znacznej mierze ambiwalentność Ukrainy, z jednej strony pełna demokracja, a z drugiej nostalgia za władzą silnej ręki, z silnymi europejskimi ambicjami, ale także niechęć do zdecydowanego oderwania się od Rosji. Jednorazową próbą oderwania się od tego balansu była „pomarańczowa rewolucja”<sup>36</sup>.

Na razie widać, że rozpad Związku Radzieckiego i powstanie niepodległej Ukrainy stały się jednym z największych wyzwań dla Polski, gdyż pojawienie się za wschodnią polską granicą nowych, suwerennych krajów wywołało konieczność polepszenia dobrosąsiedzkich stosunków, aby wzmocnić bezpieczeństwo. Odzwierciedleniem tego faktu było uznanie przez Polskę roli Ukrainy w regionie i dążenie do nadania stosunkom polsko-ukraińskim wymiaru partnerstwa strategicznego<sup>37</sup>.

Jedną z przyczyn, dla których Unia angażuje się we współpracę z Ukrainą, jest strategiczne położenie tego państwa. Z punktu widzenia Polski, Ukraina jest krajem sąsiedzkim, z którym ma dużo związków społecznych i kulturalnych. Skumulowanie się wielu mitów i stereotypów, zniekształcało jednak prawdziwy obraz kraju. Polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy jest bardziej pragmatyczna, gdyż Unia ma konkretne wymagania – wystarczy porównać podejście polskie z unijnym stosunkiem do Ukrainy, w którym Unia domaga się poprawy sytuacji gospodarczej (przeprowadzenia reform, stworzenia społeczeństwa obywatelskiego i respektowania zasad demokracji).

Warto jednak zauważyć, że polityka Unii przestaje być konkretna, gdy zaczyna się mówić o europejskich aspiracjach Ukrainy. Dla Ukrainy atrakcyjność propozycji UE nie przeważała dotychczas nad atrakcyjnością utrzymania *status quo*. Unia powinna więc sformułować taką propozycję, aby ukraińskie elity polityczne wraz ze społeczeństwem zechciały podjąć się jej realizacji za cenę reform. Okres prezydencji polskiej w UE może stać się ważnym czasem w stosunkach Ukrainy z Unią Europejską, a Polska może wnieść swój wkład, na przykład, w realizację planu działania na rzecz zniesienia wiz, planowania budżetu Unii Europejskiej na następne lata, czy negocjacji umowy stowarzyszeniowej.

Chciałoby się powiedzieć, że Ukraina jest ważnym partnerem dla Polski w polityce zagranicznej, a interesy Ukrainy są interesami polskimi, jednak nie należy wypowiadać się na arenie międzynarodowej w obronie interesów kraju, który ma odmienne zdanie. Prowadząc taką nieuwważną politykę, Polska może sobie tylko

---

<sup>36</sup> J. Hrycak, *Ankieta 1991–2011. Dwadzieścia lat bez Wielkiego Brata. Koniec izolacji*, tłum. P. Pieniążek, „Nowa Europa Wschodnia” 2011, nr 1, s. 20–21.

<sup>37</sup> A. Drzewicki, *Stosunki z Ukrainą w sferze bezpieczeństwa: polski punkt widzenia. Polityczno-strategiczne aspekty bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 1, s. 151–168.

zaszkodzić. Unia także wykazuje zaangażowanie<sup>38</sup>, zwracając uwagę na problemy odmienne niż Polska, a mianowicie bezpieczeństwo w regionie, stabilizacja oraz bezpieczeństwo nuklearne. Polska natomiast jest nastawiona na rozwijanie wzajemnych kontaktów i współpracy regionalnej, ponadto jest ambasadorem Ukrainy w różnorodnych strukturach europejskich i obronnych (NATO). Nie należy w tym miejscu zapominać, że to głównie dzięki Polsce Ukraina została członkiem Rady Europy i Inicjatywy Środkowoeuropejskiej. Mimo wszystko polityka polska w porównaniu z unijną wypada gorzej, a głównymi powodami takiego stanu jest to, że Polska nie patrzy na region tak szeroko, jak Unia<sup>39</sup>, i że do tej pory składała zbyt ogólne i optymistyczne deklaracje, nie mając ani realnego wpływu w Brukseli, ani środków na praktyczną realizację tychże zapowiedzi.

## Podsumowanie

Polska i Ukraina ponoszą wspólną odpowiedzialność za brak konsekwencji w realizacji deklarowanej polityki partnerstwa strategicznego. Stało się więc ono w większym stopniu hasłem propagandowym niż rzeczywistością i podstawą wzajemnej współpracy.

Do tych zmian doszło za sprawą zaniechanych po „pomarańczowej rewolucji” w roku 2004/2005 reform politycznych i gospodarczych. Zaprzepaszczono szansę na zmiany, choć rok 2004/2005 mógł stać się przełomowy w polsko-ukraińskim partnerstwie.

Do tej pory Polska składała zbyt ogólne i optymistyczne deklaracje na temat aspiracji Ukrainy do członkostwa w UE, nie mając ani realnego wpływu w Brukseli, ani środków na realizację obietnic. Na Ukrainie żywe są nadzieje, że podczas polskiej prezydencji uda się podpisać umowę stowarzyszeniową, w tej kwestii Polska mogłaby odnieść sukces popierając zwiększenie finansowania dla organizacji pozarządowych w ramach unijnej pomocy zagranicznej, uruchamiając nowe programy rozbudowy potencjału społeczeństwa obywatelskiego, a także rozpocząć dyskusję na temat polityki Unii wobec społeczeństwa obywatelskiego krajów Partnerstwa Wschodniego – przedstawiając konkretne propozycje na organizowanym w jesieni 2011 r. w Poznaniu Forum Obywatelskim Krajów Partnerstwa Wschodniego. Obecnie są to najbardziej realne zadania dla partnerstwa strategicznego Polski z Ukrainą.

---

<sup>38</sup> S. W. Garnett, *Ukraina – strategiczny partner czy strategiczny problem?*, „Polska w Europie” 2011, z. 35, s. 27.

<sup>39</sup> M. Sabik, *Polska polityka wschodnia a polityka Unii Europejskiej wobec krajów Europy Wschodniej*, [www.euro-limes.ac.krakow.pl/files/el1\(1\)2002/ms\\_limes1\(1\).pdf](http://www.euro-limes.ac.krakow.pl/files/el1(1)2002/ms_limes1(1).pdf), [23.04.2011], s. 3.

## Bibliografia

- „Библиофонд” – Электронная библиотека: статей, учебной и художественной литературы, [www.bibliofond.ru/view.aspx?id=460668](http://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=460668).
- Donaj Ł., *Polityka bezpieczeństwa niepodległej Ukrainy 1991–2004*, Łódź 2005.
- Dziemba R., [www.dziemba.pl](http://www.dziemba.pl).
- Drzewicki A., *Stosunki z Ukrainą w sferze bezpieczeństwa – polski punkt widzenia. Polityczno-strategiczne aspekty bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17.
- Franz M., Pietkiewicz K., *Od Zborowa do NATO (1649–2009). Studia z dziejów stosunków polsko-ukraińskich od XVII do XXI wieku*, Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Garnett S. W., *Ukraina – strategiczny partner czy strategiczny problem?*, „Polska w Europie” 2001, z. 35.
- Hrycak J., *Ankieta 1991–2011. Dwadzieścia lat bez Wielkiego Brata. Koniec izolacji*, tłum. P. Pieniążek, „Nowa Europa Wschodnia” 2011, nr 1.
- Kawałko B., *Granica wschodnia jako czynnik ożywienia i rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów przygranicznych. Synteza. Granica wschodnia Unii Europejskiej*, [www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/poziom\\_regionalny/strategia\\_rozwoju\\_polski\\_wschodniej\\_do\\_2020/dokumenty/Documents/b3fd8a3c919b-4f59a5d7b1be771706a7Kawako.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/Documents/b3fd8a3c919b-4f59a5d7b1be771706a7Kawako.pdf).
- Kirstajń T., *Znaczenie Roku Polskiego na Ukrainie dla Polski i Ukrainy*, „Sprawy Wschodnie” 2004, nr 2–3.
- Kulikowski M., *My bracia, czyli o Ukrainie z polskiego punktu widzenia*, [www.wiadomosci24.pl/arttykul/my\\_bracia\\_czyli\\_o\\_ukrainie\\_z\\_polskiego\\_punktu\\_widzenia\\_55943.html](http://www.wiadomosci24.pl/arttykul/my_bracia_czyli_o_ukrainie_z_polskiego_punktu_widzenia_55943.html).
- Kuspyś P., *Polska-Ukraina. Strategiczne stosunki?*, [www.stosunki.pl/?q=node/533](http://www.stosunki.pl/?q=node/533).
- Materniak D., *Strategiczne partnerstwo Polski i Ukrainy: deklaracje a rzeczywistość*, 2009, [www.psz.pl/Dariusz-Materniak-Strategiczne-partnerstwo-Polski-i-Ukrainy-deklaracje-a-rzeczywistosc](http://www.psz.pl/Dariusz-Materniak-Strategiczne-partnerstwo-Polski-i-Ukrainy-deklaracje-a-rzeczywistosc).
- Ministerstwo Sportu i Turystyki, [www.2012.org.pl/](http://www.2012.org.pl/).
- Osińska L., *Polskie a ukraińskie pojmowanie partnerstwa strategicznego. Pomiędzy Warszawą a Kijowem*, „Dialogi Polityczne. Polityka” 2007, nr 8.
- Oficjalny Portal Promocyjny Rzeczypospolitej Polskiej, *Forum Ekonomiczne w Krynicy w dniach 08–11.09.2010*, [www.poland.gov.pl/Kalendarium,5577x576.html](http://www.poland.gov.pl/Kalendarium,5577x576.html).
- Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 1131, „W sprawie strategicznego partnerstwa z Ukrainą”, [www.orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/679ED7C3](http://www.orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/679ED7C3).
- Pawliw W., *Autonomia dla Galicji*, „Polityka” 2002, nr 24.
- Podraza A., *Europa Środkowa jako region historyczny*, [www.jazon.hist.uj.edu.pl/zjazd/materialy/podraza.pdf](http://www.jazon.hist.uj.edu.pl/zjazd/materialy/podraza.pdf).

- Pogorzelski P., *Miejsce Ukrainy jest w Unii. Z W. Czałym, byłym wiceministrem spraw zagranicznych Ukrainy, rozmawia P. Pogorzelski*, „Nowa Europa Wschodnia” 2011, nr 3–4.
- Prezydent RP Bronisław Komorowski – *O polityce zagranicznej (fragment wywiadu udzielonego „Rzeczpospolitej” 19 sierpnia 2010)*, „Kurier Galicyjski” 2010 (Lwów), nr 16.
- Prokop M., *Ukraina między Wschodem a Zachodem*, [www.tworzywo.eu/1/index.php/polityka/418-ukraina-miedzy-wschodem-a-zachodem](http://www.tworzywo.eu/1/index.php/polityka/418-ukraina-miedzy-wschodem-a-zachodem).
- Sołonenko I., *Ukraina liczy na Polskę*, „Nowa Europa Wschodnia” 2011, nr 2.
- Stanisławski W., *Pomarańczowa kokarda. Kalendarium kryzysu politycznego na Ukrainie, jesień 2004*, Warszawa 2005.
- Szeptycki A., *Ukraina jako państwo postkolonialne*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 1 (LXIV).
- Szeptycki A., *Stosunki polsko-ukraińskie: od tryumfu „pomarańczowej rewolucji” do Russia First Policy*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 3.
- Szeptycki A., *Grupy oligarchiczne a polityka zagraniczna Ukrainy*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 2.
- Szul Ł., *Rosyjski kryzys finansowy 1998 roku, Rosja, Ukraina, kraje b. ZSRR*, [www.rosjapl.info/rosja/gospodarka/kryzys\\_finansowy\\_1998.php](http://www.rosjapl.info/rosja/gospodarka/kryzys_finansowy_1998.php).
- Światowe media o zwycięstwie Janukowycza*, [www.deon.pl/wiadomosci/swiat/art,1736,swiatowe-media-o-zwyciestwie-janukowycza.html](http://www.deon.pl/wiadomosci/swiat/art,1736,swiatowe-media-o-zwyciestwie-janukowycza.html).
- [www.mfa.gov.ua/mfa/ua/news/detail/888.htm](http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/news/detail/888.htm)
- [www.msz.goc.pl/Wystapienie,Ministra,1640.html](http://www.msz.goc.pl/Wystapienie,Ministra,1640.html).
- [www.mgip.gov.pl/Wiadomości/Handel/ukraina+znosi+embargo.htm](http://www.mgip.gov.pl/Wiadomości/Handel/ukraina+znosi+embargo.htm).



Marcin Lasoń

**STANOWISKO WYBRANYCH PARTII POLITYCZNYCH  
W SPRAWIE UDZIAŁU WOJSKA POLSKIEGO  
W OPERACJI ISAF W AFGANISTANIE**

**Wprowadzenie**

Wybory parlamentarne w jesieni 2011 r. to okazja, by po raz kolejny polskie partie polityczne sformułowały swoje stanowisko wobec udziału Polskiego Kontyngentu Wojskowego (PKW) w operacji ISAF (International Security Assistance Force) w Afganistanie. Już z przeprowadzenia pobieżnej analizy zagadnienia można odnieść wrażenie, że partie polityczne interesują się tym problemem zazwyczaj w dwóch wypadkach. Po pierwsze, kiedy pojawiają się doniesienia z Afganistanu na temat śmierci kolejnych żołnierzy uczestniczących w misji. Po drugie – w okresie kampanii wyborczych, zarówno wyborów do parlamentu, jak i prezydenckich. Może to dowodzić nie raz przywoływanej przez politologów miałości polskiej sceny politycznej, słabości jej elit itp.

W niniejszym artykule zostaną ukazane stanowiska najważniejszych polskich partii w sprawie zaangażowania Wojska Polskiego w misję NATO w Afganistanie. Należy przy tym poczynić zastrzeżenie, że uda się to na tyle, na ile umożliwiają to materiały źródłowe. Nie można też pominąć zagadnienia bardziej ogólnego, czyli stanowiska partii wobec udziału Polski w międzynarodowych operacjach militarnych oraz procedury decyzyjnej w tej kwestii, która wyłącza parlament z grona decydentów.

Tekst oparty został na dostępnych źródłach. Szczególnie interesujące są programy partii politycznych, niestety, w większości wypadków niezbyt aktualne. Wymusza to także sięgnięcie po dokumentację obrad Sejmu RP i Komisji Obrony Narodowej, aby w ten sposób ustalić postawę poszczególnych partii. Istotne są także wypowiedzi polityków, szczególnie liderów partyjnych, które przy okazji wspomnianych wcześniej wydarzeń, zabierali głos w sprawie udziału PKW w misji afgańskiej. W literaturze przedmiotu temat ten przedstawiany jest zazwyczaj w sposób lakoniczny, ograniczający się do ogólnych stwierdzeń (np. B. Winid, *Udział Polski w działaniach stabilizacyjnych w Afganistanie*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 1).

### **Problem udziału parlamentu w procesie decyzyjnym**

Zacząć należy od kwestii podstawowej: jest nią określenie zakresu kompetencji parlamentu, związanych z decyzją o wysłaniu Wojska Polskiego w celu udziału w operacjach wojskowych poza granicami państwa. Przyjęta 17 grudnia 1998 r. ustawa mówi, że o użyciu sił zbrojnych za granicą państwa decyduje Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów w następujących przypadkach:

- 1) udział w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych,
- 2) misja pokojowa.

Natomiast na wniosek premiera, Prezydent RP wydaje postanowienie w sprawie ich udziału w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom<sup>1</sup>. Dzięki tym zapisom parlament pozostaje wyłączony z procedury decyzyjnej, w jego kompetencji, zgodnie z artykułem 116 Konstytucji RP, jest bowiem podjęcie decyzji o stanie wojny i zawarciu pokoju. Afganistanowi nie wypowiedziano wojny, podobnie jak i Irakowi, w związku z tym w obu wypadkach parlament nie decydował ani w kwestii wysłania wojska do tych państw, ani przedłużania pobytu polskich kontyngentów w misjach stabilizacyjnych. Nie miał także bezpośredniego wpływu na wycofanie PKW Irak. Wspomniana ustawa z 1998 r. zobowiązuje tylko Prezydenta RP do niezwłocznego przekazania informacji o przyjętym postanowieniu marszałkom Sejmu i Senatu. Doświadczenia związane z misją iracką sprawiły, że w 2004 r. do Sejmu wpłynął projekt nowelizacji ustawy z 1998 r. o zmianie ustawy o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, który proponował wprowadzenie Sejmu do grona decydentów. Ponadto precyzyjnie formułował, kiedy siły zbrojne mogą być użyte poza granicami państwa (gdy zwróci się o to ONZ, NATO lub państwo członkowskie ONZ)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa, Dz.U. 1998 r. Nr 162, poz. 1117.

<sup>2</sup> Druk nr 3365, Projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, Warszawa, 5 października 2004 r., [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).



Nie został on jednak przyjęty. Nie była to ostatnia próba zmiany w procedurze decyzyjnej. Nad zmianami w tej materii debatowano na wspólnych obradach Komisji Obrony Narodowej i Spraw Zagranicznych 23 września 2009 r. Wtedy to poseł Ludwik Dorn przedstawił projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach użycia lub pobycie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, zakładający włączenie Sejmu do procedury decyzyjnej w sprawie wysyłania Wojska Polskiego na misje zagraniczne w dwóch pierwszych przypadkach, podawanych w ustawie z 1998 r. (udział w misjach pokojowych i w konflikcie zbrojnym toczącym się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej). W imieniu wnioskodawców proponował, by Rada Ministrów przed skierowaniem wniosku do Prezydenta RP, występowała do Sejmu o wyrażenie w drodze uchwały zgody, jeśli założony okres użycia sił zbrojnych przekracza 3 miesiące. Ponadto, zgodnie z projektem zasada ta obowiązywałaby także w wypadku przedłużania już trwających misji<sup>3</sup>. Podkreślić tu należy, że Sejm wyrażałby opinię, która nie byłaby wiążąca dla rządu (według konstytucjonalistów, wydanie zgody mogłoby bowiem naruszać zasadę trójpodziału władzy). Uzasadniano jednak, że już sama debata byłaby okazją do przedstawienia stanowiska głównych partii politycznych i tym samym do rozważenia decyzji, gdyby ich głos był inny niż Rady Ministrów.

Co interesujące, L. Dorn za zasadne uznał zastrzeżenia rządu, że taka zmiana mogłaby wpłynąć na opóźnienie procesu decyzyjnego, dlatego w tym względzie oczekiwano dalszych prac ograniczających zagrożenia związane z koniecznością często bardzo szybkiego wysłania wojska za granicę (proponowano rozwiązania, które przyjęto w tym zakresie w Hiszpanii i Francji). Natomiast poseł odrzucił szereg innych rozwiązań, na podstawie których stwierdzano, że przedstawiana propozycja nie powinna zostać przyjęta. Sekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej Czesław Piątas, reprezentując stronę rządową, przedstawił uzasadnienie, w którym zaakcentował właśnie problemy związane z czasem podejmowania decyzji<sup>4</sup>. Odbijająca się dyskusja nie była pozbawiona ostrego podtekstu politycznego, o czym wyraźnie można przekonać się podczas lektury wypowiedzi posła Prawa i Sprawiedliwości (PiS) Karola Karskiego, który stwierdził m.in.:

Cały czas mam w pamięci rzecz, która wydarzyła się kilka lat temu, kiedy Polska stała się państwem agresorem, kiedy dokonała z naruszeniem prawa międzynarodowego agresji na suwerenne państwo – Irak. Doszło do popełnienia zbrodni agresji, zbrodni przeciwko pokojowi i uczestniczyło w tym polskie wojsko. Decyzję podjęto w zaciszu gabinetów. Na wniosek premiera decyzję podjął ówczesny prezydent. Podejmując tę decyzję, oparto się na przepisie o wysłaniu za granicę wojsk<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Zob. szerzej wypowiedź L. Dorna: Pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach użycia lub pobycie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, obrady Komisji Spraw Zagranicznych i Obrony Narodowej, 23 września 2010 r., [www.orka.sejm.gov.pl](http://www.orka.sejm.gov.pl).

<sup>4</sup> Zob. szerzej wypowiedź C. Piątas: Pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy...

<sup>5</sup> K. Karski, Pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy...

Stwierdzenie to w sposób wyraźny dowodzi dwóch kwestii. Po pierwsze, potrzeby włączenia parlamentu w proces decyzyjny, a po drugie, zagrożeń z tym związanych. Nie da się bowiem ukryć, że K. Karski w sposób otwarty i prosty, ostrymi słowami, wyraził opinię przedstawianą przez wielu prawników, twierdzących, że nie było jasnego prawnomiędzynarodowego mandatu do użycia siły zbrojnej przeciwko Irakowi. Nie upoważniała bowiem do tego stosowana rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ. Projekt poddano głosowaniu, w którym nie uzyskał jednak poparcia (stosunkiem głosów 21 za i 16 przeciw) i nie został przekazany do dalszych prac. Finalnie natomiast do końca doprowadzono projekt zmian dotyczących – najogólniej rzecz ujmując, zasad użycia broni przez żołnierzy na misjach. Przyjęta 26 listopada 2010 r. Ustawa o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, zawiera dodane do ustawy z 1998 r. artykuły dotyczące zasad stosowania przymusu bezpośredniego i broni podczas wykonywania zadań w czasie misji<sup>6</sup>.

W ten sposób po raz kolejny przekreślono, jak się wydaje, słuszną ideę włączenia parlamentu w proces decyzyjny mimo, że związane jest z nią wiele zagrożeń, w tym silne upolitycznienie dyskursu. Pozytywnie w tej kwestii wypowiadał się niejednokrotnie Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, wyznaczony na to stanowisko przez prezydenta Bronisława Komorowskiego. Przykładowo, na posiedzeniu Komisji Obrony Narodowej 7 lipca 2010 r. stwierdził, że parlament powinien być włączony w procedurę decyzyjną w wypadku operacji o charakterze wojennym (za taką uznał np. afgańską), zgodnie bowiem z Konstytucją RP, mając do czynienia z wojną, konieczne jest uwzględnienie jego głosu, traktowane jako minimum jego udziału<sup>7</sup>. Problemem pozostaje natomiast, jak współcześnie określić operację wojenną. W tej kwestii Koziej zaproponował, by mówić o niej wtedy, kiedy nie są nakładane ograniczenia dotyczące użycia kontyngentu (czyli brak ograniczeń narodowych, jak w wypadku Afganistanu). W innych wypadkach (misje pokojowe, stabilizacyjne, ratownicze, reagowanie kryzysowe), parlament powinien pozostać poza procedurą. Można się zgodzić z tym stanowiskiem, jednak należy podjąć się trudu sprecyzowania podstawowych pojęć i elementów pozwalających na zidentyfikowanie i rozróżnienie poszczególnych rodzajów operacji, np. o charakterze wojennym od tej o charakterze stabilizacyjnym. W praktyce jest to trudne i być może kryterium wymienione przez Kozieja byłoby właściwe.

---

<sup>6</sup> Ustawa o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, Dz.U. 2010 r. Nr 240 poz. 1601.

<sup>7</sup> S. Koziej, Informacja Ministerstwa Obrony Narodowej na temat funkcjonowania Polskiego Kontyngentu Wojskowego w misji w Afganistanie, Obrady Komisji Obrony Narodowej, 10 lipca 2010 r., [www.orka.sejm.gov.pl](http://www.orka.sejm.gov.pl).

Z drugiej jednak strony, nakładanie lub nienakładanie ograniczeń, mogłoby być wtedy wykorzystywane w sposób instrumentalny, aby nie włączać parlamentu w procedurę decyzyjną. To mogłoby kierować decydentami w kwestii określania charakteru operacji, a nie jej realiów. Parlament zaś przy wyrażaniu swojej opinii czy też ewentualnym współdecydowaniu, mógłby kierować się interesem politycznym poszczególnych partii a nie państwa. Przykładem może tu być przypadek czeski. Parlament tego kraju 19 grudnia 2008 r. zdecydował o wycofaniu wojsk z Afganistanu i Kosowa<sup>8</sup>. Odrzucił wniosek rządu o przedłużenie mandatu i zwiększenie kontyngentu czeskich wojsk w misjach zagranicznych. W tej sytuacji mogły one pozostać na nich jeszcze przez 60 dni, o czym mógł zdecydować sam rząd, po czym wojska zgodnie z procedurą powinny zostać wycofane. Takie postępowanie stawia pod znakiem zapytania wiarygodność państwa ze względu na niezrealizowanie zapowiedzi rządu, a z drugiej strony pokazuje faktyczny wpływ władzy ustawodawczej na decyzje o angażowaniu wojska w operacje poza granicami państwa. Można przy tym zastanawiać się na kwestią już poruszaną, czyli relacji między władzą ustawodawczą a wykonawczą w kontekście realizowania kompetencji tej drugiej.

Znamienny jest także przykład holenderski, dotyczący udziału tego kraju w misji afgańskiej. W 2011 r. rząd premiera Marka Rutte zdecydował, że będzie ona kontynuowana, ale w ramach operacji policyjnej, a nie wojskowej, trwającej od 2006 r. (m.in. w związku ze znacznymi stratami, jakie ponosił kontyngent skutkującymi protestami społecznymi)<sup>9</sup>. Decyzja ta, zgodnie z obowiązującymi procedurami, musiała zyskać akceptację parlamentu. Biorąc pod uwagę, że poprzedni rząd upadł głównie ze względu na kontrowersje związane z operacją afgańską i żądanie wielu partii, w tym koalicyjnej, by wycofać z niej Holandię, można sobie uzmysłwić, jak istotny jest to problem i jak ważna jest dyskusja parlamentarna (dla przykładu debata z 18 lutego 2010 r.). Wobec tego rząd zaproponował 7 stycznia 2011 r., aby nowa misja miała charakter policyjny i stacjonowała w północnej części Afganistanu, gdzie jej członkowie (ponad 500) mieliby ochronę wojsk niemieckich (co nie oznacza, że w składzie kontyngentu nie mieli się znaleźć i żołnierze – Holendrzy przewidywali wysłanie 125). Dodać do tego należy 4 samoloty F16, obsługę i zaplecze logistyczne. Czas stacjonowania określono do połowy 2014 r., a koszty na ok. pół miliarda euro. Rząd zwrócił się do drugiej izby parlamentu o akceptację, chociaż formalnie nie musiał tego czynić. Uznano jednak, że jest to sprawa na tyle istotna i wrażliwa, że należy to zrobić. Nie można się temu dziwić w kontekście upadku poprzedniego rządu po debacie parlamentarnej na temat Afganistanu. Wymuszało to na premierze Holandii konieczność rozmów z liderami partii, dotyczących zarówno przyjętego stanowiska, jak i poparcia w parlamencie. W ten sposób czyniło debatę o wiele poważniejszą i dawało szansę na zarówno

<sup>8</sup> Czesi wycofują wojska z Afganistanu i Iraku, 20.12.2008, [www.tvn24.pl](http://www.tvn24.pl).

<sup>9</sup> Zob.: *Green Light for Dutch Afghanistan Mission*, Radio Netherlands Worldwide, 28.01.2011, [www.rnw.nl](http://www.rnw.nl); Ł. Koterba, *Holendrzy (raczej) zostaną w Afganistanie*, 03.02.2011, [www.niedziela.nl](http://www.niedziela.nl).

większą legitymizację decyzji, jak i ponoszenie za nią odpowiedzialności. Zabiegi premiera okazały się skuteczne, przy tym musiał on spełnić kilka oczekiwań dotyczących zasad działania (mandatu) misji, kluczowych dla partii opozycyjnych (szczególnie Zielonej Lewicy, np. że szkoleni policjanci nie będą wykorzystywani do walki z talibami, szkolenie będzie bogatsze i dłuższe niż natowskie, kładące nacisk np. na naukę czytania i pisania). 28 stycznia 2011 r. parlament przyjął propozycję rządu, w ten sposób Holandia miała niejako wrócić do Afganistanu, odkąd jej żołnierze wycofali się w lecie 2010 r.<sup>10</sup> Nie oznaczało to jednak końca dyskusji powodowanych trudnościami dotyczącymi przyjętych warunków (oponowało NATO) stawianych przez partie opozycyjne, co może także być argumentem na rzecz niewłączenia parlamentu w tego typu procedury decyzyjne<sup>11</sup>. Zgodnie z informacjami z kwietnia 2011 r., pierwsi Holendrzy mieli znaleźć się w prowincji Kunduz w lipcu 2011 r., natomiast pierwszy regularny kurs szkoleniowy – w styczniu 2012 r.<sup>12</sup>

Tego typu wydarzenia nie mogłyby mieć miejsca w Polsce przy obecnym stanie prawnym. Nasuwa się więc pytanie o to, czy w związku z tym oznacza to też mniejsze zainteresowanie partii politycznych zagadnieniem udziału Polski w operacjach wojskowych za granicą, szczególnie w Afganistanie?

### **Problematyka udziału Polski w międzynarodowych operacjach wojskowych w programach najważniejszych partii politycznych**

Opisywane wyżej zagadnienie roli parlamentu w procesie decyzyjnym dotyczącym wysyłania Wojska Polskiego na misje zagraniczne ma, jak się wydaje, istotne znaczenie dla partii politycznych. Można tak sądzić biorąc pod uwagę zapisy znajdujące się w ich programach wyborczych (lub szerzej, programach politycznych wydawanych, także niebezpośrednio, przed wyborami).

Na początek przyjrzeć się można deklaracjom Platformy Obywatelskiej, która od 2007 r. tworzy koalicję rządzącą z Polskim Stronnictwem Ludowym<sup>13</sup>. W dokumencie z 2007 r. pt. *Polska obywatelska*, który był podstawą programu politycznego PO, można przeczytać, że celem partii będzie opracowanie racjonalnej strategii użycia polskich sił zbrojnych za granicą. Autorzy rozumieją przez to że:

---

<sup>10</sup> Mark Rutte przekonał do poparcia projektu 3 partie opozycyjne – Zieloną Lewicę, Unię Chrześcijańską i Demokratów 66. Wraz z głosami mniejszościowej koalicji partii liberalnej i chrześcijańsko-demokratycznej wystarczyło to do zaakceptowania projektu. Zob.: *Dutch Agree on Police Mission to Afghanistan*, „Financial Times”, 28.01.2011, [www.ft.com](http://www.ft.com).

<sup>11</sup> Zob. np. doniesienia z 27.04.2011: *MPs to Debate Police Training Mission to Afghanistan*, [www.dutchnews.nl](http://www.dutchnews.nl).

<sup>12</sup> Zob. szerzej: *Dutch to Take Afghan Cadets on Patrol*, Radio Netherlands Worldwide, 21.04.2011, [www.rnw.nl](http://www.rnw.nl).

<sup>13</sup> Programy partii politycznych zostały zaczerpnięte z ich stron internetowych i są na tyle ważne, na ile partie zadbały o ich aktualizację. Autor starał się także uzyskać stanowiska partii na wybrany temat drogą mailową, niestety, adresaci nie odpowiedzieli na przesłane prośby.

Nasza rola nie może ograniczać się li tylko do wysyłania żołnierzy do zapalnych punktów świata. Udział Polski [...] nie powinien przekraczać naszych realnych możliwości, powinien być za to powiązany z naszymi interesami politycznymi i gospodarczymi. Decyzje o naszym militarnym zaangażowaniu powinny być podejmowane pod warunkiem realnego wpływu na operacje stabilizacyjne i procesy pokojowe [...]. Należy zapewnić realny udział parlamentu w realizacji tej strategii poprzez ustalanie kilkuletniego budżetu operacyjnego ma misje międzynarodowe i rzeczywiste kontrolowanie jego realizacji<sup>14</sup>.

To jedyny fragment, który został poświęcony tej problematyce; można z niego wnioskować, że wysyłanie Wojska Polskiego na operacje zagraniczne powinno być uzależnione od szansy na realizację interesów narodowych, w formowaniu kontyngentu powinny być uwzględniane realne możliwości państwa, a w wypadku ich braku należy rozważyć sens wysyłania wojska, Polska powinna być włączona do grona decydentów w danej sytuacji (konfliktowej/interwencji itp.), parlament powinien zostać włączony do procedury decyzyjnej, chociażby przez ustalanie i kontrolę stworzonego na potrzeby misji budżetu.

W wypadku trzech pierwszych postulatów można pokusić się o stwierdzenie, że tego typu oczekiwania mogą wyrażać wszystkie partie polityczne. Natomiast odnośnie do ostatniego, to jak wcześniej wspomniano, projekt ustawy dotyczącej tej kwestii (choć nie budżetowej) przepadł w Komisji Obrony Narodowej głosami posłów PO.

W przywołanym dokumencie nie ma jednak wspomnienia o sztandarowym hasle PO z kampanii wyborczej w 2007 r., czyli wycofaniu PKW z Iraku. Pada ono w gotowym już programie wyborczym: „Program PO. Polska zasługuje na cud gospodarczy. By żyło się lepiej. Wszystkim!”. W zasadzie wzbogaca on wcześniej cytowany akapit o krótką formułkę dotyczącą misji w Iraku i Afganistanie. Mówi mianowicie, że PO:

[...] opowiada się za niepodjęciem decyzji o przedłużeniu polskiej obecności wojskowej w Iraku o kolejny rok. W przypadku misji afgańskiej Platforma Obywatelska będzie zmierzała do zmiany charakteru polskiego zaangażowania w tym kraju z wojskowego na cywilny lub cywilno-wojskowy<sup>15</sup>.

Do tego typu rozwiązania dla Afganistanu strona polska będzie przekonywała sojuszników. PO nie zgadza się z polityką ekspedycyjną prowadzoną, według niej, przez PiS. Można więc stwierdzić, że: PO doprowadziła do wycofania PKW z Iraku i jest to jedna z obietnic wyborczych przez nią zrealizowanych, prezydent Komorowski ogłosił i deklarował jako swoje wyborcze zobowiązanie, że w 2012 r. nastąpi zmiana formy polskiego zaangażowania w Afganistanie na szkoleniowe (więcej o tym w dalszej części tekstu), a zatem zmieni się jego charakter.

<sup>14</sup> *Polska obywatelska. Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej*, Warszawa 2007, s. 29.

<sup>15</sup> *Program PO. Polska zasługuje na cud gospodarczy. By żyło się lepiej. Wszystkim!*, Warszawa 2007, s. 84.

Wydaje się więc, że w tych kwestiach PO pozostaje konsekwentna, co może wynikać ze stanowiska opinii publicznej w sprawie polskiego zaangażowania, wcześniej w Iraku, a obecnie w Afganistanie, a jest ono mówiąc najogólniej – sceptyczne. Jednak PO podkreślała także, że konieczne jest wykonywanie zobowiązań sojuszniczych, stąd działania prowadzone przez popierany przez nią rząd, które doprowadziły do powiększenia PKW i przejęcia odpowiedzialności za jedną z prowincji Afganistanu. Zmiana charakteru misji i stopniowe wycofywanie Wojska Polskiego do 2014 r. ma jednak zmienić obraz PO jako partii wysyłającej polskich żołnierzy do Afganistanu. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że te elementy programu wyborczego były wynikiem analizy nastroju elektoratu, PO poparła bowiem zarówno udział Polski w interwencji w Iraku, jak i w Afganistanie. Zmiana stanowiska przyszła więc później i w określonych uwarunkowaniach.

Polskie Stronnictwo Ludowe w swoich dokumentach programowych niewiele uwagi poświęca tematowi misji wojskowych. PSL stwierdza bowiem jedynie, że „Niezwłocznie wycofamy oddziały Wojska Polskiego z terenów wojny w Iraku i Afganistanie, gdyż nie służy to wzmacnianiu bezpieczeństwa w naszym kraju”<sup>16</sup>. PSL zapisało w swoich dokumentach programowych, że na terenie Iraku i Afganistanu toczy się wojna, choć o tym nie mówiono oficjalnie, choćby ze względu zapisów w Konstytucji RP. Z tego powodu powinno wynikać, że PSL będzie dążył do zakończenia stanu wojny z oboma państwami – wojny, która formalnie nie została wypowiedziana. Wycofanie PKW z obu państw powinno nastąpić „niezwłocznie”, ale trudno stwierdzić, co autorzy programu mieli dokładnie na myśli, oraz czy godzą się z tym, że ewentualne „niezwłoczne” wycofanie może narażać na szwank wiarygodność państwa polskiego. Udział Polski w obu operacjach nie wzmocnia bezpieczeństwa państwa, co biorąc pod uwagę, że jedna z nich jest operacją NATO, a druga realizowana była ze względu na chęć utrzymania strategicznych stosunków z USA, może budzić pewne zastrzeżenia, przynajmniej w warstwie deklaratywnej.

Biorąc pod uwagę okres realizacji tego programu można stwierdzić, że PSL współuczestniczyło w decydowaniu o wycofaniu Wojska Polskiego z Iraku, natomiast nie udało się mu doprowadzić do „niezwłocznego” wycofania z Afganistanu. Więcej na temat stanowiska tej partii w tej kwestii można znaleźć w analizie dyskusji toczących się na ten temat na scenie politycznej.

W wypadku partii opozycyjnych w latach 2007–2011, należy rozpocząć od sprawdzenia programu Prawa i Sprawiedliwości. Pamiętać trzeba, że prezydent Lech Kaczyński (w wyborach kandydat tej partii) był przeciwny postulatowi PO o wycofaniu PKW z Iraku w 2008 r. Nie udało mu się jednak zablokować tej inicjatywy ze względu na charakter procedury decyzyjnej (na wniosek premiera) i kończący się w grudniu 2007 r. czas pobytu PKW. W ten sposób nie miał innego wyjścia, jak wydać postanowienie zgodne z wolą rządu.

---

<sup>16</sup> *Razem tworzymy lepszą przyszłość. Narodowe priorytety PSL na lata 2007–2011*, Warszawa 2007, s. 10.



Wracając jednak do programu PiS zauważyć należy, że partia ta wyróżnia się na tle innych ugrupowań większą aktualnością programową, ostatni tego typu dokument nie pochodzi bowiem z 2007 r., ale z roku 2009. Już w jego wstępie autorzy stwierdzają, że: „Udział naszego kraju w akcjach ekspedycyjnych (Irak, Afganistan, Bliski Wschód) służył budowie więzi sojuszniczych oraz realnej solidarności państw NATO i UE”<sup>17</sup>. Uzasadniają w ten sposób obecność polskich żołnierzy na misjach. Podkreślają także konieczność posiadania zdolności ekspedycyjnych, aby wypełniać zobowiązania sojusznicze, także te związane z kolektywną obroną. Widać tu zatem kolejny raz uzasadnienie udziału w misjach, szczególnie można je odczytywać z następujących słów:

[...] w NATO jest odpowiedni poziom naszego wkładu do bezpieczeństwa innych członków Sojuszu i do realizacji celów uznanych za wspólne<sup>18</sup>.

Podkreślany jest walor operacji w Iraku i Afganistanie, jakim było zdobywanie doświadczeń przez Wojsko Polskie i wynikająca z tego konieczność poprawy wyposażenia, wyszkolenia itp.<sup>19</sup> Z analizy tego programu nasuwają się następujące wnioski:

- Polska musi mieć potencjał wojskowy pozwalający na udział w operacjach wojskowych za granicą,
- szczególnie znaczenie odgrywają operacje NATO, pozwalają bowiem na wkład, który ma procentować większymi gwarancjami udzielenia Polsce wsparcia sojuszniczego,
- udział w misjach pozwala doskonalić armię, sprawdzać ją, jak wytyczać kierunki potrzebnych zmian, reform itd.,
- PiS nie przedstawił tutaj swego stanowiska w sprawie Afganistanu (z nazwy), ale w związku z tym, że jest to misja NATO można powyższe wnioski odnieść i do niej. W programie wyborczym z 2007 r. PiS zawarło też znamienne słowa:

Udział polskich żołnierzy w misjach pokojowych, stabilizacyjnych i bojowych w ciągu ostatnich dwóch lat, w tym w Iraku i Afganistanie, konsekwentnie wzmacnia międzynarodową pozycję i bezpieczeństwo Polski<sup>20</sup>.

Polska uczestniczy i będzie nadal w nich uczestniczyć, co jest polską racją stanu i także dzięki temu Polska jest jednym z „najważniejszych państw wspierających militarne działania stabilizacyjne na świecie”<sup>21</sup>. Widać zatem, że w kampanii wyborczej nie było mowy o wycofywaniu polskich kontyngentów czy ograniczaniu ich działalności, a wręcz przeciwnie. Można było spodziewać się stałej

---

<sup>17</sup> *Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Kraków 2009, s. 20.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 187.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 189.

<sup>20</sup> *Państwo sprawne, przyjazne, dbające o obywateli*, Warszawa 2007, s. 49.

<sup>21</sup> *Ibidem*.



aktywności i zaangażowania. Można jednak dyskutować, czy Polska faktycznie była „jednym z najważniejszych państw” zaangażowanych w militarne działania stabilizacyjne na świecie oraz czy osiągała z tego względu znaczne profity polityczne i gospodarcze.

W wypadku Sojuszu Lewicy Demokratycznej odnaleźć można w dokumentach programowych z 2007 r. jedynie „Biuletyn po Krajowej Konwencji Sojuszu Lewicy Demokratycznej”, datowany na 2–3 czerwca. Temat misji wojskowych poruszany jest w ramach prezentowanych stanowisk niektórych wojewódzkich konwencji programowych (np. dolnośląskiej). W ramach podkarpackiej, stwierdzono:

[...] zwracamy się do najwyższych gremiów decyzyjnych Rzeczypospolitej o pełne respektowanie głosu opinii publicznej w sprawach: obecności żołnierzy Wojska Polskiego w Iraku i Afganistanie oraz budowy tarczy antyrakietowej w Polsce<sup>22</sup>.

Na konwencji zachodniopomorskiej stwierdzono, że „Te interwencje [w Iraku i Afganistanie – ML] trzeba jak najszybciej zakończyć”<sup>23</sup>. Można więc stwierdzić, że SLD opowiadała się za jak najszybszym wycofaniem z misji w Iraku i Afganistanie, za decydujący w tego typu kwestiach uznawała głos opinii publicznej, przeszła głębokie przemiany, była bowiem partią, której premier i wywodzący się z niej prezydent, wprowadzili Wojsko Polskie do Iraku, a sama partia przyjęła informację w tej sprawie w sejmowej debacie w marcu 2003 r.

## Przyszłość PKW Afganistan

Temat wycofania PKW z Afganistanu przewija się przez poszczególne partie nie tylko w związku z tragicznymi doniesieniami z tego kraju. Dobrym przykładem jest dyskusja tocząca się w tej sprawie (a szerzej – o całym zaangażowaniu w misję ISAF) po śmierci kapitana Daniela Ambrozińskiego i w konsekwencji dalszych wydarzeń, m.in. wystąpienia generała Waldemara Skrzypczaka i jego odejścia ze służby<sup>24</sup>. Dodać można, że opinia publiczna jest stale przeciwna polskiemu zaangażowaniu w Afganistanie, o czym donoszą ośrodki opinii publicznej. Poniżej przykład przeprowadzonych badań i ich wyników.

Zauważalne są podobne wyniki badań, nie ma więc mowy o opinii powodowanej jednorazowo przez jakieś zdarzenie, ale o utrwalonym stanowisku, umacnianym przez negatywne doniesienia o śmierci polskich żołnierzy na misji. We wrześniu 2009 r. negatywną odpowiedź na pytanie o poparcie udziału polskich żołnierzy w operacji NATO w Afganistanie, udzieliło już 76% respondentów, o czym informowało Centrum Badań Opinii Społecznej w raporcie pt. *Opinia pu-*

<sup>22</sup> *Biuletyn po Krajowej Konwencji Sojuszu Lewicy Demokratycznej*, Warszawa 2007, s. 50.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 66.

<sup>24</sup> Dla przykładu zob.: *General Skrzypczak oskarża polityków*, „Wprost”, 16.08.2009, [www.wprost.pl](http://www.wprost.pl).

bliczna wobec misji NATO w Afganistanie. Komunikat z badań (CBOS, wrzesień 2009 r.<sup>25</sup>). Nie powinno więc dziwić, że Rada Krajowa SLD w uchwale przyjętej 10 października 2009 r. zażądała od premiera i prezydenta RP rozpoczęcia jak najszybszego wycofania Wojska Polskiego z Afganistanu<sup>26</sup>. Politycy SLD przyjęli radykalną wersję uchwały, od której dystansowali się później niektórzy z nich, np. Jerzy Szmajdziński, stwierdzając, że decyzja o natychmiastowym wycofaniu była by „nieracjonalna i niemerytoryczna”<sup>27</sup>. Zwolennicy twierdzili, że lewica powinna być wyrazista, a jej głos zgodny z wolą społeczeństwa.

Tabela 1. Stanowisko opinii publicznej wobec uczestnictwa PKW w misji stabilizacyjnej NATO w Afganistanie

| Czy popiera Pan(i) udział żołnierzy polskich w operacji NATO w Afganistanie czy też nie? | Wskazania respondentów według terminów badań |    |            |    |             |    |            |    |           |    |             |    |            |    |            |    |            |    |            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|----|------------|----|-------------|----|------------|----|-----------|----|-------------|----|------------|----|------------|----|------------|----|------------|----|
|                                                                                          | I<br>2007                                    |    | VI<br>2007 |    | VII<br>2007 |    | IX<br>2007 |    | X<br>2007 |    | XII<br>2007 |    | II<br>2008 |    | IV<br>2008 |    | IX<br>2008 |    | II<br>2009 |    |
|                                                                                          | w procentach                                 |    |            |    |             |    |            |    |           |    |             |    |            |    |            |    |            |    |            |    |
| Zdecydowanie popieram                                                                    | 5                                            |    | 3          |    | 4           |    | 5          |    | 4         |    | 3           |    | 6          |    | 4          |    | 6          |    | 5          |    |
| Raczej popieram                                                                          | 15                                           | 20 | 14         | 17 | 14          | 18 | 17         | 22 | 15        | 19 | 11          | 14 | 16         | 22 | 14         | 18 | 15         | 21 | 17         | 22 |
| Raczej nie popieram                                                                      | 30                                           |    | 30         |    | 27          |    | 32         |    | 26        |    | 22          |    | 30         |    | 31         |    | 27         |    | 29         |    |
| Zdecydowanie nie popieram                                                                | 45                                           | 75 | 48         | 78 | 50          | 77 | 40         | 72 | 51        | 77 | 61          | 83 | 43         | 73 | 46         | 77 | 47         | 74 | 44         | 73 |
| Trudno powiedzieć                                                                        | 5                                            |    | 5          |    | 5           |    | 6          |    | 4         |    | 3           |    | 5          |    | 5          |    | 5          |    | 5          |    |

Źródło: *Dziesięć lat w NATO. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa, marzec 2009 r.

Rząd nie zamierzał jednak jej uwzględnić. W przyjętej w grudniu 2009 r. strategii dalszego uczestnictwa w misji ISAF zapowiedział nawet zwiększenie o 600 żołnierzy polskiego kontyngentu w 2010 r., co było zgodne z oczekiwaniami NATO (i apelem prezydenta USA Baracka Obamy do sojuszników) i miało przyczynić się do wzrostu pozycji Polski w organizacji oraz poprawy bezpieczeństwa w samym Afganistanie (także i polskich żołnierzy w nim przebywających). Podkreślano także, że posłuży ono do zmiany profilu misji na stabilizacyjno-szkoleniową<sup>28</sup>. Jeśli chodzi o terminy, to podawano jedynie, że od 2011 do 2012 r.

<sup>25</sup> *Opinia publiczna wobec misji NATO w Afganistanie*, Komunikat z badań, CBOS, wrzesień 2009, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl).

<sup>26</sup> *Uchwała Rady Krajowej SLD nr 23 w sprawie wycofania polskich wojsk z Afganistanu*, Warszawa, 10.10.2009, [www.sld.org.pl](http://www.sld.org.pl).

<sup>27</sup> J. Szmajdziński, [za:] W. Szacki, *Napieralski wychodzi z Afganistanu*, 12.10.2009, [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl).

<sup>28</sup> Zob. szerzej: *Kierunki dalszego zaangażowania Polski w Afganistanie*, Informacja na temat Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie, przedłożona przez ministra obrony narodowej, Warszawa, 15.12.2009; *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 13250 w sprawie planów zwiększenia polskiego kontyngentu w Afganistanie*, Warszawa, 31.12.2009.

ma trwać etap stabilizacji prowincji, a w 2013 r. nastąpi stopniowe przekazywanie odpowiedzialności i wycofywanie PKW. Już pierwsze informacje na temat planów rządu sprawiły, że SLD złożyło wniosek o przeprowadzenie debaty parlamentarnej w tej sprawie<sup>29</sup>. Odbędzie się ona 18 grudnia 2009 r., a więc już po decyzji rządu w sprawie strategii dotyczącej polskiego zaangażowania w Afganistanie i dotyczyła przedstawienia informacji na ten temat<sup>30</sup>. Pokazuje to po raz kolejny, że Sejm nie liczy się w tej procedurze. Była to jednak okazja do poznania stanowiska najważniejszych partii.

Tabela 2. Głosowanie nad przyjęciem wniosku o odrzucenie informacji rządu na temat polskiej misji wojskowej w Afganistanie

| Klub/Koło   | Liczba | Głosowało | Za | Przeciw | Wstrzymało się | Nie głosowało |
|-------------|--------|-----------|----|---------|----------------|---------------|
| PO          | 206    | 198       | -  | 198     | -              | 8             |
| PiS         | 155    | 133       | 6  | 8       | 119            | 22            |
| Lewica      | 43     | 36        | 36 | -       | -              | 7             |
| PSL         | 31     | 27        | 1  | 21      | 5              | 4             |
| niez.       | 10     | 6         | 2  | 3       | 1              | 4             |
| Polska_Plus | 8      | 7         | 7  | -       | -              | 1             |
| SDPL        | 4      | 3         | 2  | -       | 1              | 1             |
| DKP_SD      | 3      | 3         | -  | -       | 3              | -             |

Głosowało 413, za – 54, przeciw – 230, wstrzymało się – 129, nie głosowało – 47.

Źródło: pkt 4, porz. dzienny: Głosowanie nad wnioskiem o odrzucenie informacji Rządu na temat polskiej misji wojskowej w Afganistanie, [www.orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2599.htm](http://www.orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2599.htm)

Stanowisko PO było zgodne z rządowym. Podkreślano, że pozostawienie Afganistanu bez wsparcia zaowocowałoby wzrostem zagrożenia terrorystycznego, także dla Polski. Ponadto pozostanie w nim wymagane jest przez obecność w NATO i chęć bycia w nim solidnym sojusznikiem. Wobec tego posłowie tej partii głosowali przeciw wnioskowi. Tak samo postąpiła większość posłów PSL, chociaż w wypowiedzi w imieniu klubu podkreślano, że należałoby przyjąć kalendarz wycofywania PKW. PiS w większości wstrzymał się od głosu, wyrażając jednak poparcie dla obecności w Afganistanie, wskazując trudności z tym związane, konieczność określenia korzyści i problemy rządzących z właściwym przygotowaniem PKW. Jednak Karol Karski prezentując stanowisko klubu stwierdził, że:

<sup>29</sup> Lewica chce sejmowej debaty nt. udziału polskich wojsk w misji w Afganistanie, 01.12.2009, [www.kplewica.pl](http://www.kplewica.pl).

<sup>30</sup> Zobacz stenogram z debaty: Informacja rządu na temat polskiej misji wojskowej w Afganistanie, debata na jej temat, 56. posiedzenie Sejmu RP VI kadencji, 18.12.2009, [www.orka2.sejm.gov.pl](http://www.orka2.sejm.gov.pl).

Misja afgańska ma minimalny wpływ na bezpieczeństwo Polski. Wojsko Polskie jest obecne w Afganistanie tylko dlatego, by zabezpieczyć interesy Stanów Zjednoczonych oraz południowej flanki Rosji<sup>31</sup>.

Jest to stwierdzenie godne zacytowania, bowiem PiS decydowało o zwiększeniu polskiego zaangażowania w latach 2006–2007 i stale występowało jako zwolennik udziału w operacji afgańskiej. Nie licząc mniejszych ugrupowań, jedynie SLD poparło wnioski akcentując konieczność wycofania PKW, chociaż przy uwzględnianiu zobowiązań sojuszniczych. Jak to ujął Stanisław Wziątek: „nie zwiększać polskiego kontyngentu wojskowego, a w porozumieniu z sojusznikami określić realny termin wyjścia z Afganistanu”<sup>32</sup>. W ten sposób lewica chciała odrzucić oskarżenia o to, że popiera jak najszybsze wycofanie z Afganistanu bez oglądania się na konsekwencje. Wskazywała także braki w wyposażeniu wojska, które powinny skłaniać rządzących do podejmowania racjonalnych decyzji dotyczących jego zadań. W późniejszych pytaniach i wypowiedziach posłów akcentowano także stanowisko opinii publicznej i potrzebę jego uwzględnienia w działaniach rządu. Wyniki głosowania wskazują jednak, że tak się nie stało, a nawet gdyby, to nie miałyby wpływu na już podjęte decyzje.

Ich realizacja stała się pod znakiem zapytania podczas kampanii prezydenckiej w 2010 r. Bronisław Komorowski, kandydat PO ogłosił, że jego celem jako prezydenta, będzie wycofanie PKW z Afganistanu w 2012 r., do czego prowadziłoby zmniejszanie kontyngentu w 2011 r.<sup>33</sup> Ta deklaracja spotkała się z szeroką krytyką, bowiem uznano ją za włączanie kwestii afgańskiej do kampanii wyborczej i to w momencie, w którym zginęło kolejnych dwóch polskich żołnierzy. Niektórzy komentatorzy uważali, że był to główny powód do złożenia tej obietnicy<sup>34</sup>. Wskazywano także, że dobranie takiego momentu może być zachętą dla talibów do kolejnych ataków na polskich żołnierzy, a tym samym Komorowski wpływa na zwiększenie zagrożenia dla PKW. W tym tonie wypowiadał się kandydat PiS Jarosław Kaczyński, który w debacie z Komorowskim stwierdził m.in.:

Mamy tutaj do czynienia z taką niedobrą grą, zginęli żołnierze, podejmuje się rzeczywiście, tutaj pan redaktor miał rację, demagogiczną grę, która naraża życie kolejnych żołnierzy i to jest bardzo niedobre<sup>35</sup>.

Wskazywano także możliwy wpływ tej deklaracji na morale żołnierzy. Jak się okazało podczas wyborów, większość z nich poparła rywala Komorowskiego. Można uznać, że powody tego stanu były związane właśnie z kwestią upolitycznie-

---

<sup>31</sup> Wypowiedź K. Karskiego, *ibidem*.

<sup>32</sup> Wypowiedź S. Wziątka, *ibidem*.

<sup>33</sup> *W Afganistanie rozwiązania militarne czas zastąpić politycznymi*, 22 VI 2010 r., [www.platforma.org](http://www.platforma.org).

<sup>34</sup> Zob. szerzej: M. Górka, *Afgańska gorączka polskich polityków*, 16.04.2010, [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl).

<sup>35</sup> W. Ostrowska, *Debata II. Kaczyński i Komorowski o polityce zagranicznej. Stenogram*, 30.06.2010, [www.wyborcza.pl](http://www.wyborcza.pl).

nia misji na potrzeby kampanii wyborczej, co zostało negatywnie odebrane przez środowisko wojskowe. Co więcej, wzbudziło także uzasadnione obawy o intensyfikację ataków na polskich żołnierzy z nadzieją, że wpłynie to na dalsze obietnice wyborcze, a w perspektywie także na ich realizację, np. wycofanie PKW Afganistan. Szczegóły głosowania prezentuje poniższy wykres.

Wykres 1. Wyniki głosowania w drugiej turze wyborów prezydenckich

| Nr  | Nazwa                                                        | Liczba głosów<br>ważnych | KACZYŃSKI Jarosław<br>Aleksander |       | Liczba głosów:<br>na kandydata / ważnych<br>[%] | KOMOROWSKI Bronisław<br>Maria |        |
|-----|--------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------|-------|-------------------------------------------------|-------------------------------|--------|
|     |                                                              |                          | głosów na kandydata              |       |                                                 | głosów na kandydata           |        |
|     |                                                              |                          | liczba                           | %     |                                                 | %                             | liczba |
| 253 | Abu Zabi, Ambasada RP Corner of Delma St. Karama , villa 284 | 233                      | 61                               | 26.18 | <div><div></div></div>                          | 73.82                         | 172    |
|     | Σ Zjednoczone Emiraty Arabskie                               | 233                      | 61                               | 26.18 | <div><div></div></div>                          | 73.82                         | 172    |
| 1   | Kabul, Ambasada RP Kabul Khart-e Seh, Maghzan St.            | 32                       | 13                               | 40.63 | <div><div></div></div>                          | 59.38                         | 19     |
| 2   | Bagram – Polish Military Camp                                | 84                       | 43                               | 51.19 | <div><div></div></div>                          | 48.81                         | 41     |
| 3   | Ghazni Forward Operating Base                                | 847                      | 474                              | 55.96 | <div><div></div></div>                          | 44.04                         | 373    |
| 4   | Warrior Forward Operating Base                               | 378                      | 293                              | 77.51 | <div><div></div></div>                          | 22.49                         | 85     |
| 5   | Giro Forward Operating Base                                  | 107                      | 87                               | 81.31 | <div><div></div></div>                          | 18.69                         | 20     |
| 6   | Four Corners Forward Operating Base                          | 123                      | 88                               | 71.54 | <div><div></div></div>                          | 28.46                         | 35     |
| 7   | Qarabagh Forward Operating Base                              | 84                       | 55                               | 65.48 | <div><div></div></div>                          | 34.52                         | 29     |
| 8   | Kabul, Kaia                                                  | 75                       | 16                               | 21.33 | <div><div></div></div>                          | 78.67                         | 59     |
|     | Σ Afganistan                                                 | 1730                     | 1069                             | 61.79 | <div><div></div></div>                          | 38.21                         | 661    |

Źródło: Wybory Prezydenta RP. Ponowne głosowanie 4 VII 2010 r., wyniki głosowania – zagranica, [www.prezydent2010.pkw.gov.pl](http://www.prezydent2010.pkw.gov.pl).

Minister obrony Bogdan Klich starał się wspierać Komorowskiego i ogłosił, że jest możliwe przyspieszenie wycofania PKW z roku 2013 na 2012<sup>36</sup>. W ten sposób podawał w wątpliwość jakość przyjętej wcześniej strategii, bowiem od jej przyjęcia upłynęło niewiele czasu i okazało się, że kampania wyborcza może ją łatwo unieważnić w tak podstawowej kwestii. Jednak już po zwycięstwie Komorowskiego pojawiły się głosy, że jest to termin nierealny, a co więcej, niekonsultowany z rządem. Kluczową zaś rolę w określeniu długości pobytu PKW miał odegrać szczyt NATO w Lizbonie. Mówił o tym wyraźnie minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski<sup>37</sup>. Potwierdzało to, że wcześniej miano do czynienia z grą wyborczą. Aby zacierać to wrażenie, pojawiały się różne koncepcje mające prowadzić do ograniczenia polskiej obecności, ponoszonych strat i kosztów, jak np. ta mówiąca o wysłaniu do Afganistanu większej liczby komandosów i zmniejszenia wielkości PKW<sup>38</sup>. Pojawiały się też scenariusze mówiące o stopniowym zmniejszaniu PKW w latach 2011–2012 tak, aby później pozostał w Afganistanie jedynie

<sup>36</sup> Klich o wyjściu z Afganistanu, 29.06.2010, [www.wyborcza.pl](http://www.wyborcza.pl).

<sup>37</sup> P. Wroński, *Do kiedy w Afganistanie*, 30.09.2010, [www.wyborcza.pl](http://www.wyborcza.pl).

<sup>38</sup> M. Górka, *Szybkie wyjście z Afganistanu? Receptą są komandosi*, 09.08.2010, [www.wyborcza.pl](http://www.wyborcza.pl); M. Ochyra, *Polemika do artykułu Pana Marcina Górki pt. „Receptą są komandosi” opublikowanego w Gazecie Wyborczej (9 sierpnia 2010 r.)*, Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych, 09.08.2010, [www.do.wp.mil.pl](http://www.do.wp.mil.pl); M. Lasoń, *Próba analizy wybranej koncepcji zmiany charakteru obecności Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2010, nr 11, s. 245–253.

niewielki kontyngent składający się z cywilnych i wojskowych specjalistów, mający zajmować się szkoleniem i wsparciem sił afgańskich, odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w prowincji Ghazni. Tego typu sytuacja stała się okazją do krytyki opozycji: PiS kolejny raz podkreślało instrumentalizację kwestii wycofania PKW i szkody, jakie tym uczyniono wizerunkowi Polski jako odpowiedzialnego sojusznika<sup>39</sup>.

Krytyka była słyszalna tym bardziej, że rząd przyjął kalendarz ustalony na szczycie NATO w Lizbonie, który zakładał wycofanie wojsk NATO w 2014 r. Ma to jednak nie stać na przeszkodzie w zmianie charakteru polskiego zaangażowania na szkoleniowy i zmniejszaniu kontyngentu od 2012 r.

Decyzję Prezydenta RP w tej sprawie przedstawił szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Stanisław Koziej, który w lutym 2011 r. oświadczył, że redukcja PKW powinna rozpocząć się w 2011 r., a potem nastąpi, do końca 2012 r., przekazywanie odpowiedzialności za prowincję i redukcja zadań i wielkości PKW. W latach 2013–2014 będzie to tylko udział w misji szkoleniowej (z ewentualnym wsparciem bojowym) i zakończenie zaangażowania w formule wojskowej, a po 2014 r. gotowość do współpracy z Afganistanem w ramach ewentualnej umowy dwustronnej<sup>40</sup>.

Wojsko i MON podeszły do tego oświadczenia sceptycznie, wspominano co najwyżej o planach wycofywania, jakie można poczynić w 2011 r., a nie o samej redukcji PKW. Na posiedzeniu Komisji Obrony Narodowej szef Sztabu Generalnego stwierdził:

Dotychczas podjęte decyzje w zakresie zmiany struktury kontyngentu i sposobu jego działania [...] nie są wystarczające na tyle, aby w stosunkowo krótkim czasie doprowadzić do obniżenia potencjału bojowego rebeliantów, a tym samym uzyskania wymaganego poziomu bezpieczeństwa warunkującego rozpoczęcie procesu przekazywania odpowiedzialności za prowincję instytucjom afgańskim i stopniowego zmniejszania liczebności naszego kontyngentu<sup>41</sup>.

Oznacza to, że nie ma warunków do redukcji PKW. Mimo to reprezentujący rząd wiceminister obrony Zbigniew Włosowicz podał, że X zmiana może zostać zredukowana. Dodał, że być może, aby spełnić obietnice prezydenta Komorowskiego, dojdzie do minimalnego zmniejszenia polskiego kontyngentu. Pamiętać tu należy, że to ostatecznie prezydent wydaje odpowiednie postanowienie i określa wielkość kontyngentu. Można się więc spodziewać, że ustalanie wielkości X zmiany będzie bardzo burzliwe, tym bardziej, że prezydent może próbować walczyć o zachowanie swego autorytetu w kontekście wcześniejszych obietnic.

---

<sup>39</sup> List otwarty Prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego ws. bezpieczeństwa narodowego RP w przeddzień przyjęcia nowej koncepcji strategicznej NATO, 18.11.2010, [www.pis.org.pl](http://www.pis.org.pl).

<sup>40</sup> S. Koziej, *Prezydent chce rozpocząć w tym roku wycofywanie wojsk z Afganistanu*, 21.02.2011, [www.bbn.gov.pl](http://www.bbn.gov.pl).

<sup>41</sup> M. Cieniuch, *Obrady Komisji Obrony Narodowej 27 kwietnia 2011 r.*, [www.orka.sejm.gov.pl](http://www.orka.sejm.gov.pl).



PO zdystansowała się do oczekiwań Prezydenta RP uznając, że rok 2012 jako termin przekazania nadzoru nad Ghazni jest mało realny. Mogłoby tak być, gdyby miejsce po Polakach zajęli Amerykanie, ale nie jest to właściwe rozwiązanie, biorąc pod uwagę polskie zaangażowanie, dlatego podkreślano konieczność konsultacji tej decyzji z Amerykanami i uwzględnienie szerszych uwarunkowań.

Podniesienie kwestii afgańskiej przez prezydenta i widoczne niejasności między nim a rządem, stały się okazją do aktywizacji opozycji. PiS uznało inicjatywę prezydenta za błąd polityczny, który polegałby na opuszczeniu ważnego sojusznika, jakim są Stany Zjednoczone. SLD podkreślało, że zmiana charakteru misji powinna nastąpić szybciej, bo „prowincja Ghazni jest bardzo niebezpieczna”<sup>42</sup> – w stosunku do stacjonującej tam liczby żołnierzy i ich wyposażenia i najlepiej byłoby ich jak najszybciej wycofać. Kolejną okazją do nagłośnienia tej koncepcji było dla SLD zabicie Osamy bin Ladena. Partia Grzegorza Napieralskiego uznała, że to wydarzenie ma tak duży wpływ na polską obecność w Afganistanie, że należy porozumieć się z sojusznikami i w 2011 r. rozpocząć wycofywanie PKW<sup>43</sup>. PiS określił ten wniosek jako propagandowy, podporządkowany zbliżającej się kampanii wyborczej<sup>44</sup>.

Widać zatem, że partie opozycyjne zajmują odmienne stanowisko w sprawie polskiego zaangażowania w Afganistanie, a różnice w tej kwestii występują też między rządem a prezydentem, własne zdanie mają także wojskowi. Można więc śmiało mówić nie tylko o braku konsensusu w tej sprawie, ale także podziałach w łonie koalicji rządzącej (wielu polityków PSL jest sceptycznych w kwestii afgańskiej), głównych partii opozycyjnych i władzy wykonawczej. Pewnikiem chwilowo pozostają postanowienia szczytu NATO w Lizbonie i to, że Prezydent RP 13 kwietnia 2011 r. przedłużył misję o kolejne pół roku, pozostawiając liczebność na poziomie 2600 żołnierzy. Jesienna kampania wyborcza do parlamentu to więc czas kolejnego, instrumentalnego wykorzystywania kwestii afgańskiej i podobnych deklaracji, jak np. o wycofaniu wojsk z Iraku.

## Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy można wysunąć wnioski związane ze stanowiskiem polskich partii politycznych wobec udziału Wojska Polskiego w misji ISAF w Afganistanie.

Partie polityczne, niebędące głównymi decydentami w kwestii wysyłania wojska za granicę, nie podejmują tego tematu zbyt często. Temat nie jest więc w tym sensie przedmiotem dyskursu politycznego, który w codziennym życiu poli-

---

<sup>42</sup> S. Wziątek, [za:] *PiS nie chce wyjścia wojsk z Afganistanu. SLD chce zakończenia misji jeszcze w tym roku*, 21 II 2011 r., [www.polskatimes.pl](http://www.polskatimes.pl).

<sup>43</sup> *SLD złoży projekt uchwały o wycofaniu wojsk polskich z Afganistanu*, 06.05.2011, [www.gazeta.pl..](http://www.gazeta.pl..)

<sup>44</sup> J. Kaczyński o wniosku SLD ws. Afganistanu: to akcja propagandowa, 07.05.2011, [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl).



tycznym ma swoje miejsce przede wszystkim w czasie posiedzeń Komisji Obrony Narodowej. Szersze zainteresowanie tematem pojawia się w chwilach krytycznych, a więc tragicznych wydarzeń mających miejsce w Afganistanie, o których informowana jest przeciwna obecności Wojska Polskiego w tym państwie, opinia publiczna. Wtedy to, zazwyczaj z pobudek populistycznych, zagadnienie to jest podejmowane przez polityków, zarówno koalicji, jak i opozycji i może zaowocować debatą parlamentarną.

Zaangażowanie Wojska Polskiego w misje zagraniczne jest także tematem dyskursu politycznego w chwilach zbliżających się kampanii wyborczych, zarówno do Parlamentu, jak i na stanowisko Prezydenta RP. Traktowany jest instrumentalnie i deklarowane stanowisko na być bliskie tej części elektoratu, którą dana partia uznaje za swoją lub próbuje pozyskać.

Główne partie opozycyjne prezentują odmienne stanowisko w sprawie wycofania PKW z Afganistanu. PiS optuje za pozostawieniem kontyngentu tak długo, jak wymagają tego okoliczności (afgańskie i sojusznicze), natomiast SLD chce wyprowadzenia wojska jak najszybciej. Widać tu ewolucję stanowiska tej partii, bo to ona decydowała o wysłaniu wojsk do Afganistanu (na początku polskiej obecności w 2002 r.) i Iraku – w tym sensie można powiedzieć, że pozostaje niekonsekwentna. Natomiast PiS, który popierał te decyzje, a później zdecydował o znacznym zwiększeniu polskiego wkładu (w latach 2006–2007) utrzymuje swoje stanowisko.

PO popiera decyzje rządu, przy tym politycy przekonali się, że w głównej mierze zależą one od uzgodnień sojuszniczych, nie przeprowadzili bowiem takich działań, jak Kanadyjczycy czy Holendrzy, którzy wycofali swoje kontyngenty wojskowe. Premier Tusk podkreślał, że Polska nie może „dezertować” z Afganistanu, bo ważna jest dla niej solidarność natowska i przekonanie, że wspierając sojuszników Polska także może na nie liczyć. Ewentualną próbę ograniczonych działań związanych z wycofaniem PKW próbuje forsować Prezydent RP Bronisław Komorowski, ogłaszając swój kalendarz kończenia misji afgańskiej, z datą ostatecznie odpowiadającą tej końcowej ustalonej przez NATO.

PSL, mimo że w 2007 r. oczekiwało wycofania PKW z Afganistanu, to po wejściu do koalicji przyjęło stanowisko pragmatyczne ze swego punktu widzenia, zatem popiera rząd i jednocześnie jego politycy niejednokrotnie powtarzali sceptyczne opinie o misji (np. Janusz Piechociński czy Eugeniusz Kłopotek) twierdząc, że angażuje wojsko jak w drugim Wietnamie. W ten sposób pozostają lojalni wobec rządu, ale i pokazują elektoratowi, że chcieliby wycofania polskich oddziałów bo zdają sobie sprawę z trudności, jakie są związane z ich obecnością w Afganistanie i konsekwencji, np. społecznych.

Swoje stanowisko w tej sprawie zajmują także mniejsze partie polityczne, dla przykładu, zdecydowanie krytyczną nawołującą do natychmiastowego wycofania wojsk – jest Ruch Poparcia Palikota czy Polska Partia Pracy. Są to głosy obliczone na uzyskanie społecznego poparcia, ale nie traktowane poważnie ze względu na pozycję polityczną ugrupowań. Mogą mieć jednak znaczenie dla wyników wyborów parlamentarnych.

Okazją ku temu, by partie polityczne bardziej zainteresowały się tą problematyką i posiadały głębszą wiedzę, byłoby wprowadzenie parlamentu do procedury decyzyjnej prowadzącej do wysyłania polskich żołnierzy na tego typu misje. Mimo podjęcia pewnych prac w tym zakresie, nie udało się ich zakończyć powodzeniem. Sejm pozostał poza procedurą decyzyjną, co z jednej strony na pewno ją usprawnia, z drugiej jednak ogranicza legitymizację podjętej decyzji i dyskusję nad nią, która mogłaby doprowadzić do wartościowych efektów (gdyby miała charakter merytoryczny).

Biorąc pod uwagę charakter rywalizacji politycznej w Polsce, nie można oczekiwać w krótkiej perspektywie czasowej, by debata dotycząca udziału w Wojsku Polskiego w misji w Afganistanie, a szerzej w operacjach wojskowych za granicą, była merytoryczna, a nie nacechowana bieżącymi interesami, związanymi z kampanią wyborczą czy próbami zyskania popularności wśród negatywnie nastawionego do tej sprawy elektoratu.

Magdalena Modrzejewska

## **ANARCHISTYCZNA UTOPIA. CZY SOMALIA MA SIĘ LEPIEJ BEZ STRUKTUR PAŃSTWOWYCH?**

### **Anarchizm – w poszukiwaniu bezpaństwowego ładu**

U początku rozważań poświęconych filozofii polityki, pojęcie *ἀναρχία* było odczytywane w sposób wyłącznie pejoratywny – jako brak rządu i chaos. Hobbesowska wizja świata pogrążonego w bezprawiu, przedstawionego jako *bellum omnium contra omnes*<sup>1</sup>, w znacznej mierze ukształtowała stosunek naukowców do pojęcia anarchii. Jak zauważył Richard Sylvan, większość świata akademickiego opowiada się po stronie państwa<sup>2</sup>, czy też, jak bardziej dosadnie zwerbalizował ten pogląd David Mitrany: „większość filozofów politycznych w ciągu poprzednich kilku generacji cierpiała na [coś], co psychoanalitycy mogliby nazwać fiksacją na punkcie państwa”<sup>3</sup>. Anarchię traktowano jako utopijną alternatywę, która nigdy nie zostanie urzeczywistniona. Stąd też wszelkie refleksje poświęcone anarchii znajdowały się na obrzeżach dyskursu naukowego, a przez główny nurt politologii i filozofii politycznej, traktowane były najczęściej w sposób pobłażliwy.

Warto jednak przedstawić te grupy, które traktowały anarchię i stan bezpaństwowy jako realną alternatywę dla istnienia państwa oraz pokazać, w jaki sposób

---

<sup>1</sup> T. Hobbes, *Lewiatan*, tłum. C. Znamierowski, Warszawa 2005, s. 206–207.

<sup>2</sup> R. Sylvan, *Anarchism*, [w:] *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, Vol. 1, red. R. E. Goodin, P. Pettit, T. Pogge, Oxford, s. 257 (polskie wydanie: *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, tłum. C. Cieśliński, M. Poręba, Warszawa 1998, s. 283).

<sup>3</sup> D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, London 1975, s. 98.

dokonują one analizy sytuacji panującej Somalii po upadku rządu Siada Barre. Pojęcie *ἀναρχία* zaczęło stopniowo nabierać pozytywnych konotacji, zaś to pozytywne odczytanie połączone było z przekonaniem o racjonalności jednostek (*rational being*), które mogą korzystać w pełni ze swej racjonalności jedynie nieskrępowane istnieniem państwa.

Już pod koniec XVIII w., dzięki publikacji Williama Godwina z 1793 r., *Inquiries Concerning Political Justice*, pozytywne odczytanie anarchii znalazło wielu zwolenników. Godwin argumentował, że ponieważ wszystkie formy rządu mają irracjonalne podstawy, a co za tym idzie, tyrańską naturę, powinny zostać zniesione. Podobnie prawa, jeśli nie są one wynikiem mądrości, a powstały ze strachu i chciwości, powinny zostać zniesione i zastąpione decyzjami racjonalnych ludzi<sup>4</sup>.

Pozytywne odczytanie pojęcia anarchii zostało ugruntowane przez prace Pierre'a Josepha Proudhona. To właśnie z nim i jego słynną pracą z 1840 r. *Qu'est-ce que la propriété? ou Recherche sur le principe du Droit et du Gouvernement*, niektórzy badacze anarchizmu (jak George Woodcock) zidentyfikowali pierwsze użycie słowa „anarchizm” w pozytywnym znaczeniu<sup>5</sup>.

To pozytywne myślenie o anarchizmie – jako braku przymusowego, ustanowionego przez państwo porządku, który zakłócałby naturalny ład oparty na woluntarystycznej współpracy jednostek – zostało połączone z leseferystycznymi teoriami dziewiętnastowiecznych francuskich antyetytystów: Frédérica Bastiata i Gustave'a de Molinariego. Prezentowali oni radykalny system ochrony jednostkowej własności prywatnej, w którym państwo traktowane jest jako największe zagrożenie dla tego prawa. Bastiat negował koncyliacyjną rolę państwa, które negocjuje i zaspokaja sprzeczne żądania i interesy. Jak napisał: państwo „nie jest i nie może być istotą jednoręczną. Posiada dwie ręce: jedną do brania, drugą do dawania. [...] Państwo może zabrać i nie oddać”<sup>6</sup>. Państwo nigdy nie oddaje społeczeństwu więcej, niż mu zabiera, stąd też przekonanie o jego „grabieżczej” czy „łupieżczej” naturze.

Przekonanie to podzielał także Molinari, który w swoim słynnym esej z 1849 r., stanowiącym kwintesencję antyetytyzmu i myśli leseferystycznej, *Produkcja bezpieczeństwa*<sup>7</sup>, zawarł krytykę monopolistycznych działań rządu i proponował oparcie społeczeństwa na zasadach wolnorynkowych. Jest to też pierwszy tekst w historii myśli politycznej podważający wyjątkowy status państwa, jaki przyznawano mu z powodu konieczności zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa. Molinari sprzeciwił się monopolizacji tej dziedziny przez państwo, gdyż usługi ochrony potraktował jak każdy inny przemysł. Dowodził, że

<sup>4</sup> W. Godwin, *Enquiry Concerning Political Justice*, Ontario [Canada] 2001, s. 22, 38–39 (szczególnie księga pierwsza: *Of the Powers of Man Considered in His Social Capacity*).

<sup>5</sup> G. Woodcock, *Anarchism*, Harmondsworth 1962, s. 111.

<sup>6</sup> F. Bastiat, *Państwo*, Lublin 2006, s. 33.

<sup>7</sup> G. de Molinari, *The Production of Security*, [www.mises.org/books/securityproduction.pdf](http://www.mises.org/books/securityproduction.pdf). Korzystałam z tłumaczenia Jacka Sierpińskiego, za co autorowi translacji pragnę podziękować. Tłumaczenie dostępne na: [www.libertarianizm.pl/wolnoscicowe\\_czytanka/prekursory/produkcja\\_bezpieczenstwa](http://www.libertarianizm.pl/wolnoscicowe_czytanka/prekursory/produkcja_bezpieczenstwa) [20.11.2011].

[...] we wszystkich przypadkach, dla wszystkich towarów służących zaspokajaniu potrzeb konsumenta, w jego najlepszym interesie jest to, by praca i handel pozostawały wolne, gdyż nieodzownym i trwałym skutkiem wolności pracy i handlu jest maksymalna obniżka ceny.[...] [Co za tym idzie] produkcja bezpieczeństwa powinna, w interesie konsumentów tego nienamacalnego towaru, zostać poddana prawu wolnej konkurencji. [...] żaden rząd nie powinien mieć prawa powstrzymywania innego rządu od konkurowania z nim, ani też prawa nakazywania konsumentom bezpieczeństwa, by przychodzili po ten towar wyłącznie do niego.

Zakładając, że państwo nie powinno zapewniać bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego swoim obywatelom, gdyż usługi te powinny być świadczone przez sektor prywatny, tym samym Molinari podważył istotę istnienia państwa<sup>8</sup>.

Poglądy łączące postulat zniesienia państwa ze skrajnym leseferyzmem pojawiły się ponownie wśród radykalnych libertarianów oraz anarchokapitalistów. Spośród tych ostatnich najpełniejszą koncepcję bezpaństwowego porządku prawnego i sposobu organizacji życia społecznego, opartego na mechanizmach wolnego rynku zaprezentowali Murray Rothbard i David Friedman. Poglądy Rothbarda skryształizowały się w latach 60. XX w., jak sam napisał, alternatywą był wybór pomiędzy socjalizmem a anarchizmem, socjalizm był dla niego opcją nie do przyjęcia, stał się więc anarchistą własnościowym (*private property anarchist*), potem zaś ewoluował w stronę anarchokapitalizmu<sup>9</sup>.

Rothbard widział alternatywę dla państwa – ład funkcjonujący w warunkach społeczeństwa bezpaństwowego; w którym nie ma możliwości prawnych dla przymusowej agresji (*coercive aggression*) przeciwko osobie lub jej własności<sup>10</sup>. Uważał także, że nie ma takiej działalności publicznej, której nie można byłoby wykonać bardziej efektywnie bez naruszania uprawnień jednostek do ochrony swojej osoby i własności, a więc bez ingerencji państwa. Rothbard znosił dotychczasowy podział na sferę prywatną i sferę publiczną, postulując całkowite zlikwidowanie tej ostatniej jako naruszającej prawa jednostek (w szczególności prawa do wolności i do własności). A co za tym idzie, zniesienia publicznego finansowania budowy dróg, szkolnictwa oraz systemu policyjnego i sądowniczego. Postulując zniesienie publicznego systemu sądowniczego, zaproponował system prawny wykształcony w sposób spontaniczny i oparty na prawie naturalnym. W ten sposób stanowienie normy prawnej zostało oddzielone od aparatu państwowego i istnienia państwa. Normy prawne nie są w systemie Rothbarda stanowione przez państwo, a rozpoznawane na poziomie jednostkowym, przez racjonalnych członków anarchistycznego społeczeństwa<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> M. N. Rothbard, *What's Wrong with Liberty Poll: or, How I Became a Libertarian*, „Liberty”, July 1988, s. 53.

<sup>10</sup> Idem, *Society without a State*, [w:] *Libertarian Reader*, red. T. R. Machan, Totowa 1982, s. 53.

<sup>11</sup> Idem, *For a New Liberty, Libertarian Manifesto*, London 1973, s. 45–47 (polskie wydanie: *O nową wolność. Manifest libertarianiski*, tłum. W. Falkowski, Warszawa 2004, s. 71–72).

Poglądy Rothbarda podziela Davida Friedmana, który także uważa, że prawo może powstawać niezależnie od państwa. Jego zdaniem, ochrona jest dobrem o charakterze ekonomicznym, takim samym, jak wszelkie inne dobra. Dlatego też policja i inne usługi ochrony, w tym sądownictwo, winno być, i z całą pewnością byłoby, zapewniane i dostarczane przez prywatne agencje ochrony<sup>12</sup>. W przeciwieństwie do Rothbarda, nie odwołuje się jednak do prawa natury. Zakładając, podobnie jak Rothbard, możliwość istnienia prywatnego systemu sądowniczego, wierzy w możliwość istnienia wielu systemów prawnych, które zostałyby zweryfikowane w wyniku działania mechanizmów rynku<sup>13</sup>. System prawny proponowany przez Friedmana jest więc subiektywistyczny, konsekwencjalistyczny i oparty na zasadzie utylitarystycznej. Jednostki będą przystępować do agencji ochrony i wybierać ten system prawny, który przynosi im największe korzyści (jest najbardziej efektywny i najtańszy)<sup>14</sup>.

Podobne poglądy głosi Tyler Cowen, wskazujący jednocześnie na specyfikę firm zapewniających usługi ochrony oraz koszty funkcjonowania takiego systemu prawnego, zagrożenia monopolizacją/kartelizacją rynku i ograniczenia dotyczące konkurencyjności kilku agencji ochrony na jednym terytorium<sup>15</sup>.

Rothbard, Friedman i Cowen pokazali, jak mechanizmy wolnorynkowe miałyby spowodować powstanie ładu w sytuacji anarchii i bez istnienia państwa. Poglądy postulujące całkowite zniesienie państwa i zastąpienie go różnego rodzaju wolnorynkową anarchią wyznają także inni libertarianie: Hans Herman Hoppe<sup>16</sup>, Randy E. Barnett<sup>17</sup>, Roy Childs Jr.<sup>18</sup> oraz Dawid Osterfeld<sup>19</sup>.

W ostatnich kilku latach naukowcy tacy, jak Ken Menkhaus, a także związani z wirginijską szkołą ekonomii politycznej i ruchem anarchokapitalistycznym, zaprezentowali nowe, niezwykle kontrowersyjne podejście badawcze. Czerpiąc

<sup>12</sup> D. Friedman, *The Machinery of Freedom, Guide to Radical Capitalism*, La Salle 1995, s. 114–115.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 116–118.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 117; idem, *Anarchy and Efficient Law*, [w:] *For and Against the State, Philosophical Readings*, red. J. Sanders, J. Narveson, London 1996, s. 236–237; N. P. Barry, *The New Liberalism*, „British Journal of Political Science” 1983, Vol. 18, No. 1, s. 116–117.

<sup>15</sup> T. Cowen, *Law as a Public Good: The Economics of Anarchy*, „Economics and Philosophy” 1992, Vol. 8, s. 249–267; idem, *Rejoinder to David Friedman on the Economics of Anarchy*, „Economics and Philosophy” 1994, Vol. 10, s. 329–332; T. Cowen, D. Sutter, *The Costs of Cooperation*, „Review of Austrian Economics” 1999, Vol. 12, s. 161–173; idem, *Conflict, Cooperation and Competition in Anarchy*, „Review of Austrian Economics” 2005, Vol. 18, s. 109–115.

<sup>16</sup> H. H. Hoppe, *Fallacies of Public Goods Theory and the Production of Security*, „Journal of Libertarian Studies” 1989, No. 1, s. 27–46.

<sup>17</sup> R. Barnett, *Whither Anarchy? Has Robert Nozick Justified the State?*, „Journal of Libertarian Studies” 1977, No. 1, s. 15–21; idem, *Toward a Theory of Legal Naturalism*, „Journal of Libertarian Studies” 1978, Vol. 2, No. 2, s. 97–107.

<sup>18</sup> R. A. Childs Jr., *Objectivism and The State: An Open Letter to Ayn Rand*. List został napisany w 1969 r. i opublikowany w czasopiśmie „Individualist”, wydawanym przez ISIL (International Society for Individual Liberty), ukazał się także w wydaniu książkowym: Roy Childs Jr., *Objectivism and the State: An Open Letter to Ayn Rand*, [w:] idem, *Liberty Against Power*, Alexandria 1994.

<sup>19</sup> D. Osterfeld, *Anarchism and the Public Goods Issue: Law, Courts, and the Police*, „Journal of Libertarian Studies” 1989, Vol. 9, No. 1, s. 47–68.

z bogatego dziedzictwa filozoficznego odczytującego anarchię w sposób pozytywny, starają się potraktować Somalię jako studium przypadku (*case study*) i zdobyć dowód na możliwość funkcjonowania społeczeństwa w warunkach bezpieczeństwa. Uważają, że upadek rządu w Somalii, a co za tym idzie, stworzenie sytuacji bezpieczeństwa, otworzyły nowe możliwości rozwoju. Analizując kluczowe indykatory, które pozwalają na porównanie poziomu dobrobytu w sytuacji przed i po osiągnięciu stanu bezpieczeństwa uważają, że społeczeństwo w obliczu braku efektywnego systemu władzy państwowej może osiągnąć umiarkowany stopień bezpieczeństwa i rządów prawa. Przykład Somalii jest dla nich dowodem na efektywność prawa zwyczajowego i jego wyższości nad prawem stanowionym. Co więcej, uznali, że bezpieczeństwo jest raczej czynnikiem przeszkadzającym niż sprzyjającym działalności terrorystycznej.

### **Somalia w stanie bezpieczeństwa – regres czy progres?**

Kiedy w roku 1969 Somalia uzyskała niepodległość, nie istniało w tym kraju poczucie tożsamości narodowej, zaś różne języki, wielość systemów monetarnych i odmienne tradycje sprawowania władzy, czyniły powstanie silnego rządu centralnego niezmiernie trudnym. Somalijczycy dokonywali swojej autoidentyfikacji na poziomie klanowym, a nie ogólnonarodowym, odczuwając znacznie silniejszą przynależność etniczną niż narodową<sup>20</sup>. Zaraz po uzyskaniu niepodległości, w wyniku wojskowego zamachu stanu, władzę w państwie przejął generał Mohammad Siad Barre. Wiązał on nadzieje na umocnienie swojej pozycji i rozwój państwa ze współpracą i pomocą ZSRR, zwracając się w stronę socjalizmu. Siad Barre sprawował dyktatorskie rządy wedle zasady *divide et impera*, podsycając konflikty rodowe między poszczególnymi klanami. Jego rządy charakteryzowały się prześladowaniami, przeciwnicy polityczni i dysydenci byli więzieniem i torturowani.

Pogarszająca się sytuacja ekonomiczna doprowadziła do wybuchu zamieszek i silnych wystąpień opozycji. Na przełomie 1990 i 1991 r. oddziały opozycyjne zajęły stolicę kraju – Mogadiszu i powołały rząd tymczasowy. 27 stycznia 1991 r. generał Siad Barre uciekł z kraju. Jego ucieczka i brak wspólnego wroga, a także walka o przywództwo, przyczyniły się do rozpadu kruchego sojuszu sił opozycyjnych. Niemożność wyłonienia rządu tymczasowego, akceptowanego przez wszystkie lub choćby większość klanów, doprowadziła do wybuchu wojny domowej i walk klanów. Zapoczątkowało to upadek struktur państwowych. Od stycznia 1991 r. podejmowano liczne próby przywrócenia rządu. Wszystkie one były inicjowane przez aktorów zewnętrznych: Unię Europejską, Unię Afrykańską, Stany Zjednoczone, kraje sąsiadujące z Somalią, Międzyrządowe Władze ds. Rozwoju (*Inter-Governmental Authority on Development* – IGAD) oraz organizacje

---

<sup>20</sup> *Somalia: A Country Study*. FDR, Library of Congress, red. H. Chapin Metz, Washington 1993, s. 26–36.



pozarządowe, i wszystkie zakończyły się niepowodzeniem<sup>21</sup>. Od momentu upadku Siada Barre Somalia pogrążyła się w chaosie wojny domowej, co w połączeniu z panującymi na początku lat 90. suszami, doprowadziło do katastrofy humanitarnej. W wyniku działań prowadzonych przez ONZ w ramach operacji UNOSOM I oraz UNOSOM II, nie udało się przywrócić funkcjonowania struktur państwowych i wyłonić rządu uznawanego przez wszystkie strony. Jednak w drugiej połowie lat 90. walki miały już znacznie mniejszy zasięg i niektóre obszary cieszyły się względnym spokojem. Od połowy lat 90. na obszarze Somalii powstało wiele ośrodków sprawowania władzy o zasięgu lokalnym, niemniej przez wiele lat nie udało się wyłonić jednej grupy sprawującej niepodzielną kontrolę i władzę nawet nad stolicą kraju<sup>22</sup>. Ta fragmentacja władzy i podsycane konflikty międzyklanowe spowodowały, że do dziś Somalia funkcjonuje w stanie bezpaństwowym.

Zwolennicy pozytywnego spojrzenia na przypadek Somalii próbują porównywać różnego rodzaju wskaźniki jakości życia, sprzed i po upadku systemu państwowego. Ma to na celu udowodnienie hipotezy, że Somalia funkcjonuje w warunkach bezpaństwowych zdecydowanie lepiej niż uprzednio, a co za tym idzie, istnienie państwa nie tylko nie jest konieczne, ale wręcz szkodliwe.

Peter Leeson zaprezentował zestawienie poprawiających się warunków życia w Somalii po upadku rządów Barre i rozpadzie struktur państwowych – spośród 18 wskaźników rozwoju, aż 14 wskazuje wyraźną poprawę w stanie anarchii, a było to może nawet 15 wskaźników jakości życia, gdyż dane dotyczące PKB i parytetu siły nabywczej w stosunku do dolara w trakcie sprawowania władzy Barre, mogły zostać zawyżone<sup>23</sup>. Przyznał jednak, że dane te ukazują, z jak poważnymi problemami boryka się ten obszar. Ponieważ Barre sprawował rządy dyktatorskie, Leeson zwrócił również uwagę, że poprawie w stanie bezpaństwowym uległy wskaźniki pozaekonomiczne:

Wskaźniki w tabeli 1 [zamieszczonej poniżej] również nie mierzą znacznego wzrostu wolności osobistej i wolności obywatelskich, z którego korzystają Somalijczycy od powstania anarchii. Rząd Somalii zwalczał wolności słowa, cenzurował prasę, radio i telewizję. Większość przejawów wolności słowa była karana śmiercią, a podróże zagraniczne były ściśle ograniczone. Dziś wręcz przeciwnie, Somalijczycy mogą podróżować, jak im się podoba (ograniczeni jedynie przez rządy innych krajów) i cieszyć się większą swobodą wypowiedzi, zarówno prywatnie, jak i publicznie. 20 prywatnych gazet, 12 stacji radiowych i telewizyjnych, a także kilka stron internetowych, obecnie dostarczają do Somalii informacje<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> K. Menkhaus, *Somalia: State Collapse and the Threat of Global Terrorism*, New York 2004, s. 7–8; idem, *A "Sudden Outbreak of Tranquility: " Assessing the New Peace in Africa*, „The Fletcher Forum of World Affairs” 2004, Vol. 28, s. 75–76.

<sup>22</sup> Idem, *Somalia: Political Order in a Stateless Society*, „Current History” 1998, Vol. 97, No. 619, s. 220–224; K. Menkhaus, J. Prendergast, *Somalia: the Stateless State*, „Africa Report” 1995, Vol. 40, No. 3, s. 22–25.

<sup>23</sup> P. Leeson, *Better of Stateless, Somalia Before and After Government Collapse*, [www.peterleeson.com/Better\\_off\\_Stateless.pdf](http://www.peterleeson.com/Better_off_Stateless.pdf), s. 13.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 14–15.

Tabela 1. Wskaźniki jakości życia w sytuacji przed i po rozpadzie państwa

|                                                                           | 1985–1990 <sup>a</sup> | 2000–2005             | zmiana      |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------|-------------|
| PKB (parytet siły nabywczej w dolarach)                                   | 836 <sup>b</sup>       | 600 <sup>c,e</sup>    | ?           |
| Oczekiwana dalsza długość życia                                           | 46,0 <sup>b</sup>      | 48,47 <sup>c,g</sup>  | poprawa     |
| Roczne dzieci zaszczepione przeciwko odrze (%)                            | 30                     | 40 <sup>h</sup>       | poprawa     |
| Dzieci zaszczepione przeciwko gruźlicy (%)                                | 31                     | 50 <sup>h</sup>       | poprawa     |
| Lekarze (na 100 tys. mieszkańców)                                         | 3,4                    | 4 <sup>h</sup>        | poprawa     |
| Noworodki z niską wagą urodzeniową (%)                                    | 16                     | 0,3 <sup>i</sup>      | poprawa     |
| Śmiertelność noworodków (na 1000)                                         | 152                    | 114,89 <sup>c,g</sup> | poprawa     |
| Śmiertelność kobiet z komplikacjami okołoporodowymi (na 100 tys.)         | 1600                   | 1100 <sup>i</sup>     | poprawa     |
| Ludność z dostępem do wody (%)                                            | 29                     | 29 <sup>h</sup>       | bez zmian   |
| Ludność z dostępem do systemu sanitarnego (%)                             | 18                     | 26 <sup>h</sup>       | poprawa     |
| Ludność z dostępem do co najmniej jednej instytucji opieki zdrowotnej (%) | 28                     | 54,8 <sup>k</sup>     | poprawa     |
| Ludność żyjąca w skrajnej nędzy (% < 1 dolar dziennie)                    | 60                     | 43,2 <sup>k</sup>     | poprawa     |
| Odbiorniki radiowe (na 1000 mieszkańców)                                  | 4,0                    | 98,5 <sup>k</sup>     | poprawa     |
| Telefony (na 1000 mieszkańców)                                            | 1,92 <sup>d</sup>      | 14,9 <sup>k</sup>     | poprawa     |
| Telewizory (na 1000 mieszkańców)                                          | 1,2                    | 3,7 <sup>k</sup>      | poprawa     |
| Śmiertelność z powodu odry                                                | 8000                   | 5 598 <sup>j,m</sup>  | poprawa     |
| Współczynnik alfabetyzmu wśród dorosłych (%)                              | 24 <sup>b</sup>        | 19,2 <sup>j</sup>     | pogorszenie |
| Łączny <sup>n</sup> procent uczniów zapisanych do szkoły (%)              | 12,9 <sup>b</sup>      | 7,5 <sup>a,f</sup>    | pogorszenie |

Dane na podstawie: <sup>a</sup> UNDP (2001); <sup>b</sup> 1989–1990; <sup>c</sup> CIA World Factbook (2006); <sup>d</sup> 1987–1990 World Bank/UNDP (2003); <sup>e</sup> 2005; <sup>f</sup> 2001; <sup>g</sup> 2006; <sup>h</sup> 2004, UNDP (2006); <sup>i</sup> 2000, UNDP (2006); <sup>j</sup> 2002, WHO, (2004) <sup>k</sup> 2002, World Bank/UNDP (2003); <sup>l</sup> 1999, UNDP (2001); <sup>m</sup> 2003; <sup>n</sup> dotyczy szkół podstawowych, średnich i wyższych

Źródło: P. Leeson, *Better off Stateless: Somalia before and after Government Collapse*, [www.peterleeson.com/Better\\_off\\_Stateless.pdf](http://www.peterleeson.com/Better_off_Stateless.pdf).

Odwołując się do analizy Leesona, podobne badania przeprowadzili Benjamin Powell, Ryan Ford i Alex Nowrasteh. Próbowali umieścić wskaźniki poprawy jakości życia w stanie bezpaństwowym w Somalii w szerszym kontekście, i tym samym wskazać dodatkowo, że jakość życia w Somalii w stanie anarchii, nie odbiega znacząco od życia w krajach sąsiednich lub w krajach Afryki Subsaharyjskiej, zaś w niektórych aspektach jest nawet lepsza. Dokonali analizy opierając się na 13 wskaźnikach: śmiertelność, śmiertelność noworodków, długość życia, niedożywienie dzieci, liczba linii telefonicznych, liczba telefonów komórkowych, liczba użytkowników Internetu, liczba gospodarstw domowych z telewizją, szczepienia Di-Per-Te (DPT), szczepienia przeciwko odrze, procent populacji z dostępem do urządzeń sanitarnych, poprawa dostępu do wody oraz liczba przypadków gruźlicy

na 1000 mieszkańców. Porównując te wskaźniki z poziomem osiągniętym w pozostałych 41 państwach Afryki Subsaharyjskiej, Powell, Ford i Nowrasteh doszli do wniosku, że są one dość korzystne dla Somalii. Spośród 13, jedynie trzy: śmiertelność noworodków, procent zaszczepionych dzieci oraz procent populacji mającej zapewniony dostęp do wody, jest zdecydowanie gorszych od pozostałych krajów. Zwrócili uwagę, że pomiędzy rokiem 1990 a 2005 nastąpił w Somalii znaczący skok w przewidywanej długości życia – o ponad 5 lat. W 1990 r. Somalia zajmowała w rankingu 42 krajów, 37. miejsce pod względem długości życia, podczas gdy w 2005 r. znalazła się na miejscu 17. Jedynie trzem krajom spośród analizowanych udało się dokonać tak dużej, powyżej pięciu lat, zmiany<sup>25</sup>. Również telekomunikacja potraktowana została jako jedna z dziedzin, w której widać ogromną poprawę między rokiem 1990 a 2005. W roku 1990 Somalia znajdowała się na 29. miejscu w rankingu, podczas gdy w 2005 r. była już na miejscu 8. Dane dotyczące liczby telefonów komórkowych, dostępu do Internetu i ilości odbiorników telewizyjnych dostępne są jedynie z roku 2005, dlatego trudno o porównanie z okresem sprzed upadku państwa. Jednak w tych dziedzinach pogrążona w anarchii Somalia wypada nadspodziewanie dobrze w porównaniu z innymi państwami, zajmując odpowiednio: 16 miejsce jeśli chodzi o liczbę telefonów komórkowych, 11 miejsce – dostęp do Internetu oraz 27 – liczbę telewizorów posiadanych przez mieszkańców<sup>26</sup>.

Zaprezentowane przez Leesona i Powella zestawienie i interpretacja rzeczywistości wymaga jednak dokładniejszego spojrzenia na założenia metodologiczne, które leży u podstaw ich badań. Obaj, podobnie jak i inni autorzy próbujący udowodnić hipotezę, że Somalia funkcjonuje lepiej bez rządu, borykają się z poważnym problemem natury metodologicznej. W warunkach bezpieczeństwa wiarygodnych danych, pochodzących z całego kraju, spełniających kryteria badań statystycznych, wydaje się niemal niemożliwe. W danych zebranych przez Bank Światowy niemal zupełnie brakuje indykatorów ekonomicznych<sup>27</sup>.

Większość autorów, próbujących porównania sytuacji przed i po rozpadzie państwa, jest świadoma braku danych. Jak pisze Leeson

Nie ma żadnego urzędu statystycznego, zbierającego dane ekonomiczne, demograficzne czy innego rodzaju, które mogłyby być użyte w regresji (*regression analyses*)<sup>28</sup>.

Problem braku danych i trudności związane z analizy istniejących dostrzegany jest także przez Marka Bradbery'ego<sup>29</sup>. Dlatego też naukowcy ci próbowali tak-

<sup>25</sup> B. Powell, R. Ford, A. Nowrasteh, *Somalia After State Collapse: Chaos or Improvement?*, „Journal of Economic Behavior & Organization” 2008, Vol. 67, s. 662–663.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> [www.devdata.worldbank.org/AAG/som\\_aag.pdf](http://www.devdata.worldbank.org/AAG/som_aag.pdf); [www.ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewShareddReport-?&CF=&REPORT\\_ID=9147&REQUEST\\_TYPE=VIEWADVANCED](http://www.ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewShareddReport-?&CF=&REPORT_ID=9147&REQUEST_TYPE=VIEWADVANCED) [20.11.2011].

<sup>28</sup> P. Leeson, *Better off Stateless, Somalia Before and After Government Collapse*, [www.peterleeson.com/Better\\_off\\_Stateless.pdf](http://www.peterleeson.com/Better_off_Stateless.pdf), s. 11 [30.11.2011].

<sup>29</sup> M. Bradbury, *Living Without a Government in Somalia for Somalians: Statelessness Has Meant Both Crisis and Opportunity*, „Journal of International Affairs Columbia University” 2003, Vol. 57, s. 203.

że na podstawie szczątkowych danych, uzyskanych w poszczególnych regionach, dokonać ich ekstrapolacji na obszar całej Somalii. Jest to obciążone poważnym błędem metodologicznym, gdyż sytuacja jest zdecydowanie niejednorodna. W maju 1991 r. na północy Somalii, na granicy z Etiopią, ogłosiła niepodległość Republika Somalilandu. Chociaż Somaliland nie został uznany przez społeczność międzynarodową, to obszar ten charakteryzuje się względną stabilnością, kontynuuje wysiłki w celu ustanowienia i utrzymania demokracji konstytucyjnej (przeprowadza się tam regularne wybory do władz lokalnych, parlamentarnych i prezydenckich, odbyło się także referendum konstytucyjne)<sup>30</sup>. Z kolei w północno-wschodniej części Somalii w 1998 r. wyodrębnił się Puntland, dążący pierwotnie do uzyskania niepodległości, z której zrezygnował na rzecz szerokiej autonomii. Na obszarze Puntlandu udało się dokonać rekonstrukcji rządu, choć formy jego legitymizacji w wyniku wyborów nie są tak szerokie, jak w sąsiednim Somalilandzie. Puntland ogarnięty był także walkami spowodowanymi zarówno sporami granicznymi, jak i kwestią sukcesji<sup>31</sup>. Dowodzi to, że pomiędzy stopniem funkcjonowania struktur państwowych na obszarach Somalilandu i Puntlandu, oraz pozostałej części Somalii istnieją znaczące dysproporcje. Zbieranie danych łatwiejsze jest na terenach bardziej stabilnych, mających parapaństwową strukturę, gdzie mechanizmy sprawowania władzy, choćby na poziomie klanowym, zostały odtworzone. Respondenci nie są wybierani w sposób całkowicie przypadkowy, a badania prowadzi się w miejscach, gdzie można je przeprowadzić. Ta preselekcja prowadzi do zaburzenia procesu badawczego, dlatego nie ma metodologicznego uzasadnienia dla dokonywania przeniesienia danych uzyskanych w sposób fragmentaryczny na obszarach, na których struktury państwowe zostały odtworzone i względnie stabilnie funkcjonują, do sytuacji panującej w pozostałej części Somalii.

Kolejnym problemem związanym z metodologią jest cezura czasowa, przy porównaniu stanu państwowego i bezpaństwowego. Analizy Leeson i Powella kończą się na roku 2005. W związku z eskalacją walk po 2006 r. i wzrostem niestabilności, tezę o tym, że Somalia ma się lepiej w stanie anarchii, trudno byłoby udowodnić w długofalowej perspektywie, szczególnie jeśli badania objęłyby okres 2005–2011. Z powodu akceleracji konfliktów zbrojnych oraz działalności piratów u wybrzeży Somalii, zbieranie danych po 2005 r. jest jeszcze bardziej utrudnione. Dlatego analiza długofalowa jakości życia wydaje się niemożliwa.

Pomijając wszelkie wątpliwości dotyczące metodologii w pozyskiwaniu powyższych danych oraz zestawianiu ich z dużą swobodą, należy zauważyć, że libertarianie, aby udowodnić wyższość obecnego stanu bezpaństwowego nad stanem sprzed rozpadu struktur państwowych, usiłują dowieść jeszcze jeden fakt, a mianowicie – ewentualne polepszenie jakości życia w Somalii nastąpiło w wyniku działania mechanizmów wolnorynkowych. Podkreślają, że obalenie skorumpowanego, ograniczającego wolność obywateli i opierającego podstawy swojej ekono-

<sup>30</sup> *The Europa World Yearbook 2010*, London 2010, s. 4051–4052.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 4052.

mii na myśli socjalistycznej rządu Siada Barre, pozwoliło na zniesienie wszelkich ograniczeń ze strony państwa i działanie niczym nieskrępowanego wolnego rynku. Taką interpretację stara się przedstawić Peter Leeson<sup>32</sup>, powołując się na opracowanie przygotowane dla Banku Światowego przez Tatianę Nenową i Tima Harforda. Nenowa i Harfor związali poprawę wskaźników jakości życia po upadku rządu z lepszym dostarczaniem i zarządzaniem przez sektor prywatny, funkcjonującym w ramach anarchii i zarządzającym dobrami o charakterze publicznym (edukacja, drogi, usługi lotnicze, elektryczność)<sup>33</sup>.

Teza wskazująca, że to mechanizmy wolnorynkowe są przyczyną poprawy sytuacji w Somalii jest słuszna, w odniesieniu do pewnych dziedzin gospodarki (telekomunikacja, usługi transportowe i lotnicze). Natomiast nie da się jej udowodnić w stosunku do innych (edukacja i system opieki zdrowotnej). W dziedzinach życia związanych z opieką zdrowotną, w których Powell i Leeson widzą największą poprawę i zmianę w sytuacji bezpieczeństwa w stosunku do sytuacji sprzed rozpadu państwa, widać, że spowodowana została ona nie mechanizmami wolnorynkowymi, a działaniami organizacji rządowych i pozarządowych w ramach akcji humanitarnych. Libertarianie zaś uznaliby taką pomoc za przejaw filantropii płynącej z dobrowolnych datków prywatnych i instytucji pozarządowych, ale trudno byłoby im zaakceptować pomoc świadczoną ze strony państw czy w ramach działań międzyrządowych, gdyż w większości potraktowaliby ją jako redystrybucję dochodu uzyskaną od obywateli innych państw wskutek przymusowego opodatkowania. Byłoby to sprzeczne z filozofią libertariańską i naruszałoby prawa jednostek, zarówno do wolności, jak i własności.

Jak wskazuje analiza środków przekazywanych w ramach programów pomocowych w zakresie służby zdrowia (DAH – Development Assistance for Health) dokonana przez Bank Światowy, mniej niż 15–18% wszystkich tych środków pochodzi ze źródeł pozarządowych<sup>34</sup>.

## Heurystyka postetatystycznego ładu prawno-ekonomicznego

Wbrew funkcjonującej w świadomości powszechnej wizji państw upadłych, jako pogrążonych w chaosie i pozbawionych jakichkolwiek działań o charakterze ekonomicznym, produkcja, przedsiębiorstwa oraz mechanizmy finansowe funkcjonują w Somalii nadszpodziewanie dobrze.

Somalia przyciąga wiele dużych korporacji. Włoskie firmy związane z rolnictwem oraz amerykański potentat Dole Fruit Inc. zainwestowały w sektorze rolnym. Jedną z somalijskich firm zaj-

<sup>32</sup> P. Leeson, *Better of Stateless...*

<sup>33</sup> T. Nenova, T. Harford, *Anarchy and Invention*, „Public Policy for the Private Sector, World Bank” 2004, Note no. 280, [www.rru.worldbank.org/Documents/publicpolicyjournal/280-nenova-harford.pdf](http://www.rru.worldbank.org/Documents/publicpolicyjournal/280-nenova-harford.pdf) [20.11.2011].

<sup>34</sup> *A Decade of Aid to the Health Sector in Somalia, 2000–2009*, red. E. Capobianco, V. Naidu, Washington 2011, s. 7.

mujących się mediami ma powiązania z British Broadcasting Corporation (BBC). W Somalii działa także kurier DHL mający swoje biura w Mogadiszu oraz Hargejsa (stolicy Somalilandu). Partner British Airways lata do Somalii, także General Motors prowadzi tam działalność<sup>35</sup>.

W 2004 r. Coca-Cola otworzyła zakład produkcyjny w pobliżu Mogadiszu, który zatrudnił 120 Somalijczyków i miał zdolność produkcji 36 tys. butelek na godzinę<sup>36</sup>. Wiele firm i korporacji międzynarodowych unika prowadzenia działalności gospodarczej w innych, pozornie bardziej sprzyjających państwach Afryki. Powstają więc pytania, czy rzeczywiście fakt, że te międzynarodowe firmy chcą prowadzić interesy w Somalii wskazuje na to, iż pomimo rozpadu struktur państwowych udało się tam zapewnić minimum bezpieczeństwa dla prawa własności oraz wolność gospodarczą, oraz jak w sytuacji bezpaństwowej radzą sobie firmy.

Nenova i Harford zidentyfikowały trzy główne strategie funkcjonowania sektora prywatnego w Somalii: importowanie rządu (*importing governance*), używanie systemu klanowego oraz upraszczanie procedur. Przykładami działań ywiązanych z importowaniem rządu są zachowania firm telekomunikacyjnych i lotniczych. Somali Telecom Association przy pomocy ONZ oraz *International Telecommunication Union* (ITU) umieściło swoją główną siedzibę w Dubaju i stamtąd koordynuje działania, podczas gdy sektor lotniczy korzysta z zagranicznych lotnisk dla dokonywania przeglądów technicznych, a załogi i samoloty są jedynie wynajmowane od międzynarodowych dostawców. Także system finansów, który wykształcił się w celu transferu środków, tzw. hawala, używa infrastruktury innych państw<sup>37</sup>. Przedsiębiorstwa najczęściej zarejestrowane są poza granicami Somalii, a powszechnie funkcjonującą w obiegu walutą jest dolar amerykański. Drugim ze sposobów jest system klanowy. Stowarzyszenia kredytowe i firmy ubezpieczeniowe używają powiązań klanowych do egzekwowania składek i świadczeń. Spory prawne rozwiązywane są dzięki arbitrażom prowadzonym przez starszyznę klanową. Jednak system ten nie jest zbyt efektywny, jeśli spory dotyczą kwestii, w które zaangażowane jest kilka klanów, choć nawet wówczas jest ciągle stosowany.

Ostatnim sposobem jest znaczne uproszczenie procedur, czego przykładem może być kwestia opłat za energię elektryczną. Przedsiębiorcy dostarczający energię dzielą miasto na rejony, które zdolni są sprawdzić i wprowadzają stałą opła-

---

<sup>35</sup> P. Little, *Somalia: Economy without State*, Bloomington 2005, s. 166–167; P. Leeson, *Self-Enforcing Arrangements in African Political Economy*, „*Journal of Economic Behavior and Organization*” 2005, Vol. 57, No. 2, s. 241–244; idem, *Cooperation and Conflict: Evidence on Self-Enforcing Arrangements and Socially Heterogeneous Groups*, „*American Journal of Economics and Sociology*” 2005, Vol. 65, No. 4, s. 891–907; idem, *Anarchy, Monopoly, and Predation*, „*Journal of Institutional and Theoretical Economics*” 2007, Vol. 163, No. 3, s. 467–468.

<sup>36</sup> A. Ali, *Coke Plant Heralds New Beginning in Somalia*, „*African Business Journal*” 2004, August–September, s. 40–41.

<sup>37</sup> Należy zauważyć, że po 11 września 2001 r., w ramach walki z terroryzmem Stany Zjednoczone starały się ograniczyć i monitorować transfer pieniędzy. Tym bardziej, że szacuje się, iż w ten sposób rocznie do Somalii trafia od 0,5 do 1 miliarda dolarów. Kwestie monitorowania omawia szerzej: A. Lindley, *Between ‘dirty money’ and ‘development capital’: Somali money transfer infrastructure under global scrutiny*, „*African Affairs*” 2009, No. 108 (433), s. 519–539.



tę za prąd, za każdą posiadaną żarówkę<sup>38</sup>. Istotnym elementem funkcjonowania w stanie bezpaństwowym jest unikanie eskalacji konfliktów i rozwiązywanie ich w sposób arbitrażowy, co pozwala uniknąć Hobbesowskiej wizji stanu natury czy też stanu bezpaństwowego, gdzie wszyscy walczą ze wszystkimi. Jak wynika z analizy Nenovej i Harforda, przedsiębiorcy odwołują się do arbitrażu dokonywanego przez starszyznę klanową. Jednak w przypadku arbitrażu w kwestiach międzyklanowych, trudno o uzyskanie jednomyślności. Powstaje więc pytanie, czy w anarchii można się odwołać do norm prawnych, które miałyby charakter uniwersalny i byłyby powszechnie akceptowane. Drugim równie istotnym zagadnieniem jest to, w jaki sposób takie normy prawne, przy braku sformalizowanego systemu prawodawstwa, mogłyby powstać i uzyskać społeczną akceptację.

Najpełniejsze i przełomowe dla zrozumienia funkcjonowania systemu prawa zwyczajowego w Somalii jest opracowanie Michaela van Nottena – *The Law of the Somalis: A Stable Foundation for Economic Development in the Horn of Africa*. Praca ta analizuje powstanie i funkcjonowanie tzw. *Xeer*, systemu prawa zwyczajowego funkcjonującego w tzw. Rogu Afryki, wykształconego w ciągu stuleci i stanowiącego poważną alternatywę dla prawa stanowionego. *Xeer* wykazuje kilka charakterystycznych cech: prawo jest oddzielone od polityki i religii, prawo ma niejako wbudowaną zasadę jego dalszego rozwoju, istnieje wiele norm i systemów prawnych, członkowie rządu muszą przestrzegać norm prawnych, prawo powstaje w rozumie i sumieniu społeczności, sędziowie są specjalistami, każdy stosuje własną metodę analizy prawa<sup>39</sup>.

*Xeer* posiada dwa istotne elementy, które powodują jego ogromną atrakcyjność dla badaczy wywodzących się z kręgów anarchokapitalistycznych, libertariańskich czy anarchistycznych. Po pierwsze, jako prawo zwyczajowe, podobnie jak prawo naturalne, istnieje niezależnie od państwa. Aparat państwowy nie jest potrzebny do ustanowienia normy prawnej, gdyż jednostki są w stanie rozumowo rozpoznać istniejący odwieczny ład. Drugim elementem jest fakt, że prawo somalijskie i kategoria naruszenia normy prawnej są definiowane w kategoriach i poprzez pryzmat prawa własności. Podstawową zasadą jest restytucja i przywrócenie *status quo ante*, zaś gdy jest to niemożliwe, wówczas karą jest konieczność zadośćuczynienia – stosuje się odszkodowanie i grzywnę. *Xeer* nie przewiduje ani kary więzienia, ani kary śmierci<sup>40</sup>, ustala maksymalny możliwy wymiar kary, w przypadku czynu popełnionego z premedytacją kara ulega podwojeniu, a strony mogą zgodzić się na mniejszy niż maksymalny wymiar kary. Strony mają możliwość apelacji, choć także muszą zgodzić się na jej wniesienie. Jednostką, w której wypłacane jest odszkodowanie czy grzywna, są wielbłądy. Za zabicie mężczyzny

<sup>38</sup> T. Nenova, T. Harford, *Anarchy and Invention...*

<sup>39</sup> B. L. Benson, *The Enterprise of Law: Justice Without the State*, San Francisco 1990, s. 62; zob. także korespondencję pomiędzy Van Nottenem a Jimem Davidsonem, [www.groups.yahoo.com/group/awdal/message/20](http://www.groups.yahoo.com/group/awdal/message/20) [29.11.2011].

<sup>40</sup> S. H. MacCallum, *The Rule of Law without the State*, „Mises Daily” 2007, 12<sup>th</sup> September.



przewiduje się więc maksymalnie 60–70 wielbłądów, za zabicie kobiety 30–34, za utratę oka 50 (w przypadku obu oczu 100), za wybite zęba do 35 (w zależności od tego, który to ząb), za utratę prawej ręki do 40, natomiast lewej do 30. Brak jest maksymalnej grzywny w wypadku gwałtu, odszkodowanie określane jest każdorazowo w zależności od wieku i stanu cywilnego ofiary, oraz pozycji społecznej ofiary i sprawcy czynu<sup>41</sup>. *Xeer* obejmuje także zagadnienia będące domeną prawa cywilnego (kwestie związane z prawami własności, dziedziczenia).

Podstawowym wyzwaniem dla *Xeer* jest zmieniająca się rzeczywistość, prawo powstałe w społeczności nomadycznej nie zawsze jest w stanie odpowiedzieć na problemy i konflikty wynikające z procesów urbanizacyjnych zachodzących w Somalii<sup>42</sup>. Drugim zarzutem stawianym *Xeer* są kwestie genderowe i dyskryminowanie w orzecznictwie ze względu na płeć<sup>43</sup>. Warto w kontekście funkcjonowania prawa zwyczajowego w Somalii poruszyć jeszcze jedno zagadnienie – zmiana roli, jaką odgrywa w Somalii prawo muzułmańskie – *sharia*. Było ono obecne w kulturze prawnej Somalii od stuleci i zawsze pełniło funkcje komplementarne dla *Xeer*. W stanie bezpieczeństwa, od początku lat 90. zaczęły się pojawiać na obszarach zurbanizowanych sądy orzekające wyłącznie w oparciu o prawo islamskie. Sądy te także opierają swoje funkcjonowanie na strukturach klanowych, ale dysponują przewagą militarną. Sądy te utrzymywały zazwyczaj bowiem własne formacje paramilitarne, które zajmowały się egzekwowaniem prawa, czego arbitraż oparty na *Xeer* nie zapewniał. Stało się to powodem wzrostu ich konkurencyjności. Jednakże są one oskarżane o powiązania z fundamentalistycznymi islamistami<sup>44</sup>. Van Notten uznał próby wprowadzenia siłą islamskiej teokracji za jedno z poważnych zagrożeń dla *Xeer*. Jednak zmiana roli prawa islamskiego, ze służebnej w konkurencyjną wobec *Xeer*, zdaje się ucieleśnieniem ideału anarchokapitalistycznego. Na tym samym obszarze funkcjonują dwa konkurujące systemy prawne, które działają na zasadach zbliżonych do konkurujących ze sobą agencji ochrony. Klient może zaś, ze względu na koszty czy większe prawdopodobieństwo wyegzekwowania wyroku, zwrócić się do dowolnej agencji.

Próby udowodnienia, że w Somalii w stanie bezpieczeństwa funkcjonuje względnie stabilny system prawny, pozwalający na funkcjonowanie przedsiębiorstw i wzrost ekonomiczny, zazwyczaj odwoływały się do stanu z lat 2005–2007, podobnie jak wcześniej przedstawione analizy dotyczące poprawy wskaźników jakości życia. Nie uwzględniają one późniejszego okresu 2006–2011, w którym

<sup>41</sup> M. van Notten, *The Law of the Somalis: A Stable Foundation for Economic Development in the Horn of Africa*, Lawrenceville 2005, s. 70–71.

<sup>42</sup> N. Grubeck, *Civilian Harm in Somalia*, CIVIC Report in Cooperation with United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Washington–Geneva 2011, s. 26, [www.civicworldwide.org/storage/documents/civic%20final%20paper%20nov%202011.pdf](http://www.civicworldwide.org/storage/documents/civic%20final%20paper%20nov%202011.pdf) [30.11.2011].

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 27; M. van Notten, *The Law of the Somalis...*, s. 179; R. Abdulkadir, „Gender, Transitional Justice and Failed Statehood: Can the Somali Traditional Customary Law Be the Basis for Viable and Inclusive Mechanism(s) of Transitional Justice for Somalia?”, [nieopublikowana dysertacja] University of Texas 2011.

<sup>44</sup> A. Le Sage, *Stateless Justice in Somalia: Formal and Informal Rule of Law initiatives*, Geneva 2005, [www.ssrnetwork.net/uploaded\\_files/4397.pdf](http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/4397.pdf).

dochodziło do nasilenia konfliktów międzyklanowych, wznowienia walk pomiędzy poszczególnymi frakcjami oraz prób przejęcia i umocnienia wpływów przez grupy związane z islamskimi fundamentalistami, oskarżanymi także o powiązania terrorystyczne z Al Kaidą i wspieranie piractwa. Brak jest opracowań dotyczących właśnie tego okresu i jego wpływu na funkcjonowanie kruchego systemu bezpieczeństwa ładu prawnego opartego na *Xeer*, oraz wpływu konfliktów zbrojnych na środowisko ekonomiczne. Jest jednak bardziej niż pewne, że eskalacja przemocy miała negatywny wpływ zarówno na funkcjonowanie ładu prawnego, jak i warunki dla przedsiębiorczości.

Ekonomiści związani z wirginijską szkołą ekonomii politycznej i ruchem anarchokapitalistycznym dostrzegają zagrożenie dla prowadzenia działalności ekonomicznej w sytuacji, gdy wymiany handlowej dokonuje się z przestępcami. Jednak w swojej analizie Leeson starał się udowodnić, że zagrożenie użycia siły dla produkcji przemysłowej może zostać zneutralizowane za pomocą kredytu, odwołując się do przykładu XIX-wiecznej Angoli. Alternatywą dla zaprzestania produkcji w obawie przed grabieżą, miałyby być zawieranie transakcji kredytowych, dotyczące niepowstałych jeszcze towarów, których nie można zagrabić, ale można sprzedać.

Pośrednik nie mając do dyspozycji nic, co mógłby ukraść, miał dwie możliwości – powrót z pustymi rękami po dokonaniu podróży w głąb ładu lub zawrzeć umowę kredytową na dostawę towarów z przyszłymi producentami. W związku z wysoką ceną podróży w głąb kontynentu, pośrednicy często wybierali to drugie.

Producenci opłacani byli z góry, co minimalizowało prawdopodobieństwo agresji, stawali się oni dla pośredników cennymi aktywami, a nie obiektem napaści<sup>45</sup>. Jednak ten mechanizm ma ograniczone zastosowanie oraz opiera się na założeniu, że hipotetyczny agresor w swoim działaniu będzie kierował się racjonalną, długoterminową chęcią zysku o charakterze ekonomicznym.

### **Rozpad struktur państwowych jako czynnik niesprzyjający działaniom terrorystycznym? Reinterpretacja roli państw upadłych**

Ostatnim zagadnieniem jest kwestia związków bezpieczeństwa Somalii z terroryzmem oraz wspomniany już zwiększony wpływ fundamentalistów islamskich i ich powiązania z Al Kaidą. Powszechny wśród badaczy jest pogląd, że państwa upadłe, ze względu na rozpad struktur i panujący w nich chaos, sprzyjają działalności terrorystycznej. Takie diagnozy były nader częste po wydarzeniach z 11 września 2001 r. Jak napisali John J. Hamne i Gordon Sullivan w analizie z roku 2002, przygotowanej przez Center for Strategic and International Studies,

---

<sup>45</sup> P. Leeson, *Anarchy Unbound, or: Why Self-Governance Works Better Than You Think*, [www.cato-unbound.org/2007/08/06/peter-t-leeson/anarchy-unbound-or-why-self-governance-works-better-than-you-think/](http://www.cato-unbound.org/2007/08/06/peter-t-leeson/anarchy-unbound-or-why-self-governance-works-better-than-you-think/); idem, *Trading with Bandits*, „*Journal of Law and Economics*” 2007, Vol. 50, No. 2, s. 303–321.

Jednym z głównych wniosków z wydarzeń 11 września jest to, że państwa upadłe mają znaczenie – nie tylko ze względów humanitarnych, ale również z powodu bezpieczeństwa narodowego. Pozostawione same sobie, państwa takie mogą stać się sanktuarium dla powiązań terrorystycznych o zasięgu globalnym, nie mówiąc już o międzynarodowej zorganizowanej przestępczości i handlarzach narkotyków, którzy również zechcą wykorzystać dysfunkcyjne środowisko. Tak więc państwa upadłe mogą stanowić bezpośrednie zagrożenie dla interesów narodowych Stanów Zjednoczonych i dla stabilności całych regionów<sup>46</sup>.

Raport *Al-qaida's (mis)adventures in the Horn of Africa* przygotowany w Combating Terrorism Center, działającym przy West Point, weryfikuje ten pogląd. Napisano w nim:

Nasza analiza wskazuje jednak, że to słabo zarządzane regiony, takie jak wybrzeża Kenii, nie zaś państwa upadłe, takie jak Somalia, zapewniają bardziej sprzyjające środowisko dla działalności Al Kaidy. W Somalii członkowie Al Kaidy padali ofiarą wielu, spośród tych samych wyzwań, które nękały zachodnią interwencję w [tym] regionie. Byli narażeni na wymuszenia i zdradę, zostali pochwyteni w środku niezrozumiałych (dla nich) konfliktów klanowych, musieli stawić czoła podejrzeniom ze strony rdzennych mieszkańców, musieli [także] pokonać znaczne ograniczenia logistyczne i znajdowali się w stanie ciągłego zagrożenia działaniami zachodnich jednostek wojskowych<sup>47</sup>.

Raport wskazuje, że większość somalijskich klanów, a co za tym idzie ich członkowie, oparli się próbom rekrutacji, jakie emisariusze Al. Kaidy czynili w tym rejonie. Autorzy przeanalizowali ich motywacje i zidentyfikowali trzy powody tego zjawiska: członkowie Al Kaidy byli postrzegani przez Somalijczyków jako obcy, Al. Kaida niedoszacowała koszty działania na terenie bezpaństwowym, emisariusze Al Kaidy nie zrozumieli albo funkcjonowania lokalnych struktur władzy, albo lokalnych tradycji islamskich. Region Somalii zdominowany jest przez struktury klanowe i znajduje się pod wpływem umiarkowanego sufizmu. Dlatego korzyści z przystąpienia do zagranicznych organizacji terrorystycznych działających w duchu salafizmu są dla Somalijczyków niewielkie. Co więcej, koszty wynikające bądź to z porzucenia struktur klanowych, bądź też bycia wykluczonym z własnego klanu, są niewspółmiernie wysokie, w porównaniu z ewentualnymi korzyściami<sup>48</sup>.

Diagnoza czyniona przez twórców raportu jest zaskakująca. Kenia ze słabymi strukturami rządowymi i względną stabilizacją stanowi zdecydowanie lepsze zaplecze dla działalności terrorystycznej niż bezpaństwowa Somalia. Dlatego też właśnie Kenię wybrała Wschodnioafrykańska Al Kaida (EAAQ – East African Al Qaida) jako swoją bazę i główny punkt wypadowy dla operacji terrorystycznych<sup>49</sup>. Także według A. Elliota i G.-S. Holzera, brak rządu w Somalii raczej jest przeszkod-

<sup>46</sup> J. J. Hamre, G. R. Sullivan, *Toward Postconflict Reconstruction*, „The Washington Quarterly” 2002, Vol. 25, No. 4, s. 85.

<sup>47</sup> *Al-qaida's (mis)adventures in the Horn of Africa*, US Military Academy, Combating Terrorism Center, West Point 2007, s. iii, 6. [www.princeton.edu/~jns/publications/AQ\\_HOA.pdf](http://www.princeton.edu/~jns/publications/AQ_HOA.pdf) (30.11.2011).

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 19–23.

<sup>49</sup> K. Menkhaus, *State Failure and Ungoverned Space*, „Adelphi Series” 2010, Vol. 50, No. 412/413, s. 186–187.

dą niż czynnikiem zachęcającym do zakładania tam baz terrorystycznych. W grze politycznej, jaką można zaobserwować w Somalii, pełnej zwalczających się wzajemnie frakcji, hipotetyczny terrorysta nie może zapewnić sobie poparcia jednej z nich, bez ryzyka narażenia się na ataki ze strony jej wrogów<sup>50</sup>.

Dokonując porównania aktywności Al Kaidy w Somalii i Kenii, nie można więc jednoznacznie wykazać w przypadku Somalii, że upadek struktur państwowych jest czynnikiem sprzyjającym działalności terrorystycznej na jej obszarze. Elliot i Holzer uważają, że Somalia stała się ofiarą „wojny z terrorem”, postrzeganej przez autorów jako próba użycia języka do stworzenia przestrzeni symbolicznej, zastępującej rzetelną analizę rzeczywistości. Dlatego też terroryzm w Somalii musiał zostać niejako „wynaleziony” na użytek doraźnej polityki Stanów Zjednoczonych<sup>51</sup>. Pogląd ten podziela Harry Verhoeven, który mówi wręcz o „ortodoksyjnej narracji [dotyczącej] państw upadłych” (*Orthodox Failed State Narrative*), utożsamiających w uproszczony sposób państwa upadłe z niestabilnością, i terroryzmem<sup>52</sup>.

## Podsumowanie

Analizowanie i porównywanie sytuacji Somalii w stanie państwowym i po upadku państwa, obarczone jest poważnymi błędami metodologicznymi. Brak wiarygodnych, regularnie pozyskiwanych danych pochodzących z terenu całej Somalii jest najpoważniejszym problemem. Wybrana przez przytaczanych autorów cezura czasowa (lata 2000–2005) jest niezwykle krótka i zdaje się zbyt krótka, by wykazać, że Somalia ma się lepiej w stanie anarchii. Autorzy analiz świadomie wybrali okres cieszący największym spokojem i wyciszeniem konfliktów zbrojnych. Niemniej w tym krótkim przedziale czasu udało im się udowodnić, że wiele wskaźników jakości życia uległo w stanie anarchii poprawie, a ich wysokość nie odbiega od poziomu panującego w innych państwach Afryki Subsaharyjskiej, w tym także w państwach nieogarniętych w ciągu ostatnich 20 lat konfliktami zbrojnymi.

Wzrost części z tych czynników nastąpił jednak w skutek działań sprzecznych z fundamentalnymi założeniami filozofii libertariańskiej czy anarchokapitalistycznej, jak choćby w skutek akcji humanitarnych prowadzonych przez organizacje rządowe, uzyskiwanych przez „przymusowe” opodatkowanie własnych obywateli. Autorom udało się także wykazać, że w sytuacji anarchii może w sposób sprawny funkcjonować ład prawny, niewywodzący się z prawa stanowionego, a rozpozna-

---

<sup>50</sup> A. Elliot, G.-S. Holzer, *The Invention of 'Terrorism' in Somalia: Paradigms and Policy in Us Foreign Relations*, „South African Journal of International Affairs” 2009, Vol. 16, No. 2, s. 226; K. Menkhaus, *Somalia and Somaliland: Terrorism, Political Islam, and State Collapse*, [w:] *Battling Terrorism in the Horn of Africa*, red. R. I. Rotberg, Washington 2005, s. 23–48.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 232–233.

<sup>52</sup> H. Verhoeven, *The Self-fulfilling Prophecy of Failed States: Somalia, State Collapse and the Global War on Terror*, „Journal of Eastern African Studies” 2009, Vol. 3, No. 3, s. 405–425.

wany rozumowo przez jednostki. Istnienie dwóch, obecnie bardziej konkurujących ze sobą niż komplementarnych, systemów prawnych (*Xeer* i *sharia*) jest niemal ucieleśnieniem anarchokapitalistycznych postulatów policentrycznych systemów prawnych i oczekiwania, że w anarchii można korzystać z wielu konkurencyjnych systemów prawnych. A dostarczenie systemu preferowanego przez jednostki systemu prawnego będzie taką samą usługą, jak świadczona przez dowolną firmę.

Pomimo wszelkich wymienionych mankamentów metodologicznych, spojrzenie na problem Somalii z perspektywy libertariańskiej czy anarchokapitalistycznej ma ogromny walor poznawczy. Życie w Somalii bez państwa, okazało się zaskakująco funkcjonalne. Badania prowadzone przez Samatarą<sup>53</sup>, Mubaraka<sup>54</sup>, Little'a<sup>55</sup> czy Powella<sup>56</sup>, udowodniły, że upadek państwa nie jest tożsamy z upadkiem sfery politycznej czy ekonomicznej.

Wszystkie te pozytywne zjawiska zachodzące w Somalii skłaniają do zrewidowania perspektywy, z jakiej zwykle się analizować problem braku rządu na jej obszarze, oraz konieczność odtworzenia struktur państwowych. Eliot i Holzer sądzą, że po zakończeniu zimnej wojny koncepcja „budowania państwa” (*state building*) pojawiła się jako odpowiedź na cały zbiór politycznych problemów stojących przed jednobiegunowym światem. Wizja nakreślona w tym jednobiegunowym świecie wypłynęła z tradycji zachodniej myśli politycznej, w oparciu o zachodnie doświadczenia polityczne i prawną wizję ładu międzynarodowego. Filozofowie nowoczesnego państwa (Hobbes, Locke, Kant i Hegel) usiłowali odpowiedzieć na dwa pytania: jak powołać Lewiatana (monopol na uprawnione użycie siły – a więc *de facto*, jak powołać państwo) oraz jak spowodować, że ten monopol będzie legitymizowany.

To założenie, czynione przez decydentów politycznych kształtujących politykę międzynarodową i traktujących budowę czy też odbudowę państwa jako *conditio sine qua non* rozwoju ekonomicznego stymulowanego i zagwarantowanego działaniami silnego rządu, traktowane jest przez Eliota i Holzera jako cel iluzoryczny, nierealny czy wręcz hipnotyzujący. A główną wadą krytykowanego przez nich podejścia badawczego jest to, że opisuje ono jedynie, czego nie udało się w Somalii uzyskać przez niemal 20 lat<sup>57</sup>.

Takie podejście badawcze zupełnie ignoruje pozytywne zjawiska, jakie zachodzą w Somalii pomimo braku rządu. Pomija także negatywne skutki działań międzynarodowych zmierzających do odbudowania państwa, na co w swoich analizach zwracają uwagę zarówno Ken Menkhaus (między innymi w *They Created*

---

<sup>53</sup> *The Somali Challenge: From Catastrophe to Renewal*, red. A. Samatar, London 1994.

<sup>54</sup> J. Mubarak, *The Hidden Hand Behind the Resilience of the Stateless Economy of Somalia*, „World Development” 1997, Vol. 25, No. 12, s. 2027–2041.

<sup>55</sup> P. Little, *Somalia: Economy without State*, Bloomington 2003.

<sup>56</sup> B. Powell, R. Ford, A. Nowrasteh *Somalia After State Collapse: Chaos or Improvement?*, „Journal of Economic Behavior & Organization” 2008, Vol. 67, s. 657–670.

<sup>57</sup> A. Elliot, G.-S. Holzer, *The Invention of 'Terrorism' in Somalia...*, s. 232–233.

*a Desert and Called it Peace (Building)*<sup>58</sup>, jak i Christopher J. Coyne<sup>59</sup>. Jak napisał Boudewijn R.A. Bouckaert,

[...] analiza somalijskiej ery anarchistycznej nie jest bezcelowa. Ukazuje ona, że rynek i społeczeństwo obywatelskie będą nadal funkcjonować bez instytucji państwowych na poziomie, na ogół wyższym niż oczekiwano. Pokazuje też, że nie każde państwo jest lepsze niż anarchia<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> K. Menkhaus, *Somalia: 'They Created a Desert and Called it Peace(blding)'*, „Review of African Political Economy” 2009, Vol. 36, No. 120, s. 223–233.

<sup>59</sup> C. J. Coyne, *Reconstructing Weak and Failed States: Foreign Intervention and the Nirvana Fallacy*, „Foreign Policy Analysis” 2006, Vol. 2, s. 343–361.

<sup>60</sup> B. R. A. Bouckaert, *Anarchy, State and Somalia: Reflections on the Viability of Anarchy and the Consequences of Privatized Justice*, [w:] *Internationalisierung des Rechts und seine ökonomische Analyse Internationalization of the Law and its Economic Analysis – Festschrift für Hans-Bernd Schäfer zum 65. Geburtstag*, red. T. Eger, C. Ott, J. Bigus, G. von Wangenheim, Ghent 2008, s. 718.



Anna Piziak-Rapacz

## **WYZWANIA W DOSTOSOWANIU SIĘ POLSKI DO WYMOGÓW POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Wprowadzenie**

Dostosowanie prawa do unijnych wymogów jest nieodłącznym warunkiem członkostwa państw Wspólnoty, dotyczy również sektora energetycznego. Niesie to za sobą wiele korzyści i ograniczeń – z jednej strony Polska uzyskuje dostęp do wiedzy i zasobów Unii Europejskiej, może korzystać ze wsparcia na różnych poziomach, funduszy, otwierają się możliwości handlowe, ale z drugiej pewne wytyczne – ustawy, dyrektywy i rozporządzenia, mogą być ograniczające.

W artykule przedstawiono uwarunkowania polityki energetycznej Unii Europejskiej, zobowiązania polskiego sektora energetycznego wynikające z członkostwa, oraz ocenę realnych szans dostosowania się Polski do wymogów wspólnotowych. Postawiono tezę, że dywersyfikacja źródeł i kierunków pozyskania energii przez Polskę nie spełnia wymogów unijnych. Polska nadal pozostaje krajem o wysokim udziale węgla w ogólnym bilansie energetycznym, a głównym dostawcą gazu jest Rosja. Sektor wymaga również szerokich inwestycji w nowoczesne technologie. Pojawiają się wprawdzie pewne rozwiązania dywersyfikacyjne, jak np. gaz łupkowy czy energetyka jądrowa, jednak obecnie są perspektywą, a nie stabilną strategią na przyszłość. Niemożliwe jest bowiem ustalenie, czy ok. roku 2020 energia pozyskana z tych źródeł będzie zapewni Polsce bezpieczeństwo energetyczne.

## Polityka bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej

Rozwój gospodarczy wymusza popyt na energię pod różną postacią. Dlatego też państwa stają przed koniecznością zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych. Powstaje wiele odmiennych koncepcji, a w konsekwencji i strategii pozyskiwania energii. Mają one na celu zapewnienie bezpieczeństwa, a zarazem i konkurencyjności sektorów energetycznych. Widoczna jest również wielowymiarowość bezpieczeństwa energetycznego i jego elementów składowych. Bezpieczeństwo energetyczne łączy w sobie aspekty polityczne, ekonomiczne i ekologiczne, ujmowane w płaszczyźnie regionalnej i globalnej. Nierównomierne rozmieszczenie surowców energetycznych na świecie powoduje, że system energetyczny państw narażony jest na nieustanne zagrożenia. Przykładowo, wyczerpywanie się złóż krajowych wymusza import, z którym związane jest ryzyko skokowego wzrostu cen na rynkach zewnętrznych, awarii systemów przesyłowych, systemów dystrybucji, nieprzewidzianych kataklizmów przyrodniczych, awarii elektrowni atomowych albo miejsc składowania odpadów radioaktywnych albo zakłóceń politycznych na rynkach wewnętrznych państw-dostawców<sup>1</sup>.

Z tymi problemami boryka się również Unia Europejska, która jest w wysokim stopniu zależna od importu surowców energetycznych. Głównym problemem utrudniającym wypracowanie jednolitej strategii satysfakcjonującej wszystkich członków są różnice w bilansie energetycznym państw. Wyróżnia się państwa, których gospodarka jest w głównej mierze oparta na węglu – Polska, Estonia, Czechy, Bułgaria i Grecja, gazie ziemnym – Holandia, Węgry, Włochy, Wielka Brytania, Rumunia, Łotwa, Słowacja, ropie naftowej – Cypr, Malta, Luksemburg, Hiszpania, Grecja, Portugalia, Irlandia, Włochy, Austria, Belgia, Dania. Energię jądrową wykorzystują natomiast w dużej mierze Francja, Szwecja, Litwa, Bułgaria i Słowacja. Źródła odnawialne są znaczącym źródłem pozyskania energii dla Łotwy, Szwecji, Finlandii i Austrii<sup>2</sup>. Największym importerem surowców w Unii są Niemcy, Francja i Włochy. Państwa te w stosunku do pozostałych członków tworzą duże dysproporcje w wymianie handlowej. Są one klientami Gazpromu, choć w podobnym położeniu są kraje Europy Środkowej, których rynek surowców zasilają głównie dostawy z Rosji. Natomiast całkowicie zależna od Rosji jest Finlandia i kraje bałtyckie. Odmiennością cechuje się również gospodarka Hiszpanii i Portugalii, gdzie głównym kierunkiem dostaw jest Afryka Północna. Duży udział w rynku surowców mają również dostawy LNG. Wielka Brytania i Holandia to dwa kraje, które zaspokajają potrzeby przemysłu z krajowych złóż. Są one samowystarczalne<sup>3</sup>. Dysproporcje bilansów energetycznych są więc dużym utrudnieniem dla wypracowania jednolitej strategii UE. Inne potrzeby powodują różnice w podejmowanych decyzjach i stosowanych rozwiązaniach. Ogólnie UE wykorzy-

<sup>1</sup> *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2011, s. 396.

<sup>2</sup> M. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 45.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 50.

stuje do produkcji energii w ok. 37% ropę naftową, 25% gaz ziemny, 14% energetykę jądrową, 17% paliwa stałe oraz energię odnawialną w 9%<sup>4</sup>. Pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych wygląda następująco: 69% energia pozyskiwana z biomasy, 47% z drewna, 22% geotermalna i spadku wód, 7% z wiatru, a 1,2% to energia słoneczna<sup>5</sup>.

Dyskusja na temat roli i źródeł pozyskania energii, pojawiała się, choć w niewielkim wymiarze, na forum Wspólnoty już od 1951 r. Aspekt integracji rynków został ujęty dopiero w Zielonej Księdze i Białej Księdze z 1995 r. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy z 2004 r. określił kwestię energetyki jako sferę dzieloną między Unię Europejską a jej członków<sup>6</sup>. Wyznaczył cele i priorytety polityki energetycznej, wskazał, że eksploatacja surowców, wybór źródeł energii i ich wykorzystania spoczywają w gestii państw członkowskich. W traktacie lizbońskim, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., energetyce poświęcono osobny rozdział. Zdefiniował on cele polityki unijnej jako wspieranie efektywności pozyskania energii, zwłaszcza ze źródeł odnawialnych, rozbudowę połączeń infrastrukturalnych pomiędzy państwami. Całość ma zapewnić funkcjonowanie bezpiecznego rynku energii, jednak kompetencje w sprawie jego utrzymania zostały podzielone pomiędzy UE (handel, ochrona środowiska i konkurencji), natomiast państwa członkowskie odpowiadają za problemy wewnętrzne (sposoby zapewniania bezpieczeństwa zasobów oraz strukturę bilansów energetycznych)<sup>7</sup>. Unia, pomimo ograniczonej sfery działania, stara się jednak modelować kształt rynku energetycznego. Nadrzędnym celem jest pełna jego liberalizacja.

Główną cechą jest wielotorowość działań unijnych. Na potrzeby niniejszego opracowania zostanie przytoczone tylko kilka z nich. Stanowią one przykład zaangażowania Wspólnoty w utrzymanie bezpieczeństwa energetycznego. Na uwagę zasługuje fakt, że od 2005 r. funkcjonuje Europejski System Handlu Emisjami (EU ETS)<sup>8</sup>, który objął swym zasięgiem podmioty na poszczególnych rynkach krajów członkowskich. Jego powstanie było związane z postanowieniami Protokołu z Kioto, który wszedł w życie 16 lutego 2005 r. Na podstawie ETS wyznaczono ramy prawne dla krajowych planów dotyczących emisji CO<sub>2</sub>. Za główne zasady uznano zgodność z wytycznymi z Kioto<sup>9</sup>. Wyznaczono trzy etapy realizacji:

– pierwszy: od 1 stycznia 2005 r. do 31 grudnia 2007 r.; w tej fazie ustalone zostały ceny emisji dwutlenku węgla oraz zaczął funkcjonować wolny handel zezwoleniami, – drugi: od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2012 r., w którym KE kładzie nacisk na wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, a co za tym idzie, przeciwdziałanie zmianom klimatu,

<sup>4</sup> [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) [23.05.2011].

<sup>5</sup> Eurostat, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home) [25.05.2011].

<sup>6</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, T 47, 16.12.2004, [www.konstytucjaue.gov.pl](http://www.konstytucjaue.gov.pl) [23.05.2011].

<sup>7</sup> *Traktat lizboński*, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) [20.05.2011].

<sup>8</sup> *Działania Unii przeciwko zmianom klimatu*, [www.ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets\\_pl.pdf](http://www.ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets_pl.pdf), [21.05.2011].

<sup>9</sup> [www.emisje-co2.eu/pl](http://www.emisje-co2.eu/pl) [20.05.2011].

– trzeci rozpocznie się 1 stycznia 2013 r. i będzie trwał do 31 grudnia 2020 r., w którym przewidywana jest intensyfikacja działań w zakresie redukcji emisji<sup>10</sup>.

Instrumentem, który wyznacza ramy handlu uprawnieniami do emisji jest krajowy rejestr uprawnień do emisji, współpracujący z centralnym rejestrem przy Komisji Europejskiej<sup>11</sup>.

8 marca 2006 r. Komisja Europejska w Zielonej Księdze przedstawiła sytuację rynku energetycznego. Zapisano w niej, że zapotrzebowanie na energię będzie wrastać, wykorzystywanie paliw kopalnych jako podstawowego źródła pozyskania energii spowoduje degradację środowiska naturalnego, co w konsekwencji doprowadzi do globalnego ocieplenia. Dlatego też strategia UE ma opierać się na racjonalizacji zużycia energii. Energooszczędne rozwiązania technologiczne mają pozwolić na generowanie wyższych mocy użytkowych. Dokument wskazuje, że UE do 2030 r. będzie w 90% zależna od importu surowców energetycznych<sup>12</sup>. Importuje gaz głównie z Rosji, Norwegii, Nigerii, Algierii i Libii, ropę naftową z Rosji, Norwegii, Libii, Arabii Saudyjskiej oraz Iranu, a paliwo jądrowe z Rosji, Kanady i Australii. Wybór rynku stabilnego politycznie i ekonomicznie nie jest prosty. Prawdopodobieństwo pomyłki jest znaczne i niesie za sobą olbrzymie ryzyko. Niepewność dotycząca zdarzeń przyszłych pozwala jedynie przewidywać możliwe rozwiązania. Dlatego też decyzje powinny być oparte na dogłębnych analizach całego procesu. Zielona Księga to dokument, którego celem było zainicjowanie debaty międzynarodowej w sprawie zrównoważonej, bezpiecznej i konkurencyjnej energii, natomiast aktem prawnie wiążącym stała się dopiero Biała Księga z grudnia 2006 r.<sup>13</sup>

10 stycznia 2007 r. KE skierowała do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego komunikat „Polityka energetyczna dla Europy”, w którym wskazano wysoką zależność importową UE, a więc za najważniejszą sprawę uznano bezpieczeństwo dostaw. W 2030 r. spoza Unii będzie pochodziło 84% gazu i 93% ropy. Komisja zachęciła więc do inwestycji w źródła odnawialne. Podkreśliła jednak pewne granice ingerencji unii w politykę państw. Ważne mają być inwestycje w infrastrukturę, budowa terminali LNG, dywersyfikacja dostaw, zwłaszcza z krajów afrykańskich, Bliskiego Wschodu oraz Azji Środkowej i Morza Kaspijskiego oraz spójna zewnętrzna polityka i mechanizm reagowania kryzysowego.

23 stycznia 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła tzw. pakiet energetyczno-klimatyczny. Dokument ten przewiduje: redukcję emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 20%, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w ogólnym bilansie o 20% oraz podniesienie efektywności energetycznej gospodarek o kolejne 20%.

---

<sup>10</sup> *Działania UE przeciwko zmianom klimatu...*, s. 8.

<sup>11</sup> E. Lorek, *Polska polityka energetyczna w warunkach integracji z UE*, Katowice 2007, s. 172.

<sup>12</sup> *Zielona Księga*, [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2005/com2005\\_0265pl01.pdf](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2005/com2005_0265pl01.pdf), s. 4–5.

<sup>13</sup> E. Wyszkievicz, *Zielona Księga w sprawie polityki energetycznej wybrane zagadnienia*, „Biuletyn PISM”, 16.06.2006, s. 1617–1618.

Pojawiła się także nowa propozycja rozwiązań dla systemu ETS. Po 2013 r. uprawnienia dla sektora produkcji energii będą kupowane na zasadzie aukcji, wspierane mają być nowoczesne technologie przechowywania i składowania pod ziemią dwutlenku węgla tzw. CCS<sup>14</sup>.

W maju 2010 r. KE przedstawiła kolejny dokument „Towards a New Energy Strategy for Europe 2011–2020”, w którym potwierdzono wcześniejsze stanowisko UE w sprawie polityki energetycznej. Natomiast pod koniec 2010 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie przeglądu planu działania Unii. Narzuca intensyfikację działań w celu szybkiego przestawienia się na gospodarkę niskoemisyjną<sup>15</sup>. Natomiast dokument „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu”, zatwierdzony przez Radę Europejską 17 czerwca 2010 r., zastąpił strategię lizbońską z lat 2000–2010. Nowe działania mają na celu zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r.; zwiększenie do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii; dążenie do zwiększenia efektywności energetycznej o 20%<sup>16</sup>. Działania mają być oparte na inteligentnym i zrównoważonym rozwoju realizowanym w ramach krajowych programów reform. Strategia uwzględnia też założenia pakietu energetyczno-klimatycznego z 2008 r. Pozwala to na stwierdzenie, że stanowisko Unii w zmniejszaniu emisji gazów cieplarnianych jest stanowcze, redukcja negatywnych skutków rozwoju gospodarczego państw stanowi jedno z głównych ogniw polityki unijnej.

Działania Unii to instrumenty, programy, inicjatywy (np. PHARE, Synergy, Transeuropejskie sieci energetyczne, Save Interreg, Altener, Julie-Thermie, Ispa), jednak rośnie też rola sektora energetycznego, głównego ogniwa dla przemysłu. Pokazuje to, że dotychczasowa współpraca jest niewystarczająca<sup>17</sup>, potrzeba intensyfikacji działań, dlatego tak ważne są unijne analizy i strategie na najbliższe 20–30 lat.

Zdaniem komisarza UE ds. przemysłu i przedsiębiorczości G. Verheugena, w latach 2004–2009 polityka energetyczna UE opierała się na priorytetach: dążeniu do efektywności energetycznej Europy, budowie zintegrowanego rynku energetycznego, upodmiotowieniu Europejczyków, wzmocnieniu zewnętrznego wymiaru polityki UE, zapewnieniu przywództwa w dziedzinie nowoczesnych technologii wykorzystywanych w energetyce<sup>18</sup>. Natomiast według Bolesława Jankowskiego wiceprezesa firmy doradczej EneSys, polityka energetyczna Unii Europejskiej nie

<sup>14</sup> [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=pl&type=IM-PRESS&reference=20081216IPR44857](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=pl&type=IM-PRESS&reference=20081216IPR44857) [20.05.2011].

<sup>15</sup> *European Strategy*, [www.ec.europa.eu/energy/strategies/consultations/2010\\_07\\_02\\_energy\\_strategy\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/energy/strategies/consultations/2010_07_02_energy_strategy_en.htm) [19.05.2011].

<sup>16</sup> [www.ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://www.ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf) [22.05.2011].

<sup>17</sup> *Energetyka w UE. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, red. A. Dobroczyńska, Warszawa 2003, s. 57.

<sup>18</sup> D. Ciepiela, *Europa i reszta świata. Wywiad z Günterem Verheugenem*, „Wirtualny Nowy Przemysł” 2010, styczeń, s. 36.

jest przejrzysta. Widoczne są ciągle zmiany limitów i zasad rozdziałów uprawnień. Ograniczenia emisji w Unii nie dają skutków globalnych, wysoka jest emisja CO<sub>2</sub> Chin czy USA. Nowa polityka Unii prowadzi do gospodarki autarkicznej, która w konsekwencji jest polityką antyrynkową<sup>19</sup>.

Wieloletnie działania UE skierowały ją więc do punktu, w którym może ona być jedynie koordynatorem działań. Dywersyfikacja kierunków i źródeł pozyskania energii pozostaje nadal kwestią indywidualnej polityki państw. Nie można uznać tej strategii za porażkę, lecz za sukces, gdyż bez unijnych wytycznych dzisiejszy stan gospodarek krajów członkowskich nie byłby na tak wysokim poziomie. Problemem pozostają najsłabiej rozwinięci gospodarczo członkowie, w tym również i Polska, gdyż energetyka poszczególnych państw jest wynikiem ich indywidualnej polityki, która funkcjonuje w oparciu o decyzje podejmowane przez kolejne rządy.

### **Członkostwo w UE i jego wpływ na bezpieczeństwo energetyczne Polski**

Polską politykę energetyczną od 1989 r. charakteryzowała intensywny transformacja. Jednak dopiero zobowiązania podjęte w ramach negocjacji akcesyjnych zapoczątkowały większe zmiany. Dzięki Traktatowi o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (16 kwietnia 2003 r.), zobowiązano się do dostosowania do standardów unijnych<sup>20</sup>. W 2002 r. znowelizowano ustawę Prawo energetyczne, co pozwoliło w pierwszym etapie dostosować się do wymogów unijnych dyrektyw. Rozpoczął się proces dostosowania polskiej gospodarki do poziomu unijnego we wszystkich obszarach, istniały bowiem bariery prawne, finansowe, informacyjne, brak dostępności do urządzeń i nowych technologii, bariery edukacyjne<sup>21</sup>. Potwierdzeniem tej sytuacji jest konsumpcja energii pierwotnej w Polsce w latach 2000–2008. W 2000 r. wynosiła ona tylko 90,8 Mtoe, w wyniku modernizacji i rozwoju różnych gałęzi przemysłu w 2008 r. osiągnęła poziom 98,8 Mtoe. W ogólnym ujęciu na tle wszystkich członków stanowi to jedyne 5,5%. Dane te obrazuje tabela 1.

Od 4 stycznia 2005 r. obowiązuje „Polityka energetyczna Polski do 2025 r.”<sup>22</sup>. Głównymi celami polskiej polityki energetycznej jest m.in. zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, poprawa konkurencyjności gospodarki oraz ochrona środowiska, redukcja kosztów w energetyce, kształtowanie struktury rynku w oparciu o ustawę Prawo energetyczne.

---

<sup>19</sup> Idem, *Klimat, polityka, ryzyko*, Raport specjalny miesięcznika „Nowy Przemysł” 2010, s. 93–94.

<sup>20</sup> *Traktat o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, [www.polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Publikacje\\_o\\_UE/traktatoprzystapieniu.pdf](http://www.polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Publikacje_o_UE/traktatoprzystapieniu.pdf) [23.05.2011].

<sup>21</sup> W. Jabłoński, W. Wnuk, *Odnawialne źródła energii w polityce energetycznej Unii Europejskiej i Polski. Efektywne zarządzanie inwestycjami – studia przypadków*, Sosnowiec 2004, s. 394–395.

<sup>22</sup> *Polityka energetyczna Polski do 2025 r.*, [www.wmae.pl/userfiles/file/Do%20pobrania/polityka%20energetyczna%20polski%20do%202025r.pdf](http://www.wmae.pl/userfiles/file/Do%20pobrania/polityka%20energetyczna%20polski%20do%202025r.pdf) [22.05.2011].



Tabela 1. Konsumpcja energii pierwotnej w Polsce na tle UE w latach 2000–2008 [w Mtoe]

|               | 2000  | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | %           |
|---------------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|
| <b>EU-27</b>  | 1 724 | 1763 | 1759 | 1803 | 1825 | 1825 | 1826 | 1808 | 1799 | <b>100%</b> |
| <b>Polska</b> | 90,8  | 90,9 | 89,5 | 91,8 | 92,2 | 93,4 | 98,1 | 97,8 | 98,8 | <b>5,5%</b> |

Źródło: [www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu) [26.01.2011].

W Polsce rozpoczął się intensywny proces zmian, co potwierdza „Program realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego”, przyjęty przez Radę Ministrów 28 stycznia 2003 r. W 2005 r. nastąpiła jego aktualizacja, a 28 stycznia 2003 r. zaktualizowano program wprowadzania konkurencyjnego rynku energii elektrycznej. Nastąpił proces restrukturyzacji i konsolidacji przedsiębiorstw<sup>23</sup>. 28 marca 2006 r. dotychczasowe programy zastąpiono „Programem dla elektroenergetyki”<sup>24</sup>. Stwierdzono bowiem, że poprzednie działania nie przynoszą efektów. Główną przeszkodą był brak konsekwencji poszczególnych rządów podczas wdrażania wyznaczonych etapów<sup>25</sup>. Ministerstwo Gospodarki określiło, że zmiany mają obejmować współpracę regionalną, prywatyzację, ograniczenie negatywnego wpływu przemysłu na środowisko, wykorzystanie nowych technologii i korektę prawa polskiego w ramach dostosowania do wymogów unijnych<sup>26</sup>.

Od 1 lipca 2007 r. odbiorcy indywidualni mogą wybierać sprzedawcę. Jest to wynikiem dostosowania Polski do standardów europejskich, tj. dyrektywy 96/92/WE i 98/30/WE. Pierwsza nałożyła na właścicieli i operatorów sieci obowiązek stworzenia warunków swobodnego dostępu do sieci innym podmiotom, druga – gazowa, wyznaczyła jednolite zasady dla dystrybucji, dostaw i magazynowania gazu. W 2003 r. zostały one zastąpione dyrektywami 2003/54/WE i 2003/55/WE. W ramach drugiego pakietu energetycznego, dyrektywa gazowa narzuciła wyznaczenie regulatora systemu. W Polsce funkcję tę pełni Urząd Regulacji Energetyki. Do tej pory monopolistą na rynku gazu było Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA (PGNiG)<sup>27</sup>. W ramach dyrektywy konieczne stało się rozdzielenie działalności – na przesył, dystrybucję i magazynowanie. Stąd też powstała np.

<sup>23</sup> A. Chochnowski, F. Krawiec, *Zarządzanie w energetyce. Koncepcje, zasoby, strategie, struktury, procesy i technologie energetyki odnawialnej*, Warszawa 2008, s. 83.

<sup>24</sup> *Program dla elektroenergetyki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006.

<sup>25</sup> A. Chochnowski, F. Krawiec, *Zarządzanie w energetyce...*, s. 84.

<sup>26</sup> T. Sadowski, G. Świderski, W. Lewandowski, *Dotacje Unii na rozwój odnawialnych źródeł energii w Polsce*, Europrimus Consulting 2007, s. 34.

<sup>27</sup> G. Wojtkowska-Łodej, *Polski sektor energetyczny w kontekście członkostwa w UE*, Warszawa 2000, s. 49–50.

spółka Operator Gazociągów Przesyłowych-Gaz-System SA<sup>28</sup>. Natomiast na rynku energii elektrycznej problemem były kontrakty długoterminowe i obecność monopolistów lokalnych. Postanowiono więc powołać silniejsze podmioty. Konsolidacja spółek doprowadziła do powstania PGE – Polskiej Grupy Energetycznej SA, Tauron Polska Energia SA, ENERGA SA oraz ENEA SA. Wydzielono również osobno dystrybucję, a jako odmienną działalność – obrót. Od 1 stycznia 2008 r. ceny energii nie są zależne od prezesa URE<sup>29</sup>.

Głównym surowcem wykorzystywanym w polskim przemyśle był, i nadal jest, węgiel kamienny i brunatny. Oprócz Polski, producentami węgla kamiennego w UE są Czechy, Hiszpania, Niemcy i Wielka Brytania. W grudniu 2004 r. w dokumencie Ministerstwa Skarbu Państwa „Strategia prywatyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego”, została wpisana potrzeba integracji, wzrostu konkurencyjności, rentowności tego działu gospodarki. Dokument jest integralną częścią późniejszych aktów, tj. ustawy Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w latach 2004–2006<sup>30</sup>, oraz „Strategii działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007–2015”. Przyjęto go 31 lipca 2007 r.<sup>31</sup> W 2007 r. z węgla pochodziło w Polsce ok. 95% pozyskiwanej energii. Nowe strategie mają prowadzić do poszukiwania innych możliwości produkcyjnych w górnictwie. Zainicjowano etap zmian, który wymusił inwestycje. Nadmierna dynamika kosztów produkcji stała się w konsekwencji zagrożeniem dla przemysłu węglowego. Wzrosły koszty produkcji, ale ceny węgla zaczęły spadać. Widoczna jest tendencja malejąca w sprzedaży węgla krajowego. Jest on zastępowany tańszym surowcem z importu, np. Kazachstanu, Chin, Kolumbii czy RPA. Raporty Najwyższej Izby Kontroli (NIK) wykazują, że węgla wystarczy na ok. 26 lat<sup>32</sup>, a raport resortu środowiska dodaje, że zasoby węgla zmniejszyły się w Polsce o 2,5 mld ton. Elektrownie węglowe obciążone są dużym ryzykiem, Unia Europejska wymusza kupno uprawnień do emisji, a dodatkowo nie generuje odpowiedniej ilości funduszy na inwestycje.

W dokumencie „Polityka energetyczna Polski do roku 2030” pojawiło się stwierdzenie, że nadal polska gospodarka będzie zależna od węgla kamiennego<sup>33</sup> (zob. dane zamieszczone w tabeli 2). Zasoby bilansowe złóż węgla kamiennego według stanu z 31 grudnia 2008 r. wynoszą 43 201 mln ton, trzy czwarte to węgiel o charakterze energetycznym. Zasoby złóż zagospodarowanych stanowią obecnie 37,2% zasobów bilansowych i wynoszą 16 082 mln ton. Wydobywanie węgla kamiennego w Polsce od 1996 r. ciągle maleje, w 1996 r. wynosiło ponad 120 mln ton, w 2000 r. ok. 120 mln ton, natomiast na koniec 2008 r. poniżej 80 mln

<sup>28</sup> 5 lat Polski w UE, [www.polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Publikacje\\_o\\_UE/piec\\_lat\\_polski\\_w\\_unii\\_europejskiej.pdf](http://www.polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Publikacje_o_UE/piec_lat_polski_w_unii_europejskiej.pdf) [28.05.2011], s. 142–143.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 210 poz. 2037.

<sup>31</sup> [www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/EB0B7DB6-8D76-41FE-94B6-50176C2CA721/36302/Strategiaprzyjeta-przezRM.pdf](http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/EB0B7DB6-8D76-41FE-94B6-50176C2CA721/36302/Strategiaprzyjeta-przezRM.pdf) [22.05.2011].

<sup>32</sup> [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl) [24.05.2011].

<sup>33</sup> *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.*, [www.psew.pl/files/polityka\\_energetyczna.pdf](http://www.psew.pl/files/polityka_energetyczna.pdf), s. 8.

ton. Wydobycie ropy naftowej w 2008 r. wyniosło 23,42 mln ton<sup>34</sup>, w porównaniu z rokiem poprzednim zwiększyło się o ok. 0,29 mln ton<sup>35</sup>. W okresie 1989–2010 zasoby bilansowe złóż węgla kamiennego zmniejszyły się z 65,8 mld ton do 44,2 mld ton. Ta perspektywa pozwala uznać, że węgiel może pozostać przez najbliższe lata paliwem strategicznym państwa. Utrzymanie gospodarki niskoemisyjnej potrzebuje jednak inwestycji, a rozwiązaniem ma być intensyfikacja prywatyzacji oraz debiuty spółek węglowych na giełdzie. Pojawia się również zagrożenie ze strony węgla importowanego, który może w przyszłości całkowicie wyprzeć handel na rynku wewnętrznym. Działania te powodują, że główny surowiec energetyczny kraju jest zagrożony.

Tabela 2. Wydobycie surowców energetycznych w Polsce, stan na koniec 2009 r.

| Wyszczególnienie       | Wielkość | Liczba złóż | Zasoby geologiczne |               | Zasoby przemysłowe |
|------------------------|----------|-------------|--------------------|---------------|--------------------|
|                        |          |             | Bilansowe          | Pozabilansowe |                    |
| <b>Węgiel kamienny</b> | mln ton  | 141         | 44 229,47          | 17 709,65     | 4335,64            |
| <b>Węgiel brunatny</b> | mln ton  | 78          | 14 858,96          | 4 661,67      | 1 374,01           |
| <b>Gaz ziemny</b>      | mln m3   | 279         | 146 810,59         | 2 246,68      | 64 904,94          |
| <b>Ropa naftowa</b>    | mln ton  | 84          | 25 877,25          | 417,30        | 17 535,37          |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowego Instytutu Geologicznego, [www.pgi.gov.pl/index](http://www.pgi.gov.pl/index) [22.04.2011].

Rada Ministrów przyjęła 11 maja 2010 r. informację o tzw. dokonanych działaniach w sektorze energetycznym. Ich głównym celem było zbliżenie gospodarki Polski do wymogów unijnych. Ministerstwo Gospodarki przygotowało projekt ustawy o efektywności energetycznej i korytarzach przesyłowych. Wprowadza on system tzw. białych certyfikatów. Resort opracował również „Program rozwoju kogeneracji w Polsce do 2030 r.”. W sektorze węglowym przykładem zmian jest Jastrzębska Spółka Węglowa i jej debiut na giełdzie, natomiast w energetyce prywatyzacja Grupy Energa.

W marcu 2010 r. weszła w życie nowelizacja ustawy Prawo energetyczne, co spowodowało wdrożenie dyrektywy 2005/89/WE. Według nowych przepisów, nadzór nad operatorami systemu przesyłowego wchodzi w zakres kompetencji Ministerstwa Gospodarki. Pojawia się również obowiązek upublicznienia części pozyskiwanej energii. Rząd powołał również pełnomocnika ds. energetyki jądrowej,

<sup>34</sup> [www.pgi.gov.pl/surowce\\_mineralne/weg\\_brunatny.htm](http://www.pgi.gov.pl/surowce_mineralne/weg_brunatny.htm) [28.04.2011].

<sup>35</sup> [www.old.pgi.gov.pl/surowce\\_mineralne/wegiel\\_kamienny.htm](http://www.old.pgi.gov.pl/surowce_mineralne/wegiel_kamienny.htm) [10.04.2010].

powstał projekt krajowego planu działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych oraz rozwoju biogazowni rolniczych<sup>36</sup>.

Komisja Europejska twierdzi, że liberalizacja rynku energetycznego powinna dotyczyć nie tylko państw członkowskich, ale również podmiotów działających na rynku europejskim. Ma to na celu oddzielenie przesyłu od dystrybucji. Pionowo zintegrowane koncerny ograniczają wolny handel (np. Gazprom). Nowe dyrektywy mają zapewnić tworzenie wolnego handlu energią elektryczną i gazu. Propozycja komisji wskazuje zależności pomiędzy liberalizacją a zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego UE<sup>37</sup>. Przykładem jest polsko-rosyjska umowa gazowa, której podpisanie zajęło wiele miesięcy. KE poproszona o uczestnictwo w negocjacjach miała bowiem zastrzeżenia do jej warunków. Uważała, że są one sprzeczne z prawem unijnym. Podpisanie umowy nastąpiło 29 października 2010 r. Zakłada ona dostawę gazu do Polski do 2022 r., a tranzyt do roku 2045. Najważniejszym sukcesem pozostaje jednak wybranie na operatora przesyłowego gazociągu jamajskiego, którym został nie Gazprom, a spółka Gaz-System<sup>38</sup>.

Polska z powodu położenia geograficznego może pełnić w Europie rolę kraju tranzytowego. Jednak obecnie widoczne jest osłabienie tej pozycji. Państwa, chcąc zmniejszyć ryzyko dostaw, omijają kraje tranzytowe. Innym rozwiązaniem jest wykorzystanie położenia do celów magazynowych. Problemem jest ich wielkość lub całkowity brak. Unia Europejska przyznała sporo funduszy na inwestycje w tym sektorze. Polska spełnia wymogi unijne i może zapewnić zapasy paliw płynnych na 90 dni, jednak brakuje jej infrastruktury, choć przewidywana jest poprawa sytuacji. Z kontrowersjami wiąże się również budowa gazociągu Nord Stream, priorytetowego projektu UE w energetyce, zwiększającego bezpieczeństwo przesyłu gazu w Europie<sup>39</sup>. Bezpośrednie połączenie między Rosją a Niemcami spowoduje jednak ominięcie krajów pośrednich, w tym również Polski. Dodatkowo niewyjaśniony pozostaje aspekt ułożenia rur na dnie Bałtyku i obsługa większych statków przez port. Dlatego też projekt ten wzbudza sporo kontrowersji. Pierwsza nitka gazociągu ma być jednak oddana do użytku we wrześniu 2011 r.

Polska tylko w 3% wykorzystuje gaz jako źródło energii. Emisja gazu na jednostkę mocy jest o 30% niższa niż węgla kamiennego. Potrzebna jest intensyfikacja inwestycji, a czynnikiem spowalniającym jest brak regulacji prawnych, ustawy o handlu emisjami oraz derogacja dla polskich instalacji. Korzystanie z tych rozwiązań będzie możliwe po złożeniu odpowiedniego wniosku do Komisji Europejskiej (do 30 września 2011 r.). Wniosek musi zawierać Krajowy Plan Inwestycyjny, w którym mają zostać określone inwestycje do roku 2020. Ich wartość

---

<sup>36</sup> [www.mg.gov.pl/node/10402](http://www.mg.gov.pl/node/10402) [23.05.2011].

<sup>37</sup> E. Wyszkievicz, *Komisja Europejska wobec liberalizacji rynku energii*, „Biuletyn PISM”, 02.10.2007, s. 1813–1814.

<sup>38</sup> [www.klodzko.platforma.org/pl/aktualnosci/newsy/art2589,umowa-gazowa-z-rosja-podpisana.html](http://www.klodzko.platforma.org/pl/aktualnosci/newsy/art2589,umowa-gazowa-z-rosja-podpisana.html) [20.05.2011].

<sup>39</sup> [www.nord-stream.com](http://www.nord-stream.com) [23.05.2011].

ma być równa wartości darmowych uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> na lata 2013–2020<sup>40</sup>. O darmowe uprawnienia do emisji CO<sub>2</sub> mogą się starać kraje, które w 2006 r. 30% energii elektrycznej wytworzyły z jednego rodzaju paliwa kopalnego, a PKB na mieszkańca liczony w cenach rynkowych nie przekroczył 50% średniego PKB Unii. Kraje, którym przyznane zostaną derogacje, będą otrzymywać od 2013 r. pewną część bezpłatnych uprawnień do emisji. Każdego roku wskaźnik ten ma maleć<sup>41</sup>. Brak uzyskania darmowych uprawnień wpłynie na skokowy wzrost cen energii<sup>42</sup>. Implementacja tych przepisów miała nastąpić do 5 grudnia 2010 r., tymczasem Ministerstwo Gospodarki nadal przygotowuje projekt. Również do 31 marca 2010 r. KE oczekiwała projektu danych emisji gazów cieplarnianych z poszczególnych regionów, tzw. NUTS2. Brak informacji wywoła bezpośrednie skutki dla polskich wytwórców biokomponentów, którzy nie uzyskają wpisu do rejestru o przestrzeganiu kryterium zrównoważonego rozwoju.

Rozwiązaniem dla obecnej sytuacji Polski jest dywersyfikacja źródeł pozyskania energii. Istotne znaczenie miałyby efektywna strategia Unii i wsparcie finansowe dla rozwijającego się rynku LNG<sup>43</sup>. W Polsce rozwiązaniem ma być terminal LNG Świnoujście. Planowany rozładunek gazu LNG to ok. 5 mld m<sup>3</sup> rocznie, a w przyszłości rozbudowa do 7,5 mld m<sup>3</sup>. Pojawiają się również plany połączenia terminalu z terminalem w Chorwacji (LNG Adria). Planowana jest budowa międzysystemowych połączeń gazowych, krajowych gazociągów dla zasilenia gazociągu Północ–Południe<sup>44</sup>.

W ramach rozdziału handlu emisjami w latach 2005–2012, Polska otrzymała 239 mln ton w okresie od 2005 do 2007, oraz 205,7 ton na lata 2008–2012<sup>45</sup>. KE domagała się jednak ograniczenia emisji o 47 mln ton CO<sub>2</sub>. W konsekwencji przedsiębiorstwa zmuszone były do rezygnacji z handlu nadwyżkami. Analizy wskazują, że istotna jest redukcja przydziałów emisji i przeciwdziałanie ich niedoborom. Przewidywany jest również wzrost popytu, a w konsekwencji problemy z jego zaspokojeniem<sup>46</sup>. Po 2008 r. Polska zyskała nadwyżki, które może wykorzystać w handlu. Problemem spornym stał się tym razem rozdział tych uprawnień pomiędzy sektory a instalacje. Są to jednak podwaliny efektywnego i stabilnego rynku zwłaszcza w zakresie prowadzenia działalności<sup>47</sup>.

<sup>40</sup> D. Malinowski, *Czas na gaz*, „Nowy Przemysł” 2011, marzec, s. 23.

<sup>41</sup> I. Chojnacki, *Limity na krawędzi*, „Nowy Przemysł” 2011, marzec, s. 28.

<sup>42</sup> *Dyrektywa 2009/28/WE*, [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ00914000160062pl:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ00914000160062pl:PDF) [15.05.2009].

<sup>43</sup> E. Wyszkiewicz, *Pozycja Polityki energetycznej dla Europy a bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego*, „Biuletyn PISM”, 25.01.2007, s. 1739–1740.

<sup>44</sup> *Idea gazowego korytarza Północ–Południe*, [www.gaz-system.pl/centrum-prasowe/aktualnosci/informacja/arttykul/201197.html](http://www.gaz-system.pl/centrum-prasowe/aktualnosci/informacja/arttykul/201197.html) [20.05.2011].

<sup>45</sup> *Działania UE przeciwko zmianom klimatu...*, s. 14.

<sup>46</sup> E. Lorek, *Polska...*, s. 176.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 178.

Pakiet energetyczno-klimatyczny zatwierdzony 23 kwietnia 2009 r. stał się przedmiotem burzliwych negocjacji politycznych z UE. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej wskazywał potrzebę jego oceny i przygotowanie ekspertyz przez podmioty zewnętrzne. Analizy miały na celu wskazanie wpływu decyzji zawartych w pakiecie na stan gospodarki, w tym również sektora energetycznego w Polsce. Stwierdzono, że obniżenie emisji CO<sub>2</sub> o 14% w porównaniu z rokiem 2005 będzie możliwe po rezygnacji z węgla jako podstawowego surowca dla gospodarki i przemysłu. Zaproponowano paliwa uzyskiwane z biomasy, zastępowanie węgla energią elektryczną i gazem ziemnym. Redukcja emisji do 2020 r. została oszacowana na poziomie 7,5–38 mln ton<sup>48</sup>.

Komisja Europejska ustaliła w grudniu 2010 r. nowe limity CO<sub>2</sub>. Obliczane są one na podstawie benchmarkingów gazowych, pomijając tym samym inne źródła energii. Odzwierciedlają one 10% najbardziej wydajnych instalacji państw UE w latach 2007–2008. Rozwiązanie to jest szkodliwe dla Polski, gdyż straty poniesie budżet państwa<sup>49</sup>. Bezpośrednio wpłyną one na przemysł energochłonny, np. chemiczny, papierniczy, cementowy i ciepłownictwo, gdyż tylko zakłady pracujące na węglu nie będą mogły starać się o darmowe limity. Będzie to prowadziło do wzrostu kosztów produkcji, a w konsekwencji i cen surowca. W 2010 r. 1 tona kosztowała 10 euro, natomiast w 2012 r. ma osiągnąć poziom 30 euro<sup>50</sup>.

W Polsce produkcja energii ze źródeł odnawialnych wspierana jest przez tzw. system zielonych certyfikatów i opłaty zastępczej. Przedsiębiorstwa od 2011 r. mają obowiązek w sprzedawanej przez siebie energii zawrzeć ok. 10,4% energii ze źródeł odnawialnych (zielonej), 22,2% energii wyprodukowanej w kogeneracji (czerwonej) oraz 3,3% energii wyprodukowanej z gazu (żółtej) oraz 0,4% energii z metanu (fioletowej). Firma może uzupełniać braki dokupując odpowiedni certyfikat lub płacąc opłatę zastępczą, określaną przez Urząd Regulacji Energetyki<sup>51</sup>. Certyfikaty i ich zastosowanie wywołuje jednak dylematy. Problemem są koszty, które ponosi w konsekwencji odbiorca. Koszty wsparcia dla kolorowej energii z każdym rokiem rosną, a obowiązujący system wsparcia dla OZE ustalono do roku 2017. Pomimo, że w latach 2005–2009 produkcja energii zielonej w Polsce wzrosła z około 3,8 TWH, do 8,6 TWH, większość produkowana jest w urządzeniach starej generacji, potrzebne są inwestycje. Ministerstwo Gospodarki twierdzi, że wspierane mają być inwestycje wykorzystujące nowoczesne technologie. Aby osiągnąć zobowiązanie 15% udziału energii odnawialnej w ogólnym bilansie energetycznym państwa w 2020 r., należy przestawić się na spalanie drewna, inwestowanie w energetykę wiatrową i geotermalną jest bowiem zbyt kosztowne<sup>52</sup>. Rozwiązaniem może być

<sup>48</sup> *Pakiet klimatyczno-energetyczny*, [w:] B. Jankowski, *Ocena możliwości wykorzystania przez Polskę 14% wzrostu emisji gazów cieplarnianych do roku 2020 w sektorach nieobjętych systemem EU ETS*, Warszawa 2008, s. 416.

<sup>49</sup> D. Ciepiela, *Jeszcze mniej węgla*, „Nowy Przemysł” 2011, styczeń, s. 8.

<sup>50</sup> I. Chojnacki, *Po ile dwutlenek?*, „Nowy Przemysł” 2011, styczeń, s. 42–43.

<sup>51</sup> D. Ciepiela, *Wszystkie barwy energii*, „Nowy Przemysł” 2011, marzec, s. 24.

<sup>52</sup> I. Chojnacki, Batóg P., *Zielony prąd po polsku*, „Nowy Przemysł” 2011, luty, s. 15–16.



też energia słoneczna, jednak nie pokryje ona zapotrzebowania przedsiębiorstw na energię. Według Instytutu Energetyki Odnawialnej, w Polsce w 2001 r. było zaledwie 21 tys. m kw. Kolektorów, w 2010 r. było ich 510 tys. m kw, do roku 2020 powinno być 19 mln m kw., a w 2030 r. ponad 46 mln m kw. Największą liczbę kolektorów instaluje się w województwie małopolskim, podkarpackim i śląskim. Powierzchnia zamontowanych kolektorów zwiększyła się o 39%, co oznacza, że tempo wykorzystywania energii odnawialnej z tego źródła jest największe<sup>53</sup>.

Powyższe przykłady wykazują zmiany zainicjowane członkostwem Polski w UE. Dostosowanie się do wymogów unijnych stwarza warunki do działań w zakresie unowocześnienia gospodarki również w sektorze energetycznym. Wymogi postulowane przez UE, nie zawsze są jednak dopasowane do możliwości wszystkich państw członkowskich, ale pozwalają zainicjować pewne zmiany. Taka sytuacja ma miejsce również w przypadku Polski.

### **Możliwości dostosowania Polski do wymogów unijnych**

Potencjał efektywności energetycznej Polski nie jest jednoznacznie określony. Wiadomo bowiem, że Polska nie jest samowystarczalna pod względem popytu na energię z własnych zasobów. Brak pokrycia wynika z rozwoju gospodarczego kraju. Szybki rozwój przemysłu wymusza wzmożoną konsumpcję. Istotnym problemem jest również jednotorowość gospodarki kraju, która od wielu lat dostosowana była do jednego surowca energetycznego, tj. węgla kamiennego i brunatnego. Członkostwo w Unii Europejskiej wymusiło zmianę działań w tym obszarze. Limity emisji CO<sub>2</sub> są głównym bodźcem do zmian. Nie bez znaczenia jest również przestarzały przemysł, który w każdej płaszczyźnie potrzebuje inwestycji. Wymagane są nowe moce produkcyjne, technologie, modernizacja infrastruktury. Dywersyfikacja obejmuje nie tylko źródła pozyskania, ale i kierunki dostaw. Polska popiera działania unijne dotyczące liberalizacji rynku oraz na rzecz ochrony środowiska. Sprzeciwia się jedynie ujmowaniu problemów ogólnie lub w odniesieniu do kilku państw, jako wyznaczników problemów pozostałych członków.

Przed Polską rozwija się również szansa posiadania własnych zasobów gazu łupkowego. Prowadzone są prace rozpoznawcze, a w 2014 r. zostaną opublikowane szacunkowe wyniki. Eksploatacja możliwa będzie za około 10–15 lat. W Unii pojawiają się jednak informacje o niebezpieczeństwie wydobycia gazu łupkowego. Francja przyjęła regulację, w której zabroniła szczelinowania hydraulicznego. Istnieje obawa, że podobne decyzje zapadną w innych państwach, zwłaszcza że duże zagęszczenie ludności w Europie utrudnia wydobycie<sup>54</sup>. Dla Polski rozwiązaniem byłoby wsparcie finansowe i technologiczne. Ważnym wydarzeniem dla Polski jest oświadczenie komisji ds. energii i zmian klimatycznych brytyjskiej Izby Gmin,

<sup>53</sup> Z. Konarski, *Z garażu po słońce*, „Nowy Przemysł” 2011, styczeń, s. 18.

<sup>54</sup> [www.gazlupkowy.pl](http://www.gazlupkowy.pl) [24.05.2011].

w którym stwierdzono, że wydobycie gazu łupkowego metodą szczelinowania nie niesie za sobą zagrożenia ani dla środowiska, ani dla społeczeństwa mieszkającego w rejonie wydobywczym. Podkreśliła, że Polska stanowi w tej sprawie pewien wyznacznik, gdyż jeżeli uda się rozpocząć wydobycie, będzie miało ono priorytetowe znaczenie dla Europy. Wskazała, że będzie nadzorować te prace<sup>55</sup>. Obecnie koncesje na poszukiwanie mają firmy amerykańskie Exxon Mobil, Chevron, Maraton oraz polskie PGNiG. Będą one miały również pierwszeństwo wydobycia surowca, przez co rodzi się obawa o przyszłość krajowych złóż. Jeżeli potwierdzą się powszechne opinie o ilości złóż, decyzje związane z tymi firmami będą w najbliższych latach mieć znaczenie priorytetowe dla bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Innym rozwiązaniem gwarantującym bezpieczeństwo energetyczne państwa jest perspektywa budowy elektrowni atomowej. Uruchomienie pierwszego bloku planowane jest na 2020 r. Polska pracuje nad projektem programu polskiej energetyki jądrowej i dostosowaniem prawa dla działalności prowadzonych w tym sektorze<sup>56</sup>. Sektor nadzorowany jest przez pełnomocnika rządu ds. energetyki jądrowej, Ministerstwo Gospodarki i prezesa Państwowej Agencji Atomistyki. W lipcu 2009 r. został opublikowany harmonogram działań. Wyszczególniono w nim 4 etapy:

- do 30 czerwca 2011 r. opracowanie i wejście w życie przepisów prawnych wyznaczających ramy funkcjonowania sektora,
- 1 lipca 2011–31 grudnia 2013 r. ustalenie lokalizacji i zawarcie kontraktu na budowę,
- 1 stycznia 2013–31 grudnia 2015 r. opracowanie projektu technicznego i uzyskanie potrzebnych pozwoleń,
- 1 stycznia 2016–31 grudnia 2012 r. pozwolenie na budowę i budowa pierwszego bloku planowanej elektrowni,
- 1 stycznia 2023–31 grudnia 2030 r. budowa kolejnych bloków<sup>57</sup>.

14 sierpnia 2010 r. zmieniono termin uruchomienia pierwszego bloku – z 2020 r. na 2022. Propozycje lokalizacji inwestycji przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki, to obecnie 28 miejsc, np. Żarnowiec, Bełchatów, Klempicz. Z nich zostanie wybrane od 3 do 5 ofert, natomiast ostateczny głos będzie miał inwestor Polskiej Grupy Energetycznej<sup>58</sup>.

Budowa elektrowni atomowej jest obecnie tematem burzliwych dyskusji w Unii. Niemcy po katastrofie elektrowni jądrowej w Fukushima w Japonii, która miała miejsce 11 marca 2011 r., zrezygnowały z energetyki jądrowej w swoich planach dywersyfikacji pozyskania energii. W związku z tym pojawia się obawa nie tylko o blokowanie decyzji na forum europejskim, ale i zagrożenie brakiem finansowania. Innym problemem, równie ważnym, jest opinia społeczeństwa pol-

---

<sup>55</sup> *Wizyta Obamy w Polsce. Przyjechał po gaz łupkowy*, [www.biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/517978,wizyta\\_obamy\\_w\\_polsce\\_przyjechał\\_po\\_gaz\\_łupkowy.html](http://www.biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/517978,wizyta_obamy_w_polsce_przyjechał_po_gaz_łupkowy.html) [27.05.2011].

<sup>56</sup> [www.atom.edu.pl](http://www.atom.edu.pl) [28.05.2011].

<sup>57</sup> [www.elektrownia-jadrowa.pl](http://www.elektrownia-jadrowa.pl) [24.05.2011].

<sup>58</sup> *Ibidem*.

skiego, które już raz stało w obliczu decyzji o budowie elektrowni w Żarnowcu. Następnym – problem składowania lub wywozu odpadów radioaktywnych, w planach rządowych brak jest propozycji rozwiązania tej kwestii.

Według Władysława Mleczarskiego, członka European Energy Institute, w Polsce do 2020 r., a nawet do 2030 r., nie powstanie elektrownia jądrowa. Przeszkodą są koszty budowy, które wzrosły po wydarzeniach w Fukushima do 40 mld zł, a zdolności kredytowe polskiej grupy energetycznej nie przekraczają 17 mld zł. Jego zdaniem, najlepszym rozwiązaniem jest zdecydowanie się na gaz, którego niebawem Polska będzie miała w nadmiarze oraz na nowoczesne metody pozyskania energii ze źródeł odnawialnych<sup>59</sup>. Budowie elektrowni jądrowej sprzeciwia się ponad 53% społeczeństwa, a ok. 7% nie ma opinii na ten temat<sup>60</sup>.

Dla Polski dobrym rozwiązaniem może też być koncepcja europejskiego tzw. Energy Mix, gdzie państwa mają rozwijać technologie najlepiej przez nie opanowane. Pozostaje jednak pytanie, jakie technologie powinna rozwijać Polska. Widoczne są różnice pomiędzy rządem a organizacjami pozarządowymi. Rząd jest zdania, że Polsce potrzebna jest prywatyzacja sektora energetycznego, która ma przynieść potrzebne środki finansowe na modernizację i rozbudowę, uważa, że problemy polskiej energetyki wynikają w części z polityki Unii w sprawie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Natomiast organizacje pozarządowe, np. Centrum Zrównoważonego Rozwoju, wskazuje negatywne skutki prywatyzacji, np. transfer kapitału i koncesje dla obcych firm. Nadmienia również, że Polsce nie grożą kary za emisję CO<sub>2</sub>, gdyż osiągnęła wymagany poziom redukcji o 15% w stosunku do roku 1990 (wymagany w 2020 r.). Uważa też, że Polska jest również bliska osiągnięcia poziomu 20% w 2030 r. Nie można więc mówić o niezrealizowaniu postanowień pakietu energetyczno-klimatycznego. Krytykuje rząd za brak innych propozycji rozwoju nowoczesnej energetyki. Energia powinna być bowiem powszechnie dostępna, tania i bezawaryjna<sup>61</sup>. Tymczasem ceny energii są najwyższe w Europie, 40% bloków energetycznych funkcjonuje już ponad 30 lat, problemem stają się awarie sieci przesyłowych zwłaszcza zimą, a pozyskanie nowych złóż węgla będzie wymagało 15 mld zł, od 2013 r. elektrownie nie otrzymają prawa do darmowych emisji, co w konsekwencji spowoduje wzrost cen nawet o ok. 90%<sup>62</sup>.

Dlatego też można postawić twierdzenie, że obecna strategia bezpieczeństwa energetycznego Polski prowadzi jedynie do wzrostu cen energii, sprzedaży rodzimego kapitału, braku wykorzystania zasobów surowcowych, tj. węgla kamiennego i brunatnego, który jest importowany z zagranicy. Dodatkowo dwa nowe projekty,

---

<sup>59</sup> W. Mleczarski, *Program energetyki jądrowej to ślepa uliczka dla polskiej gospodarki*, [www.wolna-polska.pl/index.php/Gospodarka/2011051213924/program-energetyki-jdrowej-to-lepa-uliczka-dla-polskiej-gospodarki-prof-wadysaw-mielczarskis/menu-id-175.html](http://www.wolna-polska.pl/index.php/Gospodarka/2011051213924/program-energetyki-jdrowej-to-lepa-uliczka-dla-polskiej-gospodarki-prof-wadysaw-mielczarskis/menu-id-175.html) [25.05.2011].

<sup>60</sup> [www.eko-unia.org.pl/ekounia/images/stories/pdf/CBOS\\_atom\\_kwiecien\\_2011.pdf](http://www.eko-unia.org.pl/ekounia/images/stories/pdf/CBOS_atom_kwiecien_2011.pdf) [04.2011], s. 3.

<sup>61</sup> *Alternatywna strategia zrównoważonego rozwoju energetyki polskiej*, [www.cxr.org.pl](http://www.cxr.org.pl) [18.05.2011].

<sup>62</sup> [www.paliwa.pl/news/czy-polska-energetyka-unicestwi-polska-gospodarke](http://www.paliwa.pl/news/czy-polska-energetyka-unicestwi-polska-gospodarke) [26.05.2011].

tj. poszukiwanie gazu łupkowego i elektrownie jądrowe, nie stanowią stabilnego rozwiązania na przyszłość. O ich powodzeniu przesądzą decyzje polityczne w najbliższych latach. Polska inwestuje w OZE, ale w tym samym czasie brakuje jej środków na modernizację sektora paliw kopalnych. Kierunek działań rządu obejmuje wszystkie sektory i to w podobnym okresie. Taka intensyfikacja projektów rodzi obawę o powodzenie przewidzianych strategii. Rozwiązaniem byłaby gruntowna analiza i wybranie kluczowych inwestycji, które Polska jest w stanie zrealizować. Ok. 30% obecnych nakładów będzie wymagała realizacja zobowiązań w ramach pakietu klimatycznego. Jednak pozostałe 70% kosztów, to inwestycje wymuszone zaniedbaniami w polityce energetycznej. Inwestycje w OZE, budowa portu LNG, czy w przyszłości otwarcie elektrowni jądrowej, nie będą efektywne funkcjonować bez rozbudowy sieci przesyłowej, której zagęszczenie w Polsce jest dwa razy mniejsze niż w państwach ościennych. Rozproszenie działalności wytwórczej jest w Polsce powszechnym zjawiskiem, co generuje olbrzymie straty na rynku konsumpcyjnym (np. w sieciach przesyłowych straty wynoszą 14–15%)<sup>63</sup>.

Według Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwo Gospodarki nie wykonało nawet połowy z 18 zadań wynikających z zapisów „Polityki energetycznej do 2025 r.”, m.in. nie powstały rozwiązania systemowe, brak jest regulacji prawnych w sprawie efektywności energetycznej, niewystarczający zakres liberalizacji rynku, koszty konsolidacji poniosły same spółki (ok. 21,4 mld zł), a stan infrastruktury nie uległ większym zmianom po konsolidacji i prywatyzacji, co wywołuje zagrożenie dla bezpieczeństwa dostaw. Dokument „Polityka energetyczna Polski do 2030 r.” został oparty o nieaktualne dane statystyczne, nie została też opracowana nowa koncepcja<sup>64</sup>. Natomiast Rada Ministrów 11 maja 2010 r. stwierdziła, że Ministerstwo Gospodarki zrealizowało w 2009 r. większość przewidzianych zadań. Informacje te pozwalają stwierdzić, że polski rynek energetyczny podlega przeobrażeniom. Polska może odnieść sukces i będzie mogła dostosować się w znacznym stopniu do wymogów Unii, nie tracąc przy tym na efektywności energetycznej, jeżeli decyzje podejmowane przez rząd będą oparte na analizach ekspertów, a nie tylko debatach polityków.

Prezydencja Polski w UE jest szansą na wyraźne zaznaczenie priorytetów energetycznych, zwłaszcza tych perspektywicznych. 15 marca 2011 r. Rada Ministrów przyjęła „Dokument w sprawie polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej”<sup>65</sup>. Główne cele Polski to: bezpieczne Europa, czyli przeanalizowanie i dopracowanie rozwiązań dla zewnętrznej polityki energetycznej Wspólnoty oraz wypracowanie wspólnego stanowiska Unii dla regionalnych i globalnych problemów, zwłaszcza porozumień klimatycznych z konferencji w RPA. Prezydencja to

<sup>63</sup> „Polish Market”, *Jedynie realne rozwiązania*, 04.09.2009.

<sup>64</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji elektroenergetyki oraz bezpieczeństwa sieci energetycznych*, Warszawa 2009.

<sup>65</sup> *Program 6-miesięczny polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011*, [www.premier.gov.pl/rzad/decyzje\\_rzadu/decyzje\\_z\\_dnia/dokument\\_program\\_6\\_miesiecz\\_6198](http://www.premier.gov.pl/rzad/decyzje_rzadu/decyzje_z_dnia/dokument_program_6_miesiecz_6198), [20.05.2011].

czas możliwości wyrażenia swojego zdania na forum unijnym, to szansa na interpretację problemu bezpieczeństwa energetycznego Polski.

## Podsumowanie

Dostosowanie polskiej strategii do wymogów unijnych jest widoczne. Nie jest ono jednak w pełni zakończone. Nadal są pewne obszary, które wymagają gruntownych inwestycji.

Głównym wyzwaniem jest polityka niskoemisyjności gospodarki, postulowana przez Unię, z jednej strony jest bodźcem, który napędza zmiany w zakresie wykorzystania nowych technologii, a z drugiej powoduje, że inwestycje przedkładają się na wyższą cenę energii rynkowej w Polsce.

Polska stoi przed wyzwaniem poszukiwania nowych kierunków i źródeł dywersyfikacji jako głównego ogniwa stanowiącego o stabilnej polityce bezpieczeństwa energetycznego państwa. Perspektywiczne rozwiązania, jak np. gaz łupkowy czy energia jądrowa, nie zapewniają bezpieczeństwa energetycznego w perspektywie krótkookresowej.

Przeszkodą spowalniającą rozwój współpracy energetycznej jest stan infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej, nadal brakuje też powierzchni magazynowej dla paliw płynnych i gazowych.

## Bibliografia

- Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, red. K. Żukrowska, Wydawnictwo IUSatTAX, Warszawa 2011.
- CBOS, [www.eko-unia.org.pl/ekounia/images/stories/pdf/CBOS\\_atom\\_kwiecien\\_2011.pdf](http://www.eko-unia.org.pl/ekounia/images/stories/pdf/CBOS_atom_kwiecien_2011.pdf), 04.2011.
- Chochnowski A., Krawiec F., *Zarządzanie w energetyce. Koncepcje, zasoby, strategię, struktury, procesy i technologie energetyki odnawialnej*, Difin, Warszawa 2008.
- Chojnacki I., *Limity na krawędzi*, „Nowy Przemysł” 2011, marzec.
- Chojnacki I., Batóg P., *Zielony prąd po polsku*, „Nowy Przemysł” 2011, luty.
- Chojnacki I., *Po ile dwutlenek?*, „Nowy Przemysł” 2011, styczeń.
- Ciepiela D., *Europa i reszta świata. Wywiad z Günterem Verheugenem*, „Wirtualny Nowy Przemysł” 2010, styczeń.
- Ciepiela D., *Jeszcze mniej węgla*, „Nowy Przemysł” 2011, styczeń.
- Ciepiela D., *Klimat, polityka, ryzyko*, Raport specjalny miesięcznika „Nowy Przemysł” 2010.
- Ciepiela D., *Wszystkie barwy energii*, „Nowy Przemysł” 2011, marzec.

- Działania Unii przeciwko zmianom klimatu*, [www.ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets\\_pl.pdf](http://www.ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets_pl.pdf).
- Energetyka w UE. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, red. A. Dobroczyńska, Biblioteka Regulatora, Warszawa 2003.
- European Strategy*, [www.ec.europa.eu/energy/strategies/consultations/2010\\_07\\_02\\_energy\\_strategy\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/energy/strategies/consultations/2010_07_02_energy_strategy_en.htm).
- Eurostat, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu).
- Idea gazowego korytarza Północ-Południe*, Europejski Kongres Gospodarczy, 17.05.2011, [www.gaz-system.pl/centrum-prasowe/aktualnosci/informacja/arttykul/201197.html](http://www.gaz-system.pl/centrum-prasowe/aktualnosci/informacja/arttykul/201197.html).
- Jabłoński W., Wnuk W., *Odnawialne źródła energii w polityce energetycznej Unii Europejskiej i Polski. Efektywne zarządzanie inwestycjami – studia przypadków*, WSZiM, Sosnowiec 2004.
- Kaczmarek M., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Komisja Europejska, *Energy 2020. A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy 2011*, [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- Komisja Europejska, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).
- Konarski Z., *Z garażu po słońce*, „Nowy Przemysł” 2011, styczeń.
- Malinowski D., *Czas na gaz*, „Nowy Przemysł” 2011, marzec.
- Mleczarski W., *Program energetyki jądrowej to ślepa uliczka dla polskiej gospodarki*, [www.wolnapolska.pl/index.php/Gospodarka/2011051213924/program-energetyki-jdrowej-to-lepa-uliczka-dla-polskiej-gospodarki-prof-wadysaw-mielczarskis/menu-id-175.html](http://www.wolnapolska.pl/index.php/Gospodarka/2011051213924/program-energetyki-jdrowej-to-lepa-uliczka-dla-polskiej-gospodarki-prof-wadysaw-mielczarskis/menu-id-175.html) [12.05.2011].
- Ministerstwo Gospodarki, [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl).
- Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji elektroenergetyki oraz bezpieczeństwa sieci energetycznych*, Warszawa 2009.
- Pakiet klimatyczno-energetyczny*, [w:] B. Jankowski, *Ocena możliwości wykorzystania przez Polskę 14% wzrostu emisji gazów cieplarnianych do roku 2020 w sektorach nieobjętych systemem EU ETS*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
- Pakiet klimatyczny*, PE, [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=pl&type=IM-PRESS&reference=20081216IPR44857](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=pl&type=IM-PRESS&reference=20081216IPR44857).
- Państwowy Instytut Geologiczny, [www.pgi.gov.pl](http://www.pgi.gov.pl).
- Polityka energetyczna Polski do 2025 r.*, [www.wmae.pl/userfiles/file/Do%20po-brania/polityka%20energetyczna%20polski%20do%202025r.pdf](http://www.wmae.pl/userfiles/file/Do%20po-brania/polityka%20energetyczna%20polski%20do%202025r.pdf) [04.01.2005].
- Polityka energetyczna Polski do 2030 r.*, [www.psew.pl/files/polityka\\_energetyczna.pdf](http://www.psew.pl/files/polityka_energetyczna.pdf).
- Polska Izba Paliw Płynnych, [www.paliwa.pl](http://www.paliwa.pl).
- Program dla elektroenergetyki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006.



- Program 6-miesięczny polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011, [www.premier.gov.pl/rzad/decyzje\\_rzadu/decyzje\\_z\\_dnia/dokument\\_program\\_6\\_miesiecz,6198](http://www.premier.gov.pl/rzad/decyzje_rzadu/decyzje_z_dnia/dokument_program_6_miesiecz,6198) [15.03.2011].
- Sadowski T., Świderski G., Lewandowski W., *Dotacje Unii na rozwój odnawialnych źródeł energii w Polsce*, Europrimus Consulting 2007.
- Traktat lizboński*, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).
- Traktat o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, [www.polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Publikacje\\_o\\_UE/traktatoprzystapieniu.pdf](http://www.polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Publikacje_o_UE/traktatoprzystapieniu.pdf).
- Wizyta Obamy w Polsce. Przyjechał po gaz łukowy*, [www.biznes.gazetaprawna.pl](http://www.biznes.gazetaprawna.pl).
- Wojtkowska-Łodej G., *Polski sektor energetyczny w kontekście członkostwa w UE*, SGH, Warszawa 2000.
- [www.emisje-co2.eu/pl](http://www.emisje-co2.eu/pl).
- [www.atom.edu.pl](http://www.atom.edu.pl).
- [www.gazlupkowy.pl](http://www.gazlupkowy.pl).
- [www.elektrownia-jadrowa.pl](http://www.elektrownia-jadrowa.pl).
- [www.klodzko.platforma.org](http://www.klodzko.platforma.org).
- Wyszkiewicz E., *Komisja Europejska wobec liberalizacji rynku energii*, „Biuletyn PISM”, 02.10.2007.
- Wyszkiewicz E., *Pozycja Polityki energetycznej dla Europy a bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego*, „Biuletyn PISM”, 25.01.2007.
- Wyszkiewicz E., *Zielona Księga w sprawie polityki energetycznej – wybrane zagadnienia*, „Biuletyn PISM”, 16.06.2006.
- Zielona Księga*, [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2005/com2005\\_0265pl01.pdf](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2005/com2005_0265pl01.pdf).



Jakub Stankiewicz

## **KONTROWERSJE POLSKO-NIEMIECKIE WOKÓŁ MODYFIKACJI MECHANIZMU DECYZYJNEGO UE W TRAKTACIE LIZBOŃSKIM**

### **Stanowisko Polski i Niemiec wobec reformy instytucjonalnej UE**

W 2004 r. po raz piąty rozszerzono UE, tym razem o 10 państw, w tym Polskę. Rozszerzenie UE było możliwe dzięki zawarciu w 2001 r. kompromisu pomiędzy zwolennikami pogłębienia wewnętrznej integracji wspólnoty a państwami zainteresowanymi kolejnym rozszerzeniem UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Stworzono wówczas wstępne podstawy traktatowe (traktat nicejski z 2001 r.), na mocy których pierwszeństwo uzyskało rozszerzenie UE, a jako krok kolejny, wspólnie z nowymi członkami, pogłębienie integracji instytucjonalnej. Niemal zaraz po stworzeniu podstaw umożliwiających rozszerzenie UE, w 2004 r. rozpoczęto pracę nad traktatem określającym zasady pogłębienia integracji. 28 lutego 2002 r. powołano Konwent Europejski (na mocy deklaracji z Laeken z 15 grudnia 2001 r.), którego celem było zredagowanie dokumentu mającego stać się konstytucją UE. Finalnym osiągnięciem Konwentu był dokument – jak się później okazało niefortunnie nazwany traktatem ustanawiającym konstytucję dla Europy albo traktatem konstytucyjnym (TK) – który podpisano w Rzymie 29 października 2004 r. (Polskę reprezentowali premier Marek Belka i minister Włodzimierz Cimoszewicz). Jednak obawy niektórych państw europejskich odnośnie do przekazania organom UE zbyt daleko idących uprawnień, doprowadziły do odrzucenia traktatu konstytucyjnego w referendach narodowych we Francji (29 maja 2005 r.) i Holandii

(1 czerwca 2005 r.). Fakt ten był konsekwencją utraty poparcia dla idei przyspieszenia integrowania się Europy na wzór „superpaństwa” z własną konstytucją, hymnem i flagą, oraz rezultatem niezadowolenia społecznego w niektórych państwach członkowskich i obawą o przyszły kształt Unii<sup>1</sup>.

Okres tzw. refleksji nad przyszłością UE trwał od odrzucenia TK aż do objęcia przez Niemcy w pierwszej połowie 2007 r. przewodnictwa (prezydencji) w Radzie Unii Europejskiej<sup>2</sup>. W tym czasie UE poszerzyła się o dwa kolejne państwa i osiągnęła maksymalną liczbę członków, przewidzianą w nadal obowiązującym traktacie z Nicei. Elity polityczne państw członkowskich UE uświadomiły sobie wówczas, że TK w obecnej formie nie uzyska akceptacji wszystkich członków, pozostały więc do wyboru trzy wyjścia: 1) zamknięcie procesu integracji na obecnym poziomie – traktat nicejski określał docelowo liczbę 27 państw UE, a tyle właśnie było od 1 stycznia 2007 r.; 2) pozwolenie na utworzenie przez państwa pragnące dalszej integracji tzw. twardego jądra, ale groziło to podziałem UE; 3) przygotowanie nowego traktatu, w formie kompromisu między sceptykami a zwolennikami zmian instytucjonalnych UE<sup>3</sup>.

W Polsce w 2005 r. doszło do, jak się później okazało największej od 15 lat od upadku realnego socjalizmu, zmiany władzy. W wyniku wyborów parlamentarnych 25 września 2005 r. zwyciężyła konserwatywna partia Prawo i Sprawiedliwość, a niedługo później w wyborach prezydenckich (23 października) Lech Kaczyński. Okres ten nastąpił tuż po odrzuceniu traktatu we Francji i Holandii, co w Polsce zostało odebrane przez polityków z nieukrywanym zadowoleniem. Sytuacja ta dawała możliwość korzystania przez dłuższy okres (nieokreślony ramami czasowymi) z korzystniejszych dla Polski postanowień traktatu nicejskiego<sup>4</sup>. W RFN widoczna była reakcja odwrotna – obawiano się, że negocjowany przez wiele miesięcy traktat, pozwalający na sprawne funkcjonowanie UE oraz jej dalszy rozwój polityczny i gospodarczy, zostanie zniweczony. Fiasko TK oraz przede wszystkim problemy gospodarcze, w tym rosnące bezrobocie, doprowadziły w Niemczech do rozpisania wcześniejszych wyborów (18 września 2005 r.), w wyniku których powstał rząd tzw. wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD, na czele z kanclerz Angelą Merkel.

W niniejszej pracy omówiono problematykę reformy głosowania w ramach instytucji UE, które doprowadziło do poważnego kryzysu w relacjach polsko-niemieckich. Związana z tym jest też zmiana stanowiska władz polskich w sprawie

---

<sup>1</sup> T. G. Grosse, *Kondycja integracji europejskiej po szczycie UE oraz referendach we Francji i Holandii*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 39, s. 2.

<sup>2</sup> Wznowienie debaty nad przyszłością odrzuconego w 2005 roku Traktatu Konstytucyjnego było jednym z priorytetowych celów niemieckiej prezydencji w 2007 r. Rada Europejska w czerwcu 2006 r. zobligowała Niemcy do stworzenia dokumentu będącego „mapą drogową” dla planowanego dokumentu reformującego UE.

<sup>3</sup> N. von Decker, *Europa dwóch prędkości?*, [www.warschau.diplo.de/Vertretung/warschau/pl/03/D\\_\\_\\_Europa/Europa.html](http://www.warschau.diplo.de/Vertretung/warschau/pl/03/D___Europa/Europa.html) [20.05.2011].

<sup>4</sup> Traktat nicejski gwarantował Polsce i Hiszpanii po 27 głosów w Radzie Unii Europejskiej, o 2 głosy mniej niż największe państwa UE: Francja, Wielka Brytania, Niemcy czy Włochy.

liczby głosów w ramach UE. Niewłaściwie wprowadzona strategia w kwestii własnych rozwiązań dotyczących systemu obliczania liczby głosów poszczególnych krajów członkowskich UE, wbrew oczekiwaniom władz w Polsce, nie zagwarantowała Polsce silniejszej pozycji. Należy się więc zastanowić, skąd wynikały odmienne stanowiska obu nowych rządów, niemieckiego i polskiego, pod względem reformy instytucjonalnej UE, oraz jak sposób wybór formy głosowania w ramach UE wpłynął na relacje polsko-niemieckie.

Przyczyn niechęci do reformy zapisów TN w Polsce należy szukać przede wszystkim w zmianach polityki. Zapoczątkowane wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi w 2005 r. zmiany, w wyniku których do władzy doszli bracia Kaczyńscy, a wraz z tym początek budowy tzw. IV RP, miały istotny wpływ na politykę zagraniczną, której dotychczasowe cele priorytetowe tj. akcesja do NATO i UE zostały spełnione<sup>5</sup>. W ten sposób władze w Polsce pragnęły jasno określić nowe miejsce Polski w UE i Europie oraz wyeksponować inną politykę względem Unii. Paradoksalnym zjawiskiem było stosunkowo wysokie poparcie społeczne w Polsce upadłego w referendum we Francji i Holandii traktatu (wykres 1). Ponad połowa ankietowanych respondentów opowiadała się za przyjęciem konstytucji. Jednocześnie w innej ankiecie zaledwie 15% respondentów opowiedziało się za traktatem konstytucyjnym jako narzędziem, które ma istotny wpływ na kształtowanie przyszłej pozycji Polski w UE. Większość wskazała polityków jako czynnik decydujący o sile polskiej pozycji w ramach UE<sup>6</sup>. Jednak nie miało to wystarczającego przełożenia na poparcie polityczne w wyborach parlamentarnych, w wyniku których do władzy doszli raczej eurosceptycy niż euroentuzjaści, a eurodeputowani zwycięskiego PiS, podczas głosowania w Parlamencie Europejskim dotyczącym TK, byli jego zagorzałymi przeciwnikami<sup>7</sup>.

Problematyka przemian instytucjonalnych w UE, w tym przede wszystkim: odejście od systemu głosowania ustalonego w Nicei, modyfikacja składu Komisji Europejskiej wraz z ustaleniem maksymalnego składu komisarzy, rotacyjnego sprawowania prezydencji i powoływania urzędów prezydenta i ministra spraw zagranicznych UE, były głównymi punktami spornymi w stanowisku Polski i Niemiec wobec proponowanych początkowo w TK, a później również w traktacie lizbońskim zapisach<sup>8</sup>. Jednak kluczowym problemem stał się sposób obliczania liczby głosów przysługujących poszczególnym państwom członkowskim w Radzie Unii Europejskiej. Zarówno w odrzuconym traktacie konstytucyjnym, jak i w mającym go zastąpić traktacie z Lizbony, wprowadzono istotne modyfikacje przy obliczaniu głosów państw członkowskich.

---

<sup>5</sup> P. Buras, *Europa uda się wspólnie? Polska polityka europejska w okresie przewodnictwa Niemiec w UE*, Warszawa 2007, s. 12.

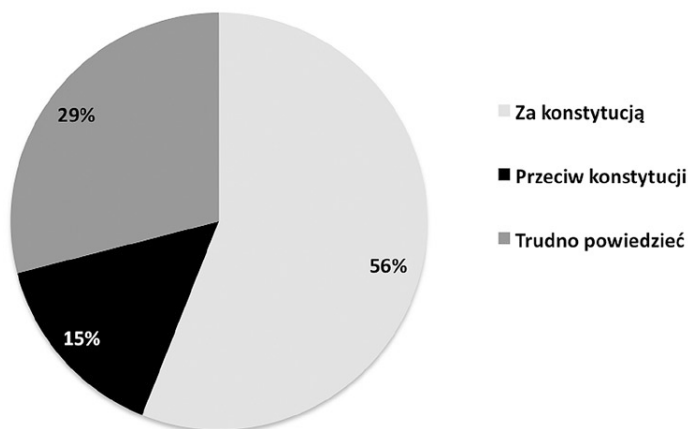
<sup>6</sup> Zob. załącznik: Badanie ankietowe przeprowadzone w Polsce w związku z debatą nad przyszłością traktatu konstytucyjnego.

<sup>7</sup> M. Czaplicki, *Ratyfikacja traktatu konstytucyjnego w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 4.

<sup>8</sup> B. Koszeł, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008, s. 32.

Wykres 1. Poparcie społeczne w Polsce dla traktatu konstytucyjnego w 2005 r.

Jak głosowałby pan/i w referendum?



Źródło: B. Koszel, *Polacy i Niemcy w Unii Europejskiej...*, s. 19.

W tabeli 1 ukazano natomiast przeliczenie procentowe siły głosów czterech wybranych państw UE, dwóch dużych: Niemiec (81,7 mln) i Wielkiej Brytanii (61 mln), jednego średniej wielkości, czyli Polski (38 mln) i małego – Czech (10 mln). Widoczny jest procentowy wzrost siły głosu Niemiec i Wielkiej Brytanii względem Polski i Czech, czyli zarówno nowych członków UE, jak i państw mniejszych, w porównaniu z tzw. systemem nicejskim i propozycją podwójnej większości głosów, zawartą początkowo w TK, a później w traktacie z Lizbony. Na zmianie dotychczas obowiązującego systemu nicejskiego (potrójnej większości głosów, wymagającej 73,9% głosów popierających, tj. 255/345, oddanych przez większość państw członkowskich, minimum 14 z 27, jeśli projekt pochodzi od Komisji Europejskiej, lub 2/3 państw członkowskich w przypadku projektu któregoś z nich, oraz reprezentujących 62% ludności) na rzecz propozycji podwójnej większości głosów (mającej obowiązywać w traktacie konstytucyjnym oraz traktacie z Lizbony), obejmującej 55% państw członkowskich (minimum 15 z 27), reprezentujących przynajmniej 65% obywateli UE, zyskiwały państwa największe<sup>9</sup>.

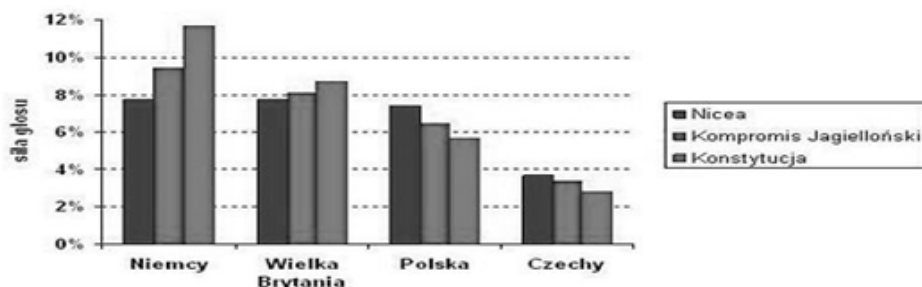
System podwójnej większości zapewni potencjalny wzrost siły państw największych pod względem demograficznym – w ten sposób państwa tzw. wielkiej czwórki (Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy) uzyskają wymaganą siłę blokującą, a dodatkowo, przy pomocy niewielkich państw będą mogły przefer-

<sup>9</sup> *Kompromis jagielloński – alternatywny system głosowania dla Rady Unii Europejskiej*, red. W. Słomczyński, K. Zyczkowski, [www.cft.edu.pl/edu/karol/013.pdf](http://www.cft.edu.pl/edu/karol/013.pdf) [19.05.2011]; *Traktat lizboński – co po Irlandii?*, red. M. M. Brzezińska, R. Zenderowski, Instytut Warszawa 2009, s. 19.



sowywać wszystkie inicjatywy<sup>10</sup>. Również obywatele państw najmniejszych będą posiadać silniejszą pozycję względem obywateli państw średnich, w tym Polski i Hiszpanii. Fakt ten jest jedną z głównych wad systemu podwójnej większości, polegającą na przewartościowaniu pozycji państw najmniejszych dzięki konieczności uzyskania w ramach progu procentowego, minimum zgody 55% państw członkowskich<sup>11</sup>.

[Tabela 1. Procentowa siła głosów czterech wybranych państw członkowskich UE w ramach systemu nicejskiego, kompromisu jagiellońskiego oraz postanowień traktatu z Lizbony



Źródło: [www.rzeczpospolita.pl/teksty/opinie\\_070621/opinie\\_a\\_4-3.F.jpg](http://www.rzeczpospolita.pl/teksty/opinie_070621/opinie_a_4-3.F.jpg).

Należy zauważyć, że proponowany system podwójnej większości z punktu widzenia interesów Polski jest niekorzystny. Po pierwsze, zmniejsza jej rzeczywiste możliwości w procesie decyzyjnym UE, po drugie oddala Polskę od państw najsilniejszych, co zmniejsza prestiż międzynarodowy, a po trzecie tworzy niekorzystny społecznie podział na państwa starej UE, posiadającej silną pozycję oraz nowe, w tym Polskę, które aspirują do zwiększenia własnego znaczenia w UE.

Strona niemiecka w porozumieniu z Francją opierała propozycję systemu podwójnej większości na założeniu, że jest to jedyna metoda głosowania zapewniająca sprawne podejmowanie decyzji w ramach procesu decyzyjnego UE, którego Rada UE jest jednym z istotnych elementów. Polityka państw największych demograficznie stała również na stanowisku konieczności podtrzymania decydującego wpływu własnych narodów na kształt instytucji UE, wraz z ustalaniem w nich decyzjami, w ramach przeciwdziałania tzw. deficytowi demokracji. Należy jednak zadać pytanie, czy pozycja międzynarodowa dużych państw członkowskich, takich jak Niemcy lub Francja, uległaby osłabieniu, jeżeli dysponowałyby mniejszą liczbą głosów w stosunku do innych członków? Wydaje się, że jest to jednak pytanie retoryczne.

<sup>10</sup> Ł. Jachowicz, *Traktat konstytucyjny – system głosowania w RUE*, [www.honey.7thguard.net/essays/constitution.pdf](http://www.honey.7thguard.net/essays/constitution.pdf) [20.05.2011]; *20 pytań o traktat konstytucyjny*, Warszawa 2005, [www.traktatlizbonski.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/1C1EECA6E312AB53C12576330037EA92/\\$file/Broszura\\_20\\_pytan\\_ostateczna.pdf](http://www.traktatlizbonski.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/1C1EECA6E312AB53C12576330037EA92/$file/Broszura_20_pytan_ostateczna.pdf) [20.05.2011].

<sup>11</sup> *Kompromis jagielloński...*, s. 8.

## Koncepcje reformy UE od traktatu konstytucyjnego do traktatu z Lizbony

Upadek TK nie zakończył debaty nad koniecznością wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu instytucji UE. Szczególnie ważnym aspektem było ratyfikowanie TK przez 18 państw reprezentujących ponad 2/3 liczby członków UE, których wola miała istotny wpływ na podtrzymywane, szczególnie przez Niemcy, stanowisko o konieczności utrzymania dorobku TK w przyszłym porozumieniu. Warto również nadmienić, że była to reprezentacja ponad połowy obywateli UE<sup>12</sup>. Istniały jeszcze dwie wyróżniające się grupy, przede wszystkim państwa uznające, że TK jest „martwy”. W skład tej grupy wchodziła, m.in. Polska wraz z Wielką Brytanią i Czechami. Cechą charakterystyczną tych państw były problemy z pogodzeniem zapisów TK z polityką rządową wobec UE, w tym przede wszystkim stosunku do reformy głosowania w Radzie, powołania stałego przewodniczącego Rady Europejskiej i ministra spraw zagranicznych UE lub odwołania się do wartości chrześcijańskich<sup>13</sup>. Trzecią grupę tworzyły Francja i Holandia wchodzące w skład „motorów” integracji europejskiej, w których TK zablokowały problemy wewnętrzne.

Mapa 1. Tryb ratyfikacji traktatu konstytucyjnego w poszczególnych państwach członkowskich



\* Rumunia i Bułgaria w traktacie akcesyjnym do UE wyraziły gotowość przystąpienia do Unii zreformowanej traktatem konstytucyjnym

Źródło: A. Konarzewska, *Przyszłość traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

<sup>12</sup> A. Konarzewska, *Przyszłość traktatu konstytucyjnego...*, s. 46.

<sup>13</sup> Aktualny stan debaty nad traktatem konstytucyjnym w państwach europejskich, „PISM Research Papers” 2007, nr 5, s. 7.

Najistotniejszy wpływ na wznowienie prac nad przyszłością TK miała prezydencja Niemiec, przypadająca na pierwszą połowę 2007 r. Już wcześniej, bo 14 grudnia 2006 r. kanclerz Angela Merkel przedstawiła założenia władz niemieckich. Stosunkowo nowatorskim założeniem były spotkania państwa pełniącego prezydencję z powołanymi przez władze innych krajów reprezentantami, tzw. szerpami lub *Focal points*. Wysłannicy poszczególnych członków UE przekazywali państwu przewodniczącemu uwagi do obecnej formy TK, które spisywano tworząc tzw. protokół rozbieżności<sup>14</sup>. Dodatkowo kanclerz Merkel starała się poruszać najbardziej kontrowersyjne kwestie w celu wypracowania konsensusu pozwalającego na kontynuowanie prac modyfikacyjnych. Do ważnych negocjacji doszło m.in. podczas wizyty kanclerz Niemiec w Polsce 16 marca 2007 r., podczas której zdobyła przychyłność polskiego prezydenta L. Kaczyńskiego w sprawie włączenia tekstu TK jako podstawy do dalszych negocjacji<sup>15</sup>. W czasie prezydencji niemieckiej zarysował się też obraz dążenia do stworzenia tradycyjnego traktatu reformującego na wzór tzw. koncepcji Nicei bis, czyli ustalenia zapisów prawnych reformujących TUE i TWE, a nie zastępujących ich nowym traktatem. Również strona polska starała się wpłynąć na przyszłość tworzonego porozumienia proponując własną koncepcję obliczania siły głosu poszczególnych państw członkowskich na podstawie tzw. kompromisu jagiellońskiego (obliczenia siły głosu państwa przez zredukowanie liczby jego mieszkańców do pierwiastka kwadratowego).

System tzw. pierwiastka kwadratowego był korzystny przede wszystkim dla państw mniejszych i średnich, osłabiał za to największych członków UE. Dzięki propozycji pierwiastka kwadratowego Polsce przysługiwałoby 6 głosów, a RFN 9. Należy jednak podkreślić, że był to kompromisowy sposób obliczania siły danego państwa, biorący pod uwagę faworyzujący Polskę i Hiszpanię system nicejski oraz bardzo korzystną, szczególnie dla Niemiec, koncepcję podwójnej większości traktatu konstytucyjnego, dając im aż 82 głosy, gdy Polsce zaledwie 38<sup>16</sup>.

Pomysł polski nie kwestionował systemu podwójnej większości, lecz modyfikował jeden z dwóch jego elementów, na wzór zasady obliczania głosów poszczególnych państw członkowskich w Parlamencie Europejskim (według zasady tzw. degresywnej proporcjonalności). Do największych mankamentów propozycji polskiej należy natomiast zaliczyć słabą przejrzystość obliczania potencjału danego państwa na podstawie formuły jagiellońskiej. W tej kwestii propozycja podwójnej większości była o wiele bardziej przystępna dla przeciętnego obywatela. Warto przy tym pamiętać, że zmniejszenie zawłości zapisów odrzuconego TK było jednym z celów politycznych w trakcie redagowania nowego porozumienia w UE<sup>17</sup>.

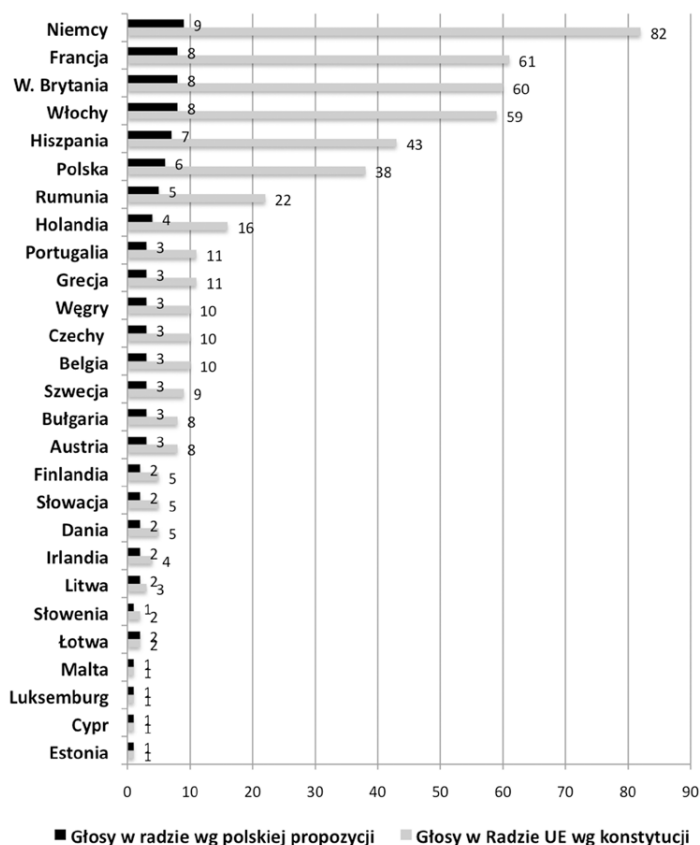
<sup>14</sup> Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski, red. J. Barcz, Warszawa 2007, s. 7.

<sup>15</sup> B. Koszel, *Polacy i Niemcy w Unii Europejskiej...*, s. 24.

<sup>16</sup> E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa–Kraków 2010, s. 234; T. Młynarski, *Dlaczego pierwiastek kwadratowy jest taki istotny dla Polski?*, czyli „gra” o wagę i pozycję w Unii Europejskiej, Kraków 2007, s. 2.

<sup>17</sup> B. Koszel, *Polacy i Niemcy w Unii Europejskiej...*, s. 26.

Wykres 2. Rozdział głosów w Radzie Unii Europejskiej według propozycji polskiej oraz systemu podwójnej większości traktatu konstytucyjnego



Źródło: B. Koszel, *Polacy i Niemcy w Unii Europejskiej...*, s. 26.

Widząc brak zainteresowania propozycją jagiellońską strona polska zaczęła odchodzić od niej na rzecz rozwiązań możliwych do osiągnięcia. Należy zadać w tym miejscu pytanie, dlaczego propozycja pierwiastkowa upadła, skoro według opinii wielu analityków, odzwierciedlała sprawiedliwie podział głosów wśród wszystkich państw członkowskich. Odpowiedź jest nieco złożona i konieczne jest wskazanie kilku decydujących aspektów. Po pierwsze większość państw była zdecydowana na wprowadzenie systemu podwójnej większości zawartego w wynegocjowanym TK. Po drugie obawiano się, że przedłużanie negocjowania formuły głosowania w ramach Rady doprowadzi do konieczności modyfikacji powiązanych z tym problemem innych zapisów reformujących, przede wszystkim ustaleń dotyczących wprowadzenia systemu rotacyjnego w KE. Istniała bowiem możliwość zażądania przez największe państwa stałego fotela komisarza (wbrew zasa-

dzie rotacji i ustaleniu maksymalnej liczby komisarzy), w zamian za jakiegokolwiek ustępstwa w kwestiach liczby głosów w Radzie. W tym przypadku kontynuowanie debaty nad renegotjowaniem pakietu zmian instytucjonalnych mogło przyczynić się do utraty zapisów nieproporcjonalnie korzystniejszych względem symbolicznie pojmowanej liczby głosów w Radzie<sup>18</sup>.

Ostatecznie jednak udało się osiągnąć porozumienie podczas szczytu Rady Europejskiej w Brukseli, 21–23 czerwca 2007 r. Po przeprowadzeniu licznych konsultacji i rozmów kularowych ustalono, że system nicejski będzie obowiązywać do 1 listopada 2014 r., z możliwością zażądania przez każde państwo głosowania w ramach jego zapisów do 1 marca 2017 r.<sup>19</sup> Dodatkowo stronie polskiej udało się wynegocjować możliwość korzystania z tzw. mechanizmu z Joaniny do 2017 r.

Jak się później okazało, to właśnie procedura z Joaniny miała nastroczać najwięcej problemów interpretacyjnych<sup>20</sup>. Głównym powodem okazało się doprecyzowanie przyjętej formuły, w myśl której istnieje możliwość zablokowania kontrowersyjnej decyzji przez „rozsądny czas” w celu dalszych negocjacji. W myśl polskiej interpretacji, wynegocjowany mechanizm miał dawać możliwość blokowania decyzji do 2 lat, jednak według interpretacji unijnych, uzgodniono ramy czasowe na 2–3 miesiące. Mechanizm ten ma zacząć obowiązywać od 1 listopada 2014 r., *novum* jest fakt stopniowego zmniejszania od 1 kwietnia 2017 r. progu głosów wymaganych do jego stosowania, z 75% do 55% liczby państw lub liczby ludności potrzebnej do utworzenia mniejszości blokującej<sup>21</sup>.

Ostatecznie na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie 18–19 października 2007 r. uzgodniono, że powstanie protokół dodatkowy traktatu reformującego wraz z deklaracją, w której strony zobowiążą się do zachowania mechanizmu z Joaniny w obecnej formie, co miało być ustępstwem wobec polskich postulatów. Należy jednak podkreślić, że osiągnięty przez Polskę kompromisowy zapis dotyczący stopniowego zmniejszania progu procentowego liczby państw potrzebnych do zbudowania mniejszości blokującej, umożliwi blokowanie decyzji nie tylko państwom obawiającym się, podobnie jak Polska, dominacji takich potęg gospodarczych, jak Niemcy. Ten zapis będzie bardzo korzystny w szczególności po 2017 r. dla państw najludniejszych, które będą w stanie opóźniać podjęcie niekorzystnych dla siebie decyzji bez konieczności tworzenia grup koalicyjnych. Zawarcie porozumienia pozwoliło na oficjalne podpisanie traktatu 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie (Polskę reprezentowali premier D. Tusk, minister spraw zagranicznych R. Sikorski oraz prezydent L. Kaczyński).

---

<sup>18</sup> J. Kranz, *Podjęmowanie decyzji większością kwalifikowaną w Radzie*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 163.

<sup>19</sup> *Mandat Konferencji Międzyrządowej 2007*, [www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st11/st11218.pl07.pdf](http://www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st11/st11218.pl07.pdf) [19.05.2011], s. 5, pkt 13.

<sup>20</sup> *Traktat reformujący Unię Europejską...*, s. 24–25.

<sup>21</sup> J. Kranz, *Podjęmowanie decyzji...*, s. 155.

Ciekawostką są badania przeprowadzane w Polsce w celu ustalenia stosunku Polaków wobec postanowień zawartych w Konstytucji UE i traktacie z Lizbony. W wyniku przeprowadzonych wywiadów i ankiet opracowano raporty, z których wynikało, że wbrew toczącej się w polskim życiu politycznym dyskusji o konieczności podtrzymania nicejskiego systemu głosowania w celu zachowania godnej roli w UE, Polacy nie przywiązywali uwagi do tego aspektu. Mieli jednak o wiele bardziej negatywny stosunek do reformy składu Komisji Europejskiej i wprowadzenia tzw. systemu rotacyjnego, nieprzychylność również zyskało powołanie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa lub możliwość budowy wąskich koalicji w ramach UE<sup>22</sup>.

Wraz z uroczystym podpisaniem traktatu z Lizbony rozpoczął się proces ratyfikacyjny, w myśl którego każde państwo członkowskie zobowiązało się w działać w dobrej wierze, zgodnie z własnymi przepisami dotyczącymi ratyfikacji traktatów międzynarodowych, w celu pozytywnego uznania tego dokumentu. Proces ratyfikacji tego dokumentu w Polsce przebiegał w rytm negocjacji politycznych między rządzącą koalicją PO–PSL a opozycyjną PiS. Ustalenia dotyczące formy ratyfikacji traktatu z Lizbony doprowadziły do zrezygnowania z referendum narodowego na rzecz jego przyjęcia drogą uchwały parlamentarnej. 1 kwietnia Sejm (384 głosów za, 54 przeciw), a 8 kwietnia Senat (74 za, 17 przeciw) przyjęły traktat z Lizbony. Proces ratyfikacyjny w RFN przebiegał nieco dłużej niż w Polsce w wyniku skierowania go do Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe.

W czasie rozpatrywania zgodności z niemiecką konstytucją pojawił się jednak nowy problem, mogący zaważyć nad wejściem w życie traktatu w całej Unii. 12 czerwca 2008 r. Irlandia w referendum odrzuciła traktat, w wyniku czego stanowiska prezydentów Polski i Czech wobec podpisania tego dokumentu w ich krajach uległy zmianie. V. Klaus i L. Kaczyński opowiedzieli się za niepodpisywaniem traktatu. Ponownie proces wdrażania ustaleń traktatowych uległ więc zahamowaniu. Podobnie jak w referendum konstytucyjnym we Francji i Holandii, tak i w Irlandii, główną przyczyną fiaska nie było bezpośrednie niezadowolenie obywateli z zapisów prawnych, ale stosunek do polityki krajowej. W ramach badań przeprowadzonych niedługo czasie po referendum ustalono, że większość głosujących przeciw argumentowała swoją decyzję niezadowoleniem z prowadzonej przez ich rząd polityki (17%), oraz nieznanomością zapisów traktatu (40%)<sup>23</sup>. Państwa członkowskie w porozumieniu z KE ustaliły więc, że w Irlandii należy przeprowadzić ponowne referendum, poprzedzone akcją informacyjną, która przekonałaby Irlandczyków.

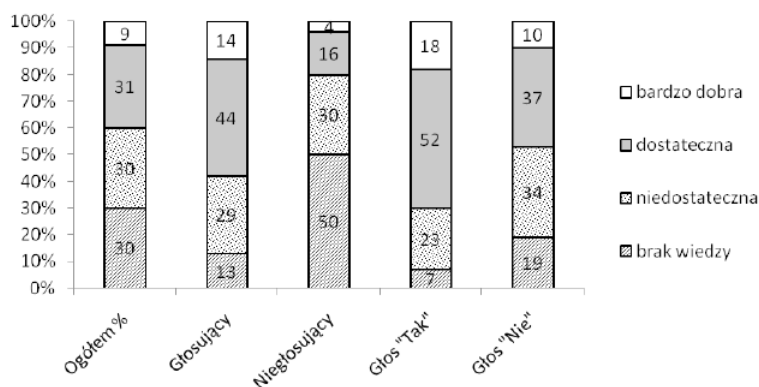
---

<sup>22</sup> T. Żukowski, *Jak traktujemy eurotraktat?*, [w:] *Jakie reformy dla Unii Europejskiej?*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2007, nr specjalny, s. 13.

<sup>23</sup> *Co dalej z traktatem z Lizbony? Uwarunkowania strategii dla Polski*, red. J. Barcz, P. Świeboda, Warszawa 2008, s. 3.



Wykres 3. Znajomość zapisów traktatu z Lizbony podczas referendum w Irlandii



Źródło: *Traktat lizboński – co po Irlandii?...*, s. 90.

Również strona niemiecka przedłużała własną ratyfikację. Powodem okazał się werdykt Trybunału Konstytucyjnego orzekający, co prawda, zgodność TL z niemiecką ustawą zasadniczą, ale nakładający konieczność przeprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych zapewniających niemieckiemu parlamentowi kontrolę nad wchodzącymi w życie zapisami prawa unijnego. Ostatecznie Bundestag uchwalił tzw. ustawy kompetencyjne dopiero 8 września 2009 r. Po ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie, traktat z Lizbony wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

### Wpływ polsko-niemieckich kontrowersji dotyczących reformy UE na stosunki bilateralne

Proces reformy instytucjonalnej UE, zapoczątkowany koniecznością przereformowania TK w wyniku negatywnego referendum we Francji i Holandii, zbiegł się w czasie ze zmianą rządów zarówno w Polsce, jak i Niemczech. Okres sprawowania w Polsce władzy przez PiS, a później koalicję PiS–LPR i Samoobrona, był jednym z największych kryzysów w relacjach polsko-niemieckich od 1990 r. Jedną z decydujących przyczyn wzrostu napięć w stosunkach bilateralnych była koncepcja budowy centrum upamiętniającego przymusowe wysiedlenia i ucieczkę obywateli niemieckich podczas II wojny światowej z obszaru przyznanego Polsce. Inicjatywa przewodniczącej BdV Eriki Steinbach wywołała w Polsce wiele kontrowersji, utrudniając prowadzenie dialogu z władzami w Niemczech<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Z. Mazur, *Widoczny Znak: projekt zmian ustawowych*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2010, nr 37; idem, *Steinbach: o władaniu interpretacją przeszłości*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2009, nr 31.

Polsko-niemiecki spór o pamięć historyczną rzutował też negatywnie na negocjacje wobec reformy instytucjonalnej UE, prowadzone podczas prezydentury niemieckiej w 2007 r. W czasie debaty nad reformą zapisów traktatowych zauważalna była tendencja władz w Polsce do jak najdalszego osłabiania roli Niemiec w procesie decyzyjnym UE. Uwidocznili się to najbardziej jeszcze przed szczytem Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r., gdy ze sporu o system głosowania w ramach UE w Polsce, uczyniono spór polsko-niemiecki. Istotną rolę w tym aspekcie odegrały media obu krajów, które często posługiwały się niepełnymi danymi oraz błędnymi interpretacjami. Również wypowiedzi głównych polityków PiS nasycone były sformułowaniami wręcz wrogimi wobec państwa niemieckiego. Wielokrotnie podkreślano wówczas, że główną odpowiedzialność za obecny stan demograficzny Polski, czyli jeden z kluczowych czynników obliczania siły głosu danego państwa według koncepcji podwójnej większości, ponoszą Niemcy<sup>25</sup>. Ponadto wspólne relacje w tym czasie obciążały roszczenia rewindykacyjne tzw. późnych przesiedleńców, opuszczających Polskę w latach 70. i 80. wspieranych przez Powiernictwo Pruskie. Władze polskie, obawiając się nasilenia pozwów odszkodowawczych, szczególnie obywateli niemieckich, postanowiły ograniczyć obowiązywanie zawartej w traktacie z Lizbony Karty Praw Podstawowych, rzekomo umożliwiającej sprawniejsze odzyskiwanie majątków pozostawionych w Polsce<sup>26</sup>. Ówczesna minister spraw zagranicznych Anna Fotyga uznała, że zapisy KPP to „są postanowienia, które mogą się odnosić do niemieckich roszczeń majątkowych w Polsce, które mogą się odnosić do moralności publicznej, prawa rodzinnego”<sup>27</sup>. Dopiero później, dzięki analizie eksperckiej prof. Jana Barcza, udowodniono, że zapisy zawarte w KPP „nie stanowią legitymizacji roszczeń dotyczących postanowień umowy poczdamskiej”<sup>28</sup>.

## Podsumowanie

Problematyka reformy sposobu głosowania w Radzie UE wywarła kolosalne znaczenie w relacjach polsko-niemieckich w wyniku dążenia obu państw do uzyskania jak najkorzystniejszych dla siebie zapisów. Poprzez prowadzone negocjacje, szczególnie w okresie prezydentury niemieckiej w UE, osiągnięto rozsądny kompromis – dzięki ustaleniu czasowego obowiązywania procedur głosowania nicejskiego wraz

---

<sup>25</sup> Ówczesny premier Jarosław Kaczyński zaznaczał, że gdyby nie II wojna światowa, to Polska miałaby ok. 66 mln. obywateli i dzięki temu jej rola w ramach systemu podwójnej większości byłaby znacznie korzystniejsza – niemal porównywalna z RFN.

<sup>26</sup> *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej i jej znaczenie dla Polski*, red. A. Szejn, A. Kosicki, [www.kartaprawpodstawowych.org.pl/karta\\_praw\\_srodki\\_broszura.pdf](http://www.kartaprawpodstawowych.org.pl/karta_praw_srodki_broszura.pdf), [19.05.2011], s. 10.

<sup>27</sup> J. Kranz, *Podjęmowanie decyzji...*, s. 165.

<sup>28</sup> K. Budzyński, *Analiza problemu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w aspekcie prawnym, społecznym i politycznym*, [www.ipn.ukw.edu.pl](http://www.ipn.ukw.edu.pl) (Budzyński%20Kazimierz%20Analiza%20problemu%20Karty%20Praw%20Podstawowych).pdf, [19.05.2011], s. 7.

z możliwością aktywowania mechanizmu z Joaniny. Trudna pozycja negocjacyjna Polski podczas ustalania zakresu zmian instytucjonalnych była podyktowana prowadzoną przez ówczesny rząd Jarosława Kaczyńskiego polityką konfrontacyjną w relacjach z największymi sąsiadami Polski i rozbudzeniem wielkich aspiracji w ramach instytucji UE. Wywarło to istotny wpływ na ostateczny kształt relacji polsko-niemieckich w pierwszej dekadzie XXI w., które przeżyły jeden z największych kryzysów politycznych od upadku realnego socjalizmu w Polsce.

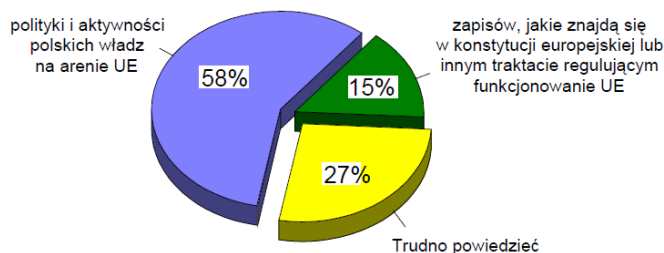
Władze w Polsce były zainteresowane uzyskaniem korzystnych dla siebie zapisów dotyczących liczby głosów w Radzie UE, zapominając że jest ona jednym z elementów procedury współdecydowania w myśl art. 251 TWE. Decyzje w Radzie podejmowane są przede wszystkim w formie konsensusu, zadowalającego pośrednio wszystkich członków. Należy jednak zauważyć, że w drodze negocjacji bierze się pod uwagę zarówno argumenty potencjalnej większości, jak i potencjalnej mniejszości blokującej. Nie jest też prawdą głoszona w Polsce koncepcja wzrostu siły Niemiec kosztem innych państw w stopniu gwarantującym im status hegemonu w UE.

Żadne z proponowanych rozwiązań systemu głosowania w Radzie nie pozwala na samodzielne podejmowanie decyzji, jak również żadna z koncepcji obliczania liczby głosów nie marginalizuje któregośkolwiek z państw członkowskich. Idąc dalej tym tokiem myślenia, należy zburzyć złudne założenia ówczesnych władz w Polsce, przeświadczonych o wyższości sposobu głosowania nad wartością tworzenia realnych koalicji. Warto też zauważyć, że teza o konieczności wprowadzenia systemu podwójnej większości w celu podtrzymania sprawnego funkcjonowania UE, okazała się przesadzona.

## Załącznik

### Polskie badanie ankietowe na temat przyszłości traktatu konstytucyjnego

RYS. 7. CZY TO, JAKA BĘDZIE W PRZYSZŁOŚCI POZYCJA POLSKI W UE, ZALEŻY PRZED E WSZYSTKIM OD:



CBOS

Źródło: B. Roguska, *O modelu integracji europejskiej i eurokonstytucji*, Warszawa 2007, s. 11.

## Bibliografia

- 20 pytań o traktat konstytucyjny*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.
- Aktualny stan debaty nad traktatem konstytucyjnym w państwach europejskich*, red. L. Jesień, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, „PISM Research Papers” 2007, nr 5.
- Budzyński K., *Analiza problemu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w aspekcie prawnym, społecznym i politycznym*, [www.ipn.ukw.edu.pl/\(Budzyński%20Kazimierz%20Analiza%20problemu%20Karty%20Praw%20Podstawowych\).pdf](http://www.ipn.ukw.edu.pl/(Budzyński%20Kazimierz%20Analiza%20problemu%20Karty%20Praw%20Podstawowych).pdf) [19.05.2011].
- Buras P., *Europa uda się wspólnie? Polska polityka europejska w okresie przewodnictwa Niemiec w UE*, Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2007.
- Buras P., *Polska wobec dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2001.
- Cele niemieckiego przewodnictwa w UE w pierwszej połowie 2007 roku*, red. J. Frączek i Ł. Antas, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2007.
- Co dalej z traktatem z Lizbony? Uwarunkowania strategii dla Polski*, red. J. Barcz, P. Świeboda, Demos Europa Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2008.
- Czaplicki M., *Ratyfikacja traktatu konstytucyjnego w państwach Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- Cziomer E., *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa–Kraków 2010.
- Ćwiek-Karpowicz J., *Polacy o Unii Europejskiej i traktacie konstytucyjnym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.
- Grosse T. G., *Kondycja integracji europejskiej po szczycie UE oraz referendach we Francji i Holandii*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- Jachowicz Ł., *Traktat konstytucyjny. System głosowania w RUE* [www.honey.7thguard.net/essays/constitution.pdf](http://www.honey.7thguard.net/essays/constitution.pdf) [20.05.2011].
- Jakie reformy dla Unii Europejskiej?*, red. M. A. Cichocki, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2007, nr specjalny, [www.natolin.edu.pl/pdf/nowa\\_europa/NE\\_spec2007.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/nowa_europa/NE_spec2007.pdf) [19.05.2011].
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej i jej znaczenie dla Polski*, red. A. Szejn, A. Kosicki, Fundacja Praw Podstawowych, [www.kartaprawpodstawowych.org.pl/karta\\_praw\\_srodki\\_broszura.pdf](http://www.kartaprawpodstawowych.org.pl/karta_praw_srodki_broszura.pdf) [19.05.2011].
- Kompromis jagielloński – alternatywny system głosowania dla Rady Unii Europejskiej*, red. W. Słomczyński, K. Życzkowski, Uniwersytet Jagielloński–PAN, [www.cft.edu.pl/edu/karol/013.pdf](http://www.cft.edu.pl/edu/karol/013.pdf) [19.05.2011].
- Konarzewska A., *Przyszłość traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2007.

- Koszel B., *Polacy i Niemcy w Unii Europejskiej (2004–2009). Główne problemy i wyzwania*, „Policy Papers” 2010, nr 4.
- Koszel B., *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Instytut Zachodni w Poznaniu, Poznań 2008.
- Kwiek D., Wywiad z premierem Donaldem Tuskiem o wchodzącym w życie traktacie lizbońskim, polskiej misji w Afganistanie, [www.premier.gov.pl/premier/wywiady/wywiad\\_z\\_premierem\\_donaldem\\_tu,3226/](http://www.premier.gov.pl/premier/wywiady/wywiad_z_premierem_donaldem_tu,3226/), [01.01.2010].
- Mandat Konferencji Międzyrządowej 2007, [www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st11/st11218.pl07.pdf](http://www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st11/st11218.pl07.pdf) [19.05.2011].
- Mazur Z., *Steinbach: o władaniu interpretacją przeszłości*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2009, nr 31.
- Mazur Z., *Widoczny Znak. Projekt zmian ustawowych*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2010, nr 37.
- Młynarski T., *Dlaczego pierwiastek kwadratowy jest taki istotny dla Polski?, czyli „gra” o wagę i pozycję w Unii Europejskiej*, Instytut Kościuszki, Kraków 2007.
- Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2007.
- Przyszłość Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, red. J. Barcz, K. Żukrowska, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2001.
- Roguska B., *O modelu integracji europejskiej i eurokonstytucji*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2007.
- Stolarczyk M., *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989–2009*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010.
- The EU in the Face of Disaster. Implementing the Lisbon Treaty’s Solidarity Cause*, red. N. von Ondarza, R. Parkes, „SWP Comments” 2010, No. 9.
- Traktat lizboński – co po Irlandii?*, red. M. M. Brzezińska, R. Zenderowski, Instytut Politologii Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Warszawa 2009.
- Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej. Analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski*, red. J. Barcz, SGH, Warszawa 2007.
- Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
- Trzpil M., *Traktat reformujący Unię Europejską*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2008, nr 7–8.
- Von Decker N., *Europa dwóch prędkości?*, [www.warschau.diplo.de/Vertretung/warschau/pl/03/D\\_\\_Europa/Europa.html](http://www.warschau.diplo.de/Vertretung/warschau/pl/03/D__Europa/Europa.html) [20.05.2011].





Magdalena Ślusarczyk

## **WPŁYW ŚWIATOWEGO KRYZYSU NA GOSPODARKE MAŁEGO KRAJU. PRZYPADEK SŁOWENII**

### **Wprowadzenie**

Światowy kryzys gospodarczy, który był następstwem m.in. zapaści rynku pożyczek hipotecznych wysokiego ryzyka w Stanach Zjednoczonych w 2007 r., odcisnął swoje piętno także na gospodarce Słowenii – kraju w sercu Europy, liczącego zaledwie 2,02 mln mieszkańców. W pierwszej fazie kryzysu Słowenia nie odczuła bezpośrednio jego skutków, jednakże w miarę pogłębiania się recesji w gospodarce światowej, kryzys zaczął negatywnie wpływać także na gospodarkę także i tego kraju. W referacie przedstawiono kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych w Słowenii po przystąpieniu tego kraju do UE. Szczególną uwagę zwrócono na zmiany w słoweńskiej gospodarce, jakie miały miejsce w latach 2008–2009 (erupcja skutków kryzysu) oraz w roku 2010 (pierwsze symptomy ożywienia gospodarczego). Omówiono najważniejsze założenia przyjętej w Słowenii strategii wyjścia z kryzysu (*Slovenian Exit Strategy 2010–2013*), dotyczące m.in. działań w zakresie polityki ekonomicznej, reform strukturalnych oraz dostosowań o charakterze instytucjonalnym. Przedstawiono zarys kluczowych reform, zawartych w „Programie stabilizacyjnym” (*Stability Programme*) oraz „Krajowym programie reform na lata 2011–2012” (*National Reform Programme 2011–2012*), których wprowadzenie jest niezbędne do zapewnienia fundamentów trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego. Zaprezentowane zostały również perspektywy

rozwoju gospodarczego Słowenii na lata 2011–2015, w ogromnej mierze uzależnione od zrealizowania założeń zawartych w słoweńskim programie naprawczym i implementacji trudnych, ale koniecznych reform.

Wdrożenie tych zmian powinno uchronić Słowenię przed problemami związanymi z rozprzestrzeniającym się kryzysem fiskalnym krajów strefy euro. Podstawową tezę opracowania jest twierdzenie, że Słowenia ma ogromną szansę na zwalczenie negatywnych skutków kryzysu i wkroczenia na ścieżkę trwałego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

## Gospodarka Słowenii w latach 2004–2010

Spośród 10 krajów, które wstąpiły do UE w maju 2004 r., Słowenia wskazywana była jako jeden z liderów rozwoju gospodarczego. Pod względem wysokości PKB *per capita* Słowenia znajdowała się wówczas na drugim miejscu (87% średniej całej UE), tuż za Cyprem (89%). Bardzo dobrze kształtowała się w tej małej gospodarce sytuacja w zakresie utrzymywania długu publicznego na bezpiecznym poziomie (27,3% PKB w 2004 r.<sup>1</sup>). Niższy poziom długu publicznego odnotowano tylko w krajach bałtyckich. W latach 2005–2007 zaobserwować można było tendencję wzrostową w zakresie kształtowania się realnego PKB (wzrost, odpowiednio, o 4%, 5,8% i 6,9% w stosunku do roku poprzedniego<sup>2</sup>). Zauważyć można było pozytywne zmiany na rynku pracy. Stopa bezrobocia zmniejszyła się w omawianym okresie z 6,5% do 4,9%<sup>3</sup>. Stopa inflacji utrzymywała się w przedziale 2,5–3,8%<sup>4</sup>. Poglębiał się ponadto proces otwierania słoweńskiej gospodarki.

Dobrym prognostykiem dynamicznego rozwoju gospodarczego na kolejne lata była duża aktywność Słowenii w handlu zagranicznym, zwłaszcza z krajami unijnymi. Słowenia należy bowiem do grupy państw, których gospodarki charakteryzują się wysokim stopniem uzależnienia wzrostu od popytu zewnętrznego. W latach 2005–2007 obserwowano rosnącą dynamikę eksportu i importu<sup>5</sup>. Słoweński eksport produktów i usług do krajów UE stanowił w latach 2004–2007 prawie 70% słoweńskiego eksportu ogółem<sup>6</sup> i osiągnął w 2007 r. poziom 40,47%

<sup>1</sup> Dług publiczny jako % PKB, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsieb090&plugin=1](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsieb090&plugin=1) [30.11.2011].

<sup>2</sup> Tylko trzy kraje UE odnotowały na koniec 2007 r. tempo wzrostu realnego PKB wyższe niż Słowenia; stopa wzrostu realnego PKB, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020) [01.05.2010].

<sup>3</sup> Stopa bezrobocia, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdec450](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdec450) [30.11.2011].

<sup>4</sup> Stopa inflacji, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsieb060](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsieb060) [30.11.2011].

<sup>5</sup> Development Report 2008, IMAD, Ljubljana, September 2008, s. 81; Development Report 2009, *Indicators of Slovenia's Development*, IMAD, Ljubljana, July 2009, s. 69.

<sup>6</sup> Udział słoweńskiego eksportu do krajów UE jako % eksportu ogółem, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?jsessionid=9ea7971b30db8e951ec7bc31432fbab3abeb915a52eb.e34RaNaLaxqRay0Lc3uLbNiMcheKe0?tab=table&plugin=1&pcode=tet00037&language=en](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?jsessionid=9ea7971b30db8e951ec7bc31432fbab3abeb915a52eb.e34RaNaLaxqRay0Lc3uLbNiMcheKe0?tab=table&plugin=1&pcode=tet00037&language=en) [01.04.2010].

słoweńskiego PKB<sup>7</sup>. Na koniec 2007 r. udało się Słowenii uzyskać równowagę w bilansie sektora finansów publicznych<sup>8</sup>. Pozycja tego małego kraju na europejskiej arenie gospodarczej stopniowo wzrastała. Słowenia jako pierwszy spośród pozostałych dziewięciu nowych członków UE, spełniła wszystkie kryteria konwergencji i w styczniu 2007 r. przystąpiła do strefy euro<sup>9</sup>. Obserwowany trend pozytywnych przemian ilościowych i jakościowych w gospodarce został niestety zatrzymany w związku z erupcją negatywnych skutków światowego kryzysu gospodarczego i ich wpływem na słoweńską gospodarkę (tab. 1).

Tabela 1. Kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych w Słowenii (w latach 2004–2010)

|                                                     | 2004   | 2005   | 2006   | 2007    | 2008    | 2009   | 2010   |
|-----------------------------------------------------|--------|--------|--------|---------|---------|--------|--------|
| wzrost/spadek PKB<br>(w %)                          | 4,4    | 4,0    | 5,8    | 6,9     | 3,6     | -8,0   | 1,4    |
| bilans sektora finansów<br>publicznych<br>(w % PKB) | -2,3   | -1,5   | -1,4   | 0,0     | -1,9    | -6,1   | -5,8   |
| dług publiczny<br>(w % PKB)                         | 27,3   | 26,7   | 26,4   | 23,1    | 21,9    | 35,3   | 38,8   |
| bilans obrotów bieżących<br>(w mln euro)            | -719,7 | -497,6 | -771,0 | -1646,2 | -2573,9 | -455,7 | -297,3 |
| dynamika eksportu<br>(w %)                          | 12,4   | 10,6   | 12,5   | 13,7    | 2,9     | -17,2  | 9,5    |
| dynamika importu<br>(w %)                           | 13,3   | 6,7    | 12,2   | 16,7    | 3,7     | -19,6  | 7,2    |
| stopa inflacji<br>(w %)                             | 3,7    | 2,5    | 2,5    | 3,8     | 5,5     | 0,9    | 2,1    |
| stopa bezrobocia<br>(w %)                           | 6,3    | 6,5    | 6,0    | 4,9     | 4,4     | 5,9    | 7,3    |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, Banku Słowenii i Instytutu Analiz Makroekonomicznych i Rozwoju Republiki Słowenii (IMAD).

<sup>7</sup> Eksport jako % PKB, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=0&pcode=tgigs310&language=en](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=0&pcode=tgigs310&language=en) [01.04.2010].

<sup>8</sup> Bilans sektora finansów publicznych, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsieb080&plugin=1](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsieb080&plugin=1) [30.11.2011].

<sup>9</sup> M. Ślusarczyk, *Zmiany w gospodarce Słowenii w latach 1991–2007*, [w:] *Wybrane aspekty handlu międzynarodowego*, red. K. Budzowski, Kraków 2008.

Niekorzystna sytuacja panującą w gospodarce światowej przełożyła się w 2008 r. na pogorszenie wyników słoweńskiej gospodarki. Kryzys odsłonił pewne strukturalne słabości i zaburzenia w obszarze wydajności, konkurencyjności i zarządzania. Analiza wskaźników makroekonomicznych w 2009 r. pokazuje wyraźne załamanie aktywności gospodarczej, gwałtowne pogorszenie stanu finansów publicznych i sytuacji w słoweńskim handlu zagranicznym. Z kolei w roku 2010 można było zaobserwować pierwsze symptomy ożywienia gospodarczego – mały kraj rozpoczął walkę ze skutkami światowego kryzysu.

### Specyfika kryzysu gospodarczego w Słowenii

W 2008 r. tempo wzrostu PKB było prawie dwukrotnie niższe niż w roku poprzednim. Realny PKB zwiększył się o 3,6%. W sektorze finansów publicznych pojawił się deficyt na poziomie 1,9% PKB. Pogłębił się znacząco deficyt w rachunku obrotów bieżących (do 2573,9 mln euro). Odnotowano także duży wzrost poziomu cen. Stopa inflacji na koniec 2008 r. wynosiła 5,5% (był to najwyższy jej poziom w okresie 2004–2010). Szczególnie dotkliwe i zagrażające dalszej sytuacji gospodarczej tego kraju było gwałtowne wyhamowanie tempa wzrostu eksportu i importu. Eksport wzrósł zaledwie o 2,9%, natomiast import o 3,7% w porównaniu do roku 2007.

Analiza większości wskaźników makroekonomicznych na koniec 2009 r. pokazuje pogłębianie się negatywnego wpływu światowego kryzysu na sytuację gospodarczą w Słowenii. Realny PKB zmalał o 8% był to jeden z największych spadków odnotowanych w strefie euro. Tak wysoki spadek realnego PKB można wiązać z wysokim poziomem otwarcia słoweńskiej gospodarki, która dotkliwie odczuła załamanie popytu zewnętrznego oraz ze strukturą eksportu. Deficyt sektora finansów publicznych powiększył się do 6,1% PKB w stosunku do roku poprzedniego. Dług publiczny wzrósł do 35,3% PKB, pozostawał on jednak dalej na relatywnie bezpiecznym poziomie. Stopa bezrobocia wrosła do 5,9%<sup>10</sup>. Załamaniu gospodarczemu towarzyszył bardzo niski poziom inflacji, która na koniec roku 2009 wyniosła 0,9% (w stosunku do roku poprzedniego)<sup>11</sup>. Stopa inflacji była w Słowenii nieco niższa niż średnia w całej UE, ale trzykrotnie wyższa niż średnia dla strefy euro<sup>12</sup>. Procesom dostosowawczym zachodzącym w słoweńskiej gospodarce towarzyszyło zmniejszenie deficytu na rachunku obrotów bieżących (do poziomu 455,7 mln euro)<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Stopa bezrobocia, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdec450](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdec450) [01.04.2010].

<sup>11</sup> Stopa inflacji [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tsieb060&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tsieb060&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1) [30.11.2011].

<sup>12</sup> *The Deflation Dilemma*, „The Economist” 2010, June 5<sup>th</sup>; *Euro Area Sees Record Low Inflation*, [www.euroobserver.com/9/28553](http://www.euroobserver.com/9/28553) [10.01.2010].

<sup>13</sup> Bilans płatniczy Słowenii, [www.bsi.si/iskalniki/pregled-financnih-podatkov-en-vsebinsa.asp?VsebinsaId=1056&Mapald=325](http://www.bsi.si/iskalniki/pregled-financnih-podatkov-en-vsebinsa.asp?VsebinsaId=1056&Mapald=325) [30.11.2011].

Małe gospodarki, w tym słoweńska, zostały dotknięte kryzysem głównie przez handel zagraniczny. Recesja u głównych partnerów handlowych Słowenii (zwłaszcza Niemiec) objawiła się znacznie mniejszym popytem zagranicznym, skutkującym m.in. spadkiem słoweńskiego eksportu. Było to dla Słowenii szczególnie dotkliwe, gdyż struktura słoweńskiego eksportu wskazywała na silną dominację znajdujących się w głębokim kryzysie krajów UE-15. Na koniec 2009 r. odnotowano w Słowenii spadek dynamiki eksportu o 17,2% oraz importu – o 19,6% (w stosunku do 2008 roku)<sup>14</sup>.

W 2010 r. w słoweńskiej gospodarce widoczne były pierwsze oznaki ożywienia. W stosunku do roku poprzedniego odnotowano wzrost realnego PKB o 1,4%. Był on niższy niż średni wzrost PKB dla UE-27 oraz strefy euro o, odpowiednio, 0,5% i 0,4%. Niewielkiemu zmniejszeniu deficytu budżetowego (do 5,8% PKB) towarzyszyło zwiększenie długu publicznego (do prawie 39% PKB). Warto jednocześnie podkreślić, że poziom długu publicznego w Słowenii pozostawał w dobie kryzysu na jednym z niższych poziomów, jakie można było obserwować w całej UE<sup>15</sup>. Saldo bilansu na rachunku obrotów bieżących było ujemne (-297,3 mln euro). Deficyt ten był najniższy, jaki odnotowano w okresie 2004–2010. Nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji w słoweńskim handlu zagranicznym. Dynamika zarówno eksportu, jak i importu była dodatnia. Stanowiło to niezwykle ważny bodziec do rozwoju tej małej gospodarki, silnie uzależnionej od popytu zagranicznego. Eksport wzrósł o 9,5%, natomiast import o 7,2% w stosunku do roku 2009. Stopa inflacji utrzymała się w 2010 roku na relatywnie niskim poziomie (2,1%). Mimo wzrostu PKB, zwiększyła się liczba osób pozostających bez pracy. Stopa bezrobocia wynosiła na koniec 2010 roku 7,3% i była niższa niż średnia dla całej UE o 2,6%.

## Strategia walki z kryzysem

Owocna walka ze skutkami kryzysu wymaga wdrożenia nie tylko doraźnych programów naprawczych dotyczących konkretnej gospodarki i jej problemów, ale także przygotowania i implementacji strategicznych z punktu widzenia całej UE działań. Dlatego też słoweński rząd, oprócz narodowej strategii wyjścia z kryzysu, przygotował dwa inne kluczowe dokumenty, korespondujące z istotnymi dla całej Wspólnoty priorytetowymi celami. W referacie przedstawiono wybrane działania uwzględnione w „Słoweńskiej strategii wyjścia z kryzysu 2010–2013” (*Slovenian Exit Strategy 2010–2013*)<sup>16</sup>, „Krajowym programie reform na lata 2011–2012” (*National Reform Programme 2011–2012*)<sup>17</sup> oraz „Programie stabilizacyjnym

<sup>14</sup> *Spring Forecast of Economic Trends 2010*, IMAD, Ljubljana, March 2010, s. 6; Development Report 2009...

<sup>15</sup> Dla porównania – w Grecji dług publiczny wynosił na koniec 2009 i 2010 r., odpowiednio, 129,3% i 144,9% PKB.

<sup>16</sup> *Slovenian Exit Strategy 2010–2013*, Government of the Republic of Slovenia, February 2010.

<sup>17</sup> *National Reform Programme 2011–2012*, Government of the Republic of Slovenia, Ljubljana, April 2011.

(2011)” (*Stability Programme: 2011 Update*)<sup>18</sup>. Powinny one w sposób znaczący przyczynić się do odzyskania przez Słowenię stabilnych podstaw zrównoważonego wzrostu gospodarczego, zapewnić jej dynamiczny rozwój w kolejnych latach i jednocześnie przyczynić się do wypracowania w skali całej UE metod bardziej efektywnej koordynacji, zwłaszcza w zakresie polityki fiskalnej i pieniężnej oraz w obszarze funkcjonowania unijnych instytucji<sup>19</sup>.

„Słoweńska strategia wyjścia z kryzysu 2010–2013” została zatwierdzona przez rząd Słowenii w lutym 2010 r. Przedstawia działania w zakresie polityki ekonomicznej, zmian strukturalnych i dostosowań instytucjonalnych. Nadrzędnym celem realizacji wszystkich zaprezentowanych w omawianej strategii działań jest pobudzenie wzrostu gospodarczego i poprawa konkurencyjności słoweńskiej gospodarki w długim okresie czasu. Z kolei „Krajowy program reform” obowiązujący w latach 2011–2012, zawiera opis zadań, których realizacja pozwoli eliminować „wąskie gardła” zaburzające wzrost gospodarczy oraz przyczyni się bezpośrednio do realizacji celów strategii „Europa 2020” (*Europe 2020*), określającej kierunki rozwoju unijnej gospodarki<sup>20</sup>.

W zakresie polityki ekonomicznej kraju zaproponowano działania skierowane na doprowadzenie do konsolidacji finansów publicznych, głównie przez obniżenie wydatków publicznych oraz odpowiednie określenie struktury tych wydatków (bazujące na przyjętych priorytetach rozwoju). Słoweński rząd będzie szukał oszczędności w czterech obszarach, głównie przez:

- poprawę efektywności sektora publicznego (m.in. uproszczenie wielu procedur administracyjnych i obniżenie kosztów pracy),
- racjonalizację usług dostarczanych przez sektor publiczny (m.in. redefiniowanie istniejących standardów w zakresie świadczenia tych usług oraz relacji między instytucjami publicznymi a państwem),
- racjonalizację funkcji redystrybucyjnej państwa (reforma systemu emerytalnego i służby zdrowia),
- racjonalizację programów wspierających priorytety rozwoju gospodarczego, określone przez rząd<sup>21</sup>.

Niezwykle ważne jest redefiniowanie krajowych priorytetów rozwoju i dostosowanie do nich programów operacyjnych<sup>22</sup>. W pierwszej kolejności promowane będą inwestycje związane z jednym z trzech obszarów: przedsiębiorczość i wiedza, koncepcja *flexicurity* i spójność społeczna oraz infrastruktura transportowa i energetyczna zorientowana prorozwojowo.

<sup>18</sup> *Stability Programme: 2011 Update*, The Republic of Slovenia, Ljubljana, April 2011.

<sup>19</sup> J. Rymarczyk, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2010, s. 393–398; także: A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2006, s. 411–430.

<sup>20</sup> *Europe 2020. A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, [www.europa.eu/press\\_room/pdf/complet\\_en\\_barroso\\_007\\_-\\_europe\\_2020\\_-\\_en\\_version.pdf](http://www.europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso_007_-_europe_2020_-_en_version.pdf) [30.11.2011].

<sup>21</sup> *Slovenian Exit Strategy 2010–2013...*, s. 8–12.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 13–17.



Istotnym elementem omawianej strategii walki synergii z następstwami kryzysu jest zapewnienie współdziałania funkcjonujących obecnie w kraju instrumentów finansowych z instrumentami finansowymi, które mają w najbliższej przyszłości zostać wdrożone przez różne instytucje (w tym m.in. przez Słoweński Bank Eksportu i Rozwoju<sup>23</sup>, Słoweński Fundusz ds. Przedsiębiorczości, Państwową Agencję ds. Przedsiębiorczości i Inwestycji Zagranicznych czy Słoweński Fundusz ds. Rozwoju Regionalnego). Koordynację działań w tym zakresie ma zapewnić SID Bank. Będzie on m.in. czuwał nad właściwym przepływem środków finansowych, kierowanych do beneficjentów zgodnie z przyjętym kryterium, jakim jest cel finansowania (usługi finansowe dla sektora MSP, dla inwestycji w badania i rozwój, technologię, edukację i zatrudnienie czy usługi finansowe dla eksporterów i inwestorów)<sup>24</sup>.

Kolejnym działaniem w zakresie polityki ekonomicznej będzie dostosowanie programów gwarancyjnych i innych form pomocy państwowej, których celem jest stabilizowanie systemu finansowego i dążenie do poprawy płynności finansowej przedsiębiorstw. Wprowadzenie zmian w istniejących rządowych programach gwarancyjnych powinno, zgodnie z oczekiwaniami słoweńskich ekonomistów, doprowadzić do zwiększenia skali udzielanych przez banki kredytów. Problemem dla banków w Słowenii jest asymetria informacji, tzn. brak odpowiednich informacji o klientach, co przekłada się na brak zaufania banków do klientów. Stąd tak ważną kwestią będzie koordynacja programów gwarancyjnych oraz wprowadzenie „Programu ratowania aktywów bankowych” (*Asset relief scheme*). Pierwszym elementem tego programu będzie monitorowanie, w ścisłej współpracy z Bankiem Słowenii, działań na rynkach finansowych za pomocą metody *stress testing*. Drugim – wprowadzenie ogólnych zasad udzielania pomocy państwa dla banków, które staną przed koniecznością restrukturyzacji swoich struktur. Ważną sprawą będzie też uregulowanie kwestii związanych z oddzielaniem dobrych od złych aktywów (tzw. *bad assets*) oraz transferu złych aktywów do oddzielnego bilansu<sup>25</sup>.

Następnym krokiem ma być próba obniżenia relatywnie wysokich kosztów pracy w Słowenii. Rodzą one bowiem problem uchylania się od płacenia podatków przez część pracodawców (niewykazywanie w umowach rzeczywistych dochodów, szara strefa), a także wpływają na hamowanie wzrostu konkurencyjności słoweńskiej gospodarki<sup>26</sup>. Częściowym rozwiązaniem tego problemu wydaje się ustalenie górnego pułapu podstawy opodatkowania przy obliczaniu wysokości składek na ubezpieczenia społeczne. Skutkiem tego działania powinna być m.in. poprawa konkurencyjności biznesu przez obniżenie kosztów pracy dla pracodawców. Może się to okazać zachętą do zatrudniania na stanowiska pracy, w których wiedza i specjalistyczne umiejętności przyczyniają się do wytworzenia większej wartości dodanej w gospodarce<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Slovenian Export and Development Bank (SID Bank) – Słoweński Bank Eksportu i Rozwoju.

<sup>24</sup> *Slovenian Exit Strategy 2010–2013*, s. 18–22; *National Reform Programme...*, s. 21–22.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 23–24; *National Reform Programme...*, s. 12–14.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 6–7.

<sup>27</sup> *Slovenian Exit Strategy 2010–2013...*, s. 25–26.

Usprawnienie polityki społecznej to kolejne wyzwanie dla słoweńskiego rządu. Jednym z planowanych działań w tym zakresie jest wprowadzenie Centrów Pracy Socjalnej, działających jako tzw. *single entry points* – miejsca, w których osoby zainteresowane informacjami na temat pozyskania transferów socjalnych oraz osoby uprawnione do korzystania z takich transferów, będą mogły w jednej placówce skorzystać z pełnego zakresu usług, w tym także formalności związane z aplikowaniem o przyznanie środków pomocy państwowej dla osób fizycznych. Założenie takich placówek powinno przyczynić się do zwiększenia spójności społecznej, dzięki znaczącej poprawie efektywności systemu opieki społecznej, finansowanej ze środków publicznych<sup>28</sup>.

Poprawa sytuacji na słoweńskim rynku pracy będzie z całą pewnością wymagała połączenia aktywnych metod w zakresie polityki zatrudnienia oraz dokonania zmian niektórych uregulowań prawnych, związanych z prawem pracy. Planowane jest połączenie doradztwa zawodowego z bezpośrednim szkoleniem jednostek. Ważnym elementem będzie prowadzenie kampanii informacyjnej, dotyczącej możliwości skorzystania z różnych form doradztwa i szkoleń oraz promowania uczenia się przez całe życie (*life-long learning*), w celu wydłużenia aktywności zawodowej Słoweńców. Planowane są także zmiany w Ustawie o stosunkach zatrudnienia, polegające m.in. na zrównaniu wszystkich typów stosunków zatrudnienia w zakresie kosztów zerwania umowy przez pracodawcę. Powinno to przynieść pozytywny efekt w postaci zwiększenia liczby zawieranych umów o pracę na czas nieokreślony<sup>29</sup>.

Konieczne są zmiany strukturalne, dotyczące systemu emerytalnego, opieki społecznej oraz służby zdrowia i ubezpieczeń zdrowotnych. W związku z faktem, że słoweńskie społeczeństwo jest społeczeństwem starzejącym się, niskim ustawowym wiekiem emerytalnym dla kobiet i mężczyzn oraz jednym z najniższych w Europie wskaźników zatrudnienia ludzi starszych – reforma systemu emerytalnego wydaje się jednym z kluczowych elementów słoweńskiej strategii rozwoju gospodarczego. Według prognoz EUROPOP 2008, w latach 2008–2060 udział ludności w wieku produkcyjnym obniży się z niespełna 2/3 całej populacji do poziomu niższego niż 1/2.

Z drugiej strony odsetek osób starszych (powyżej 65 roku życia) ma zwiększyć się ponaddwukrotnie (z 16,1% do 33,4% w 2060 r.)<sup>30</sup>. Ustawowy wiek emerytalny dla kobiet, wprowadzony reformą z 2000 r., wynosił 56 lat i 8 miesięcy. Zaplanowano jego podnoszenie co kolejne 6 miesięcy, by docelowo wynosił 61 lat. Z kolei w przypadku mężczyzn ustawowy wiek emerytalny wynosił 63 lata. Zmiany w systemie emerytalnym będą wprowadzane stopniowo. Od 2011 r. ustawowy wiek emerytalny wynosi odpowiednio 63 lata dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Natomiast od 2015 r. nastąpi jego zrównanie dla obu płci – będzie on wynosił 65 lat.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 26; *National Reform Programme 2011–2012...*, s. 38 i 86.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 33–35; *Slovenian Exit Strategy...*, s. 268.

<sup>30</sup> *National Reform Programme 2011–2012...*, s. 10.

Podniesiony zostanie także minimalny wiek emerytalny, z 58 do 60 lat od 2015 r. Nowy system będzie dotyczył osób, które mają obecnie poniżej 55 lat<sup>31</sup>. Planowana jest ponadto zmiana sposobu obliczania świadczeń emerytalnych. Do tej pory bierze się pod uwagę 18 najlepiej płatnych lat pracy, natomiast po wejściu w życie nowej reformy, podstawą obliczania wysokości emerytur będzie 30 lat pracy. Zaproponowano również wycofywanie możliwości ubiegania się o wcześniejszą emeryturę w kilku przypadkach, np. z tytułu posiadania dużej rodziny. Innym działaniem przewidzianym w reformie jest wprowadzenie indeksacji emerytur według tzw. formuły szwajcarskiej. Procentowy wzrost emerytury będzie obliczany jako średnia ważona nominalnego wzrostu płac i wzrostu cen dób konsumpcyjnych (w proporcji 70:30). Pozwoli to na obniżenie wydatków na emerytury z 20,2% PKB do 17,9% PKB w 2060 r.<sup>32</sup>

Istotną zmianą w systemie opieki społecznej jest wprowadzenie w Ustawie o opiece długoterminowej nowej formy ubezpieczeń społecznych – ubezpieczeń opieki długoterminowej. Ten nowy typ ubezpieczeń będzie bazował na zasadach solidarności i wzajemności. Aby w praktyce możliwe było ich wdrożenie, obniżone zostaną składki na ubezpieczenia emerytalne i wypadkowe. Ustawa ureguluje także status osobistego opiekuna dla osób o najcięższym stopniu inwalidztwa<sup>33</sup>.

Korzystne przemiany w słoweńskiej służbie zdrowia zależeć będą w dużej mierze od sukcesu wprowadzenia zmian w Ustawie o usługach medycznych, dotyczących wdrożenia nowych norm i standardów określających wykonywanie tych usług. Szczególny nacisk zostanie położony na zapewnienie wysokiej jakości usług medycznych w ramach pierwszego kontaktu. Jednocześnie w pojawił się pomysł ograniczania liczby wydawanych koncesji na usługi medyczne tylko do tych wykonawców prywatnych, którzy uzupełniać będą działania publicznej służby zdrowia. Zaplanowano również zmiany w Ustawie o opiece zdrowotnej i ubezpieczeniach zdrowotnych. Kluczową modyfikacją tego obszaru będzie oddzielenie ubezpieczeń z tytułu chorób i wypadków powodujących niezdolność do wykonywania pracy od ubezpieczeń z tytułu chorób i wypadków pozwalających na wykonywanie pracy. Słoweński rząd zamierza szukać oszczędności m.in. przez obniżenie zapłaty za czas choroby w przypadku nieobecności w pracy dłuższej niż 25 dni oraz odstąpienie od pokrywania kosztów dotyczących określonych rodzajów ryzyka<sup>34</sup>.

Zarówno w „Słoweńskiej strategii naprawczej”, jak i „Krajowym programie reform” zaprezentowano zmiany o charakterze instytucjonalnym, głównie w zakresie zarządzania instytucjami i administracją publiczną oraz w dziedzinie infrastruktury transportowej i energetycznej.

<sup>31</sup> *Slovenian Exit Strategy...*, s. 29.

<sup>32</sup> *National Reform Programme 2011–2012...*, s. 10–11.

<sup>33</sup> M. Ślusarczyk, *Słowenia wobec światowego kryzysu gospodarczego*, [w:] *Gospodarka światowa w dobie globalizacji*, red. M. Lasoń, Kraków 2011.

<sup>34</sup> *Slovenian Exit Strategy...*, s. 29–30.

W celu efektywnego zarządzania aktywami finansowymi państwa, Agencja ds. Zarządzania Inwestycjami Kapitałowymi wprowadzi kodeks zarządzania przedsiębiorstwami z udziałem państwowych inwestycji kapitałowych. Planowane jest powołanie Funduszu Publicznego ds. Zarządzania Nieruchomościami Państwowymi, aby w lepszy sposób uwzględniać przestrzenne potrzeby państwa (nowe inwestycje, wykonawstwo, obsługa) oraz optymalnie wykorzystywać państwowe nieruchomości w celu maksymalizacji dochodów<sup>35</sup>.

Słoweński rząd podejmie stosowne działania w celu usprawnienia działalności państwowych instytucji finansowych. Nie wyklucza się fuzji niektórych instytucji, co m.in. pozwoli na obniżenie kosztów ich funkcjonowania. Mając na uwadze redukcję kosztów oraz zapewnienie bardziej efektywnego zarządzania mechanizmami dostarczającymi wsparcie dla gospodarki, planowane jest połączenie Słoweńskiej Agencji ds. Technologii, Słoweńskiej Komisji ds. Turystyki z Państwową Agencją ds. Przedsiębiorczości i Inwestycji Zagranicznych<sup>36</sup>. Część struktury Słoweńskiego Funduszu Przedsiębiorczości ma zostać włączona w struktury nowej agencji, której planowana, robocza nazwa to: Słoweńska Agencja ds. Technologii i Rozwoju.

Ważnym zadaniem jest wprowadzenie w Ustawie o ochronie środowiska odpowiednich regulacji dotyczących lokalizacji infrastruktury transportowej, energetycznej i wodnej. Celem jest bardziej efektywne ustalanie priorytetowych projektów infrastrukturalnych w zakresie ochrony środowiska oraz pozyskanie większych środków unijnych. Zostanie uregulowana kwestia planowania przestrzennego związanego z omawianą infrastrukturą. Pozwoli to w przyszłości inwestorom na uzyskiwanie z wyprzedzeniem informacji dotyczących udogodnień ekonomicznych i pewności co do możliwości realizacji inwestycji na danym terenie<sup>37</sup>.

Duży nacisk położony zostanie na promowanie odnawialnych źródeł energii i projektów inwestycyjnych w tej dziedzinie, ponieważ Słowenia wprowadziła w grudniu 2008 r. unijny pakiet legislacyjny, zobowiązując się do zrealizowania tzw. celów „20/20/20” (do końca 2020 r.), oznaczających: 20% redukcję emisji gazów cieplarnianych<sup>38</sup>, 20% zwiększenie wydajności energetycznej i zapewnienie 20% udziału odnawialnych źródeł energii w finalnym jej zużyciu<sup>39</sup>.

„Słoweński program stabilizacyjny”, uaktualniony w kwietniu 2011 r., uwzględnia wnioski dotyczące konsolidacji fiskalnej i reform strukturalnych zatwierdzone przez Komisję Europejską w marcu br. oraz zalecenia co do formy i zawartości programów konwergencji, przedstawione przez Komitet Ekonomiczny i Finansowy UE. W programie wymieniono trzy cele polityki ekonomicznej (na lata 2011–2014), których realizacja wpłynie na poprawę wskaźników makro-

---

<sup>35</sup> M. Ślusarczyk, *Słowenia wobec...*

<sup>36</sup> *National Reform Programme 2011–2012...*, s. 23.

<sup>37</sup> *Slovenian Exit Strategy...*, s. 31–35; *National Reform Programme 2011–2012...*, s. 42–43.

<sup>38</sup> W stosunku do roku 1990.

<sup>39</sup> *National Reform Programme 2011–2012...*, s. 39–42.

ekonomicznych oraz sytuacji fiskalnej w Słowenii<sup>40</sup>. Pierwszym celem jest konsolidacja fiskalna, ukierunkowana na redukcję i zwiększenie efektywności wydatków publicznych. W związku z faktem, że od 2 grudnia 2009 r. Słowenia została objęta procedurą nadmiernego deficytu, zgodnie z rekomendacją Rady UE kraj ten musi obniżyć deficyt poniżej 3% PKB do końca 2013 r. Działania te powinny umożliwić obniżenie deficytu poniżej wartości referencyjnej i w konsekwencji w kolejnych latach przybliżyć Słowenię do celu, jakim jest osiągnięcie zrównoważonej pozycji w sektorze finansów publicznych. Podtrzymanie konsolidacji fiskalnej oraz wzmocnienie potencjalnego wzrostu gospodarczego w długim okresie jest kolejnym priorytetem. Głównym wyzwaniem w tym obszarze będzie wprowadzenie reform strukturalnych, zwłaszcza reformy systemu emerytalnego<sup>41</sup>. Trzecim – pobudzanie ożywienia gospodarczego i wspieranie działań ukierunkowanych na zwiększanie zatrudnienia. Do ważnych zadań warunkujących osiągnięcie sukcesu w tych dziedzinach należy poprawa klimatu do prowadzenia biznesu, stworzenie lepszych warunków do kreacji miejsc pracy w branżach odpowiedzialnych za tworzenie możliwie jak najwyższej wartości dodanej, a także wprowadzenie systemu zachęt skłaniających ludzi do powrotu na rynek pracy.

Charakterystyczną cechą konsolidacji fiskalnej w przypadku małej słoweńskiej gospodarki jest fakt, że rząd w średniej perspektywie czasowej nie podniesie podatków, w obawie przed zahamowaniem ekonomicznego ożywienia. Wszystkie obciążenia podatkowe zostaną utrzymane na obecnym poziomie. Przygotowywane będą różne warianty optymalizacji opodatkowania, m.in. dotyczące podatków pośrednich, bardziej efektywnego wykorzystania podatków środowiskowych oraz wprowadzenia podatku od nieruchomości. Słoweński rząd pozostaje wierny strategii konsolidacji fiskalnej opartej na stronie wydatkowej. Strategia ta przewiduje zmniejszenie wydatków budżetowych o 5% PKB do końca 2015 r. i będzie konsekwentnie prowadzona nawet w przypadku, gdy poziom deficytu budżetowego osiągnie poziom niższy niż wartość referencyjna<sup>42</sup>.

Działania interwencyjne rządu w zakresie stabilizowania sytuacji w sektorze finansowym i mające na celu ułatwienie przepływów kredytowych w gospodarce, były stopniowo wycofywane do końca 2010 r. Do instrumentów pomocowych w tym obszarze należały gwarancje państwa przyznawane instytucjom finansowym oraz programy gwarancji państwa dla sektora przedsiębiorstw i osób prywatnych. Zamiast nich, zgodnie z rekomendacją Banku Słowenii, zdecydowano się na podniesienie kapitału największego słoweńskiego banku (Nova Ljubljanska Banka d.d.) i zwiększenie w nim dotychczasowych udziałów państwa<sup>43</sup>.

Program stabilizacyjny przewiduje realizację pewnych zadań, dotyczących słoweńskiego rynku pracy. Istnieje bowiem zagrożenie, że kryzys rozwinie się

<sup>40</sup> *Stability Programme 2011 Update...*

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 1–5.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 15–18.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 18–20.

i osoby czasowo bezrobotne zasilą szeregi osób permanentnie bezrobotnych. Nacisk zostanie położony na działania sprzyjające aktywizacji siły roboczej, w szczególności przez organizację różnych programów szkoleniowych.

Prorytetowym celem na lata 2011–2014 jest wprowadzenie reform strukturalnych, zwiększających poziom konsolidacji fiskalnej. Kluczową jest reforma systemu emerytalnego oraz reforma transferów socjalnych<sup>44</sup>. Zatwierdzona reforma emerytalna modyfikuje mechanizm indeksacji emerytur, zakłada stopniowe zwiększanie wieku emerytalnego, wprowadzenie zasiłków dla aktywnych zawodowo osób starszych i bardziej sprawiedliwe obliczenie podstawy wymiaru emerytury. Realizacja tej reformy przyczyni się do przyspieszenia konsolidacji fiskalnej w krótkim okresie, a także do zrównoważenia sytuacji fiskalnej kraju w dłuższej perspektywie<sup>45</sup>.

Istotną kwestią są odpowiednie dostosowania i zmiany instytucjonalne w sektorze finansów publicznych. Planowane działania w tym zakresie mają przyspieszyć konsolidację fiskalną i jednocześnie poprawić jakość finansów publicznych. Znowelizowana Ustawa o finansach publicznych zakłada wprowadzenie reguły fiskalnej (zakładającej wyższy limit wydatków budżetowych) oraz określenie średniookresowej struktury dochodów podatkowych. Zwiększa także rolę Rady Podatkowej, która jest niezależnym organem, odpowiedzialnym za monitorowanie i nadzór polityki fiskalnej. Słoweński rząd ma m.in. zapewnić większą dyscyplinę fiskalną i podjąć ostrą walkę z podmiotami uchylającymi się od płacenia podatków<sup>46</sup>. Zgodnie z założeniami programu stabilizacyjnego, działania rządu powinny zmierzać w kierunku osiągnięcia w długim okresie czasu zrównoważonej sytuacji fiskalnej kraju.

Warto zaznaczyć, że w marcu 2011 r. Słowenia przystąpiła do Paktu Euro Plus, zakładającego lepszą koordynację gospodarczą państw do niego należących<sup>47</sup>. Pakt ten ma na celu stworzenie warunków do zwiększenia konkurencyjności i poziomu zatrudnienia, zapewnienie dodatkowych środków, które umożliwią w dłuższym okresie zrównoważenie sektora finansów publicznych i ustabilizowanie systemu finansowego. Rząd Słowenii przygotował i przedstawił Radzie UE dokument, w którym określony został sposób zaangażowania kraju w powyższe działania. Pakt Euro Plus wydaje się dobrym, ale z pewnością niewystarczającym elementem tworzenia nowej filozofii działania w skali całej UE, a zwłaszcza strefy euro. Doświadczenia związane z kryzysem pokazały, że konieczna jest kompleksowa reforma funkcjonowania zarówno strefy euro, jak i całej UE.

---

<sup>44</sup> Reformy te zostały omówione szczegółowo we wcześniejszej części opracowania.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 28–33.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 26, 36–40.

<sup>47</sup> Członkami paktu są kraje strefy euro, a także niektóre inne kraje UE (w tym Polska), które zobowiązały się do zrealizowania jego wymogów (co roku składają polityczne zobowiązanie do zbliżania swojej polityki gospodarczej do polityki unijnej, w wybranych dziedzinach, takich jak wspieranie zatrudnienia, konkurencyjności gospodarczej i stabilności finansów publicznych).



## Perspektywy rozwoju gospodarki Słowenii

Perspektywy rozwoju słoweńskiej gospodarki w latach 2011–2015, przy założeniu, że działania zawarte w kluczowych dokumentach dotyczących walki ze skutkami kryzysu będą konsekwentnie wdrażane, napawają optymizmem (por. tab. 2).

Oczekuje się umiarkowanego, ale stabilnego tempa wzrostu gospodarczego. Na koniec 2011 r., według szacunkowych prognoz, realny PKB zwiększy się o 1,8% (w stosunku do 2010 r.). Dzięki wdrożeniu planowanych reform, tempo wzrostu PKB w 2015 r. powinno ukształtować się na poziomie 2,8%<sup>48</sup>. Warto zauważyć, że w porównaniu z tempem wzrostu gospodarczego, jakie można było zaobserwować w Słowenii przed erupcją światowego kryzysu, przewidywana wysokość stopy wzrostu PKB będzie w 2015 r. ponaddwukrotnie niższa.

Ożywieniu gospodarczemu będzie towarzyszył stopniowy spadek stopy inflacji. Na koniec 2011 r. wskaźnik ten szacowany jest na 3% (w stosunku rok do roku). Istotnym czynnikiem, który w dłuższej perspektywie czasu będzie miał znaczący wpływ na obniżenie stopy inflacji w Słowenii, będzie realizacja wartej prawie 40 mln euro inwestycji w system przesyłowy gazu pomiędzy granicą austriacką a Ljubljaną. Celem tej inwestycji jest zwiększenie dywersyfikacji dostaw gazu dla Słoweńców, skutkujące m.in. w spadku cen tego surowca, co powinno przełożyć się w przyszłości na spadek cen wielu innych produktów<sup>49</sup>. W wyniku realizacji inwestycji infrastrukturalnych oraz implementacji pożądaných reform stopa inflacji powinna stopniowo się obniżać i na koniec 2015 r. wynosić około 2%.

Tabela 2. Prognozy dotyczące kształtowania się wybranych wskaźników makroekonomicznych w Słowenii w latach 2011–2015

|                         | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|
| wzrost PKB (w %)        | 1,8  | 2,2  | 2,3  | 2,8  | 2,8  |
| stopa inflacji (w %)    | 3,0  | 2,7  | 2,2  | 2,2  | 2,2  |
| stopa bezrobocia (w %)  | 8,0  | 8,6  | 8,8  | 8,6  | 8,2  |
| dynamika eksportu (w %) | 6,9  | 6,7  | 7,0  | 7,1  | 7,2  |
| dynamika importu (w %)  | 4,7  | 6,0  | 5,9  | 6,1  | 6,2  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie *National Reform Programme 2011–2012...; Stability Programme 2011 Update...*

Liczba bezrobotnych w okresie 2011–2013 będzie wyższa niż w latach poprzednich. Ten niekorzystny trend powinien zostać zatrzymany w 2014 r. Według prognoz, stopa bezrobocia zacznie wtedy stopniowo spadać (do 8,2% w 2015 r.).

<sup>48</sup> *Spring Forecast of Economic Trends 2011...*

<sup>49</sup> *Helping Slovenia, Helping Europe. Supporting Economic Recovery in Slovenia*, European Commission, March 2010, [www.ec.europa.eu/financial-crisis/pdf/exiting\\_the\\_crisis\\_together\\_sl\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/financial-crisis/pdf/exiting_the_crisis_together_sl_en.pdf) [10.06.2010].

Oprócz ożywienia gospodarczego, niezwykle ważną przyczyną pozytywnych zmian w tym zakresie powinno okazać się wprowadzenie nowych uregulowań w słoweńskim prawie pracy.

Umiarkowanie optymistyczne są prognozy dotyczące dodatniej dynamiki obrotów w handlu zagranicznym. Jeżeli popyt zewnętrzny wzrośnie, to zgodnie z oczekiwaniami analityków, jest duża szansa, aby Słowenia odnotowywała w analizowanym okresie nadwyżkę handlową. Prognozuje się, że dynamika eksportu będzie wyższa niż dynamika importu i na koniec 2015 r. wyniesie 7,2% (w stosunku do roku poprzedniego). Import natomiast zwiększy się odpowiednio o 6,2%<sup>50</sup>. Warto zaznaczyć, że tempo wzrostu obrotów handlu zagranicznego będzie jednakże zdecydowanie niższe niż to, które udało się Słowenii osiągnąć w roku poprzedzającym początek światowego kryzysu gospodarczego.

Rok 2010 był początkiem zaostrzającego się gwałtownie kryzysu fiskalnego w większości krajów na świecie, także w strefie euro, gdzie odnotowano dwukrotnie wyższy w stosunku do referencyjnej wartości 3% PKB deficyt budżetowy. Mimo trudnej sytuacji w gospodarce światowej i krytycznej w niektórych państwach strefy euro (zwłaszcza Grecji), słoweńska gospodarka nie doświadczyła w tym obszarze pogorszenia (por. tab. 3). Przeciwnie – na koniec 2011 r. deficyt budżetowy zmniejszy się prawdopodobnie do poziomu 5,5% PKB (z 5,8% PKB w 2010 r.). Co więcej, prognozy na kolejne lata wyglądają bardzo optymistycznie. Szacowany deficyt sektora finansów publicznych powinien w kolejnych latach zmniejszać się i na koniec 2015 r. oscylować wokół 1% PKB.

Tabela 3. Prognozy dotyczące kształtowania się wybranych wskaźników w sektorze finansów publicznych w Słowenii w latach 2011–2015

|                                                  | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| bilans sektora finansów publicznych<br>(w % PKB) | -5,5 | -3,9 | -2,9 | -2,0 | -1,1 |
| dochody budżetowe<br>(w % PKB)                   | 44,2 | 43,5 | 43,0 | 42,3 | 41,7 |
| wydatki budżetowe<br>(w % PKB)                   | 49,7 | 47,7 | 45,9 | 44,3 | 42,7 |
| dług publiczny<br>(w % PKB)                      | 43,4 | 45,2 | 46,1 | 45,9 | 44,8 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie *National Reform Programme 2011–2012...*; *Stability Programme 2011 Update...*

Słoweński rząd zaplanował stopniowe obniżanie wielkości wydatków budżetowych (z 49,7% PKB w 2011 r. do 42,7% PKB na koniec 2015 r.). Dzięki cięciom w wydatkach już w 2013 r. możliwa będzie redukcja deficytu budżetowego

<sup>50</sup> *Spring Forecast of Economic Trends 2011...*

poniżej referencyjnej wartości 3% PKB. Dochody budżetowe będą podlegać mniejszym wahaniom niż wydatki. Ich poziom zmniejszy się z 44,2% PKB w 2011 r. do 41,7% PKB w 2015 r. Konsolidacja sektora finansów publicznych w Słowenii ma także na celu ustabilizowanie poziomu długu publicznego, bez zwiększania obciążeń podatkowych. W omawianym okresie powinien utrzymywać się na relatywnie bezpiecznym poziomie i według prognoz, wyniesie na koniec 2015 r. 44,8% PKB.

Pomyślne prognozy dotyczące rozwoju słoweńskiej gospodarki mają pokrycie m.in. w raporcie „Euro Plus Monitor 2011”, opublikowanym w listopadzie 2011 r. przez Radę Lizbońską i bank German Berenberg. Słoweńska gospodarka znalazła się na piątym miejscu pod względem oceny sytuacji gospodarczej krajów strefy euro. Wysoko oceniono trend wzrostu PKB, niski poziom długu publicznego, relatywnie dobrą sytuację na rynku pracy i łatwość otwarcia firmy. Co więcej, Słowenia uplasowała się na drugiej pozycji wśród gospodarek najbardziej odpornych na szok finansowy<sup>51</sup>.

## Podsumowanie

Słowenia ma realną szansę zwalczyć negatywne skutki recesji, wyeliminować słabości strukturalne, które kryzys odsłonił oraz wrócić na drogę pozytywnych, dynamicznych zmian ilościowych i jakościowych w gospodarce. Potencjał tego małego kraju jest relatywnie duży. Słowenia według raportu „The Atlas of Economic Complexity – Mapping Paths to Prosperity”, uplasowała się na dziesiątym miejscu w rankingu najbardziej kompleksowych gospodarek świata<sup>52</sup>. Powodzenie jednak w realizacji planowanych założeń zawartych w kluczowych dokumentach na rzecz walki z następstwami kryzysu, nie zależy w 100% od Słowenii i wykorzystania jej potencjału gospodarczego. Rozwój tego kraju jest ściśle uzależniony od popytu zewnętrznego, a zwłaszcza od rozmiarów i dynamiki słoweńskiego eksportu do krajów UE.

Gospodarczy sukces Słowenii jest zatem w dużym stopniu uwarunkowany tym, czy w skali całej UE uda się wypracować bardziej efektywny mechanizm koordynacji działań w zakresie polityki fiskalnej i pieniężnej, jak również funkcjonowania unijnych instytucji. Przełoży się to bowiem na rozwój gospodarczy innych członków Wspólnoty, co z punktu widzenia małej gospodarki Słowenii jest niezwykle istotne.

---

<sup>51</sup> *The 2011 Euro Plus Monitor. Progress Amid the Turmoil*, [www.scribd.com/doc/72779953/Euro-Plus-Monitor-2011](http://www.scribd.com/doc/72779953/Euro-Plus-Monitor-2011) [30.11.2011].

<sup>52</sup> Ranking został opracowany przez Harvard University i Massachusetts Institute of Technology.

## Bibliografia

- Autumn Forecast of Economic Trends 2011*, IMAD, Ljubljana, September 2011.
- Balance Sheet Projections for the Stability and Growth Pact, amendments, EC 2009.
- Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2006.
- Development Report 2008, IMAD, Ljubljana, September 2008.
- Development Report 2009, IMAD, Ljubljana, July 2009.
- Development Report 2010, IMAD, Ljubljana, July 2009.
- Development Report 2011, IMAD, Ljubljana, July 2011.
- National Reform Programme 2011–2012*, Government of the Republic of Slovenia, April 2011.
- Rymarczyk J., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2010.
- Slovenian Exit Strategy 2010–2013*, Government of the Republic of Slovenia, February 2010.
- Spring Forecast of Economic Trends 2011*, IMAD, Ljubljana, March 2011.
- Stability Programme 2011: Update*, The Republic of Slovenia, Ljubljana, April 2011.
- Ślusarczyk M., *Słowenia wobec światowego kryzysu gospodarczego*, [w:] *Gospodarka światowa w dobie globalizacji*, red. M. Lasoń, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011.
- Ślusarczyk M., *Zmiany w gospodarce Słowenii w latach 1991–2007*, [w:] *Wybrane aspekty handlu międzynarodowego*, red. K. Budzowski, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2008.
- The Deflation Dilemma*, „The Economist”, June 5<sup>th</sup> 2010.
- [www.bsi.si/iskalniki/pregled-financnih-podatkov-en-vsebinska.asp?VsebinskaId=1056&MapaId=325](http://www.bsi.si/iskalniki/pregled-financnih-podatkov-en-vsebinska.asp?VsebinskaId=1056&MapaId=325)[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_en.htm).
- [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home).
- [www.ec.europa.eu/financial-crisis/pdf/exiting\\_the\\_crisis\\_together\\_sl\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/financial-crisis/pdf/exiting_the_crisis_together_sl_en.pdf).
- [www.europa.eu/press\\_room/pdf/complet\\_en\\_barroso\\_\\_007\\_-\\_europe\\_2020\\_-\\_en\\_version.pdf](http://www.europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso__007_-_europe_2020_-_en_version.pdf).
- [www.scribd.com/doc/72779953/Euro-Plus-Monitor-2011](http://www.scribd.com/doc/72779953/Euro-Plus-Monitor-2011).

Katarzyna Vanevska

**GLOBALIZACJA A BUDOWANIE TOŻSAMOŚCI  
MNIJSZOŚCI NARODOWEJ W KRAJU WIELOETNICZNYM  
NA PRZYKŁADZIE MNIJSZOŚCI ROMSKIEJ  
W REPUBLICIE MACEDONII**

Struktura etniczna istotnie determinuje sytuację państwa. Struktura jednonarodowa jest znacznie mniej skomplikowana niż wielonarodowa, a z ekonomicznego punktu widzenia – o wiele tańsza. Krótko mówiąc, państwo wielonarodowe zobowiązane jest do wspierania każdej mniejszości narodowej w sposób zapewniający jej wyrażanie swojej autonomii<sup>1</sup>. Sytuacja polityczna i społeczna państwa staje się tym bardziej skomplikowana, im bardziej różnorodna okazuje się jego struktura etniczna. Republika Macedonii, będąc miejscem zamieszkania i aktywności reprezentantów co najmniej sześciu grup etnicznych, staje się w tym kontekście doskonałą przestrzenią obserwacji i badań. Mimo narastającej agresji wśród przedstawicieli różnych grup etnicznych, której apogeum był konflikt wojenny w 2001 r., eskalację niechęci udało się zażegnać w ciągu kilku miesięcy.

Mimo napięć i problemów, proces demokratyzacji w Republice Macedonii przyniósł pewne odprężenie w kraju pod względem relacji międzyetnicznych. Przedstawiciele różnych narodowości w Macedonii cieszą się ochroną swojej etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej tożsamości, są także reprezentowani w państwowych instytucjach<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> E. Trendafilova, *Ethnic Structure in Macedonia after Turkish Emigration*, [www.epc2008.princeton.edu/download.aspx?submissionId=80013](http://www.epc2008.princeton.edu/download.aspx?submissionId=80013), 2001, s. 1.

<sup>2</sup> V. T. Ortakovski, *Interethnic Relations in Macedonia*, [www.seep.ceu.hu/issue21/ortakovski.pdf](http://www.seep.ceu.hu/issue21/ortakovski.pdf), 2001, s. 24.

Ostatni spis powszechny w Republice Macedonii przeprowadzony został pod nadzorem międzynarodowych obserwatorów w 2002 r. Zgodnie z jego ostatecznymi wynikami, populacja Macedonii liczy 2,022,547 obywateli. W ramach tej grupy, 64,18% to rdzenni Macedończycy, a 25,17 przedstawiciele etnicznej grupy albańskiej<sup>3</sup>. Poza mniejszością albańską, wyraźny odsetek populacji kraju to Turcy, Serbowie, Bośniacy, Wołosi i Romowie. Romowie w Macedonii zgodnie z danymi zaprezentowanymi w ramach ostatniego spisu, stanowią 2,66% populacji, lub inaczej rzecz ujmując, liczbę 53 879 osób. Większość Romów zamieszkujących w Republice pozostaje w miastach (95%)<sup>4</sup>.

Historycznie Romowie w Macedonii, mogą być przyporządkowani do pierwszej grupy romskiej, która wkroczyła do Europy. Część tej grupy zatrzymała się w Jugosławii, gdzie osiedliła się, podczas gdy pozostali podążyli w kierunku Europy zachodniej. Na początku większość Romów skupiała się na terenach wiejskich. Dopiero później niewielkie ich grupy rozpoczęły poszukiwania pracy i siedlisk w miastach. [...] Romska populacja cechuje się wewnętrznymi podziałami. Najbardziej istotne grupy romskie to Arlie lub Erlic, Dzambazi lub Gurbeti, Kovaci lub Arabadjie, Maljoci, Gavutne i inne. Różnice pomiędzy tymi grupami mają wymiar zarówno językowy, religijny, jak również społeczny i ekonomiczny<sup>5</sup>.

To właśnie społeczność macedońskich Romów, choć stosunkowo nieliczna, wydaje się szczególnie interesująca. Zarówno ze względu na wewnętrzne zróżnicowanie, jak i odmienną od większości obywateli charakterystykę kulturową, wyznaniową i niesłabnącą aktywność w budowaniu swojej sfery publicznej w heterogenicznym środowisku – zwłaszcza współcześnie, kiedy wielokulturowość jest postrzegana najczęściej przez pryzmat ogólnoświatowości, poprzez wyjście poza ograniczenia kraju narodowego<sup>6</sup>.

W sytuacji jednak, kiedy to właśnie głęboka więź z lokalnym dyskursem kulturowym i głębokie poczucie kulturowej odmienności stanowią zasadnicze czynniki determinujące funkcjonowanie mniejszości etnicznej w multinarodowym środowisku, należy zastanowić się, czy postępująca globalizacja jest dla grup, takich jak romska mniejszość, szansą czy zagrożeniem. Idąc za Zbigniewem Baumanem, posłużyć się można metaforą powstania we współczesnej Europie, powszechnego, nawzajem przenikającego się archipelagu diaspor i kultur<sup>7</sup>. Według Baumana, taka różnorodność jest szansą na rozwój i przetrwanie kultury współczesnej Europy, która zależy w głównej mierze od tego, jak dalece jesteśmy w stanie

---

<sup>3</sup> M. Lazarova, *Results of Macedonian Show Increase in Ethnic Albanians*, „Southeast European Times”, 15.12.2003.

<sup>4</sup> O. Mitevski, *Strategy for Development of Roma NGOs in Republic of Macedonia*, [www.sonce.org.mk/publikacii/...Roma.../RNGORoma2002\\_strategy.pdf](http://www.sonce.org.mk/publikacii/...Roma.../RNGORoma2002_strategy.pdf), 2004, s. 5.

<sup>5</sup> M. Demirovski, *Romite vo naselbata Crederek*, [w:] *Managing Multiethnic Local Communities in the Countries of the Former Yugoslavia*, red. O. Savic, A. Miljanic, Budapeszt 2000, s. 153.

<sup>6</sup> K. Robins, J. Canford, A. Aksoy, *From Cultural Rights to Cultural Responsibilities*, [w:] *Programming for People: From Cultural Rights to Cultural Responsibilities*, red. K. Robins, New York 1997, s. 11–46.

<sup>7</sup> Zbigniew Bauman posłużył się metaforą „archipelag diaspor i kultur” podczas wykładu inauguracyjnego Europejski Kongres Kultury, który odbył się w dniach 8–11.09.2011 we Wrocławiu.



rozwinąć umiejętność przeobrażania kulturowej różnorodności z pasywów w aktywa<sup>8</sup>. Mechanizm ten w znacznym stopniu odnosi się do kultur grup mniejszości, jak mniejszości etniczne czy narodowe.

Zasadnicze w związku z tym staje się tu pytanie, w jakim stopniu postępujące procesy kulturowej globalizacji mogą oddziaływać na funkcjonowanie i zachowanie trwałości mniejszości narodowej i w jakim stopniu grupy te włączają się w ów proces świadomie i aktywnie, zwłaszcza w kraju wielokulturowym, jak to jest w przypadku mniejszości Romów w Republice Macedonii. W poniższych rozważaniach przytoczone zostaną przykłady i poglądy odnoszące się do tego problemu. Na ich podstawie można podjąć próbę wyprowadzenia odpowiedzi na postawione wcześniej pytanie. Jak podkreśla Beata Klimkiewicz, pojęcie

[...] mniejszości narodowej/etnicznej odnosi się do grup, których członkowie na stałe przebywają w drugim kraju i są jego obywatelami. Reprezentują wspólne cechy etniczne, kulturowe, językowe lub wyznaniowe, które to cechy różnią się od reprezentowanych przez większość populacji. Wyrażają także zainteresowanie dla zachowania i rozwoju swojej tożsamości i kultury<sup>9</sup>.

Już na etapie tak rozumianej definicji mniejszości narodowej pojawiają się pierwsze istotne problemy w odniesieniu do romskiej grupy etnicznej w Macedonii i zagadnienia obywatelstwa Romów. Po pierwsze,

Macedonia tak jak inne państwa, które odzyskały niepodległość po rozpadzie Jugosławii [...] musiała podjąć decyzję, kto otrzyma jej obywatelstwo i przyjęła w miarę czasu odpowiednie do tego ustawodawstwo. Liczba bezpaństwowych Romów w Macedonii jest trudna do oszacowania. [...] 53 879 Romów zostało oficjalnie spisanych podczas spisu powszechnego w 2002 r., ale szacowana rzeczywista liczba Romów w tym kraju waha się pomiędzy 180 000 a 200 000 osób<sup>10</sup>.

Przyczyn takiego stanu jest kilka, a pierwsza z nich to fakt, że obywatele, którzy nie zgłosili się z wnioskiem o przyznanie obywatelstwa w pierwszym roku po odzyskaniu przez Macedonię niepodległości (rok 1991), uznani zostali za obcokrajowców. Wysoki analfabetyzm wśród Romów i niska świadomość polityczna tej grupy sprawiły, że znaczna część jej przedstawicieli nie wykorzystała swojej szansy w tym zakresie. Kolejna ważna przyczyna to konieczność wylegitymowania się odpowiednimi dokumentami potwierdzającymi długotrwały pobyt w kraju. Wymóg ten dla dużej części Romów stał się warunkiem zaporowym, zarówno ze względu na brak podstawowych dokumentów wśród wielu macedońskich Romów, jak i stosunkowo wysokie koszty związane z uzyskaniem odpowiednich aktów cywilnych. Choć koszty uzyskania odpowiednich dokumentów nie wydają się zbyt wygórowane (ok. 25 euro), stają się takie dla osób bezrobotnych – a ponad 75%

---

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> B. Klimkiewicz, *Media Policy for Ethnic and National Minorities in Poland, the Czech Republic and Slovakia*, [w:] *Reinventing Media. Media Policy Reform in East-Central Europe*, red. M. Sükösd, P. Bajomi-Lázár, Budapest 2003, s. 156.

<sup>10</sup> J. Selm, *Stateless Roma in Macedonia*, „Forced Migration Review” 2009, No. 32, s. 46.

Romów uznawanych jest za bezrobotnych<sup>11</sup>. Kolejny istotny problem związany z ukonstytuowaniem się Romów jako mniejszości narodowej, wynika z poziomu etnicznej świadomości. Współcześnie coraz częściej identyfikują się oni właśnie jako Romowie, ale „wcześniej zjawiskiem powszechnym było podawanie się Romów za Turków lub Albańczyków”<sup>12</sup>. Warto tu zwrócić uwagę, że było to działanie wzmacniane i promowane głównie przez przedstawicieli mniejszości albańskiej, która starała się wykazać jak najwyższą liczebność swoich przedstawicieli w państwie. Duża liczba Romów przyznają się do narodowości i języka ojczystego innych niż romskie, przede wszystkim ze względu na stygmatyzację związaną z tożsamością romską, z powodu socjalno-lingwistycznych i politycznych powodów, jak i zagubionych korzeni, niektórych Romów<sup>13</sup>.

Kolejną istotną przyczyną jest też „nacisk na Romów ze strony większych grup etnicznych, by deklarowali się, jako przedstawiciele tychże grup”<sup>14</sup>. Dwie opisane powyżej kwestie (swoisty apatrydyzm lub błędna identyfikacja etniczna) mają niezwykle istotne znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju romskiej mniejszości narodowej. Bowiem z oficjalnego punktu widzenia utrudniają jej znacznie osiągnięcie statutu społecznego podmiotu chronionego prawnie i obdarzonego pewnymi prerogatywami. W warunkach zaś postępującej globalizacji sprzyja to rozmyciu etnicznej tożsamości i stanowi realne zagrożenie dla funkcjonowania romskiej równoległej sfery publicznej. Globalizacja jest zjawiskiem ponadpaństwowym charakteryzującym się ujednoliceniem różnych cywilizacji, ras i narodów. Polega to na tym, że rodzime kultury unifikują się na rzecz rzekomej idei multikulturalizmu<sup>15</sup>.

Proces ten w znacznej mierze skupiając się na swoistej narodowej uniwersalizacji, prowadzi w mniejszym lub większym stopniu do rozmycia dystynktywnych cech różnorodnych społeczności. Osłabienie zaś wyraźnie wyodrębnionej równoległej sfery publicznej danej społeczności czyni daną grupę bardziej podatną na zewnętrzne wpływy. Kolejnymi istotnymi zagadnieniami utrudniającymi budowanie trwałej struktury etnicznej przez macedońskich Romów jest ich wykształcenie i język.

W roku 1996 opcjonalny program edukacyjny w języku romskim został wprowadzony w czterech szkołach podstawowych. Największą trudnością na drodze do lepszych rezultatów tego procesu stała się niedostateczna liczba romskich nauczycieli, co odzwierciedlało ogólnie niski poziom wykształcenia wśród macedońskich Romów. Procent Romów z wykształceniem wyższym jest ekstremalnie niski<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>12</sup> I. Stawowy-Kawka, *Historia Macedonii*, Wrocław 2000, s. 303.

<sup>13</sup> Zaednicki izvestaj vo Cenka podnesen od Komitetot na Obedineti Nacii za Eliminacija na Diskriminacijata nad Zenite vo Dekemvri 2005 godina, *Sostojba na Zenite Romki vo Republika Makedonija*, Centar na Romite na Grad Skopje, Skopje 2006, s. 19.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>15</sup> A. Kardas, *Państwa narodowe w dobie globalizacji*, portal Nacjonalista.pl, 2010.

<sup>16</sup> M. Demirovski, *Romite vo nasebata Credorek...*, s. 155.

Dane z roku 1998 przedstawiały się następująco:

90% wszystkich romskich dzieci było zapisywanych do pierwszej klasy, ale do klasy piątej odsetek ten spada do 50%. [...] 35–40% dzieci kończy ósmą klasę, czyli ostatni rok obowiązkowej edukacji. [...] 10–20% Romów zapisuje się do szkoły średniej, choć przez innych Romów ta szacunkowa liczba uważana jest za zbyt wysoką. [...] w przybliżeniu jeden Rom rocznie kończy edukację na uniwersytecie, włącznie ze szkołami wyższymi<sup>17</sup>.

W dokumencie Narodowego Programu Rozwoju Edukacji w Republice Macedonii w latach 2005–2015 zapisano, że „poziom analfabetyzmu w kraju wśród Macedończyków wynosi 2,33%, wśród Serbów 3,79%, Albańczyków 4,80%, Turków 7,34%, a najwyższy jest wśród Romów i wynosi 20,63%”<sup>18</sup>. Wysoki analfabetyzm i niski poziom edukacji prowadzą, niestety, do minimalnej świadomości własnych praw jako mniejszości, oraz sytuacji, w której tożsamość mniejszości jest zdecydowanie mniej odporna na zewnętrzne wpływy procesu globalizacji. Stereotypy rodzące się na gruncie słabego wykształcenia Romów w Macedonii, dodatkowo osłabiają tę mniejszość, przyczyniając się do zmniejszenia stopnia identyfikacji jej przedstawicieli z ich grupą etniczną. Interesującym przykładem tej tendencji jest fakt, że

[...] wielu wykształconych Romów, ze względu na wartość swojego wykształcenia, nie chce dłużej przyznawać się do bycia Romem. [...] wykształceni członkowie deprecjonowanej grupy mogą uznawać odrzucenie swojej etnicznej tożsamości za sposób na osiągnięcie normalnego statusu społecznego<sup>19</sup>.

Stereotyp ten jest tak głęboko zakorzeniony, że w Macedonii

[...] wielu nie-Romów uważa po prostu, że Romowie nie są w ogóle zainteresowani edukacją. Do pewnego stopnia jest to prawda, ale tylko, kiedy mamy na myśli skrajnie tradycyjne rodziny i sformalizowaną edukację<sup>20</sup>.

Niestety, niski poziom wykształcenia jest dla tej mniejszości brzemienny w skutkach, po pierwsze, zamyka Romom drogę do kariery na rynku pracy, a tym samym drastycznie pogarsza ich sytuację finansową. Równie istotna jest wynikająca z analfabetyzmu niska świadomość odrębności etnicznej, znaczenia tożsamości narodowej dla rozwoju społeczności i podatność na wpływy zewnętrzne, często w warunkach postępującej globalizacji powodujące wykorzenienie z narodowego dziedzictwa.

---

<sup>17</sup> A. Simeonov, *Prijatna fikcija. Sostojbata so covekovite prava na Romite vo Makedonija*, European Roma Right Center, Juli 1998, s. 68.

<sup>18</sup> *Nacionalna Programa za Razvoj na Obrazovanjeto vo republika Makedonija 2005–2015*, Ministerstvo za Obrazovanie i Nauka, Skopje 2006, s. 108.

<sup>19</sup> M. Demirovski, *Romite vo nasebata Credorek...*, s. 155.

<sup>20</sup> *Dali e ova stereotip? Alataka za borba protiv stereotipite koi Romite*, [www.coe.int/t/dg3/romatravelers/archive/jp3/arc/toolstereotypesMK.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/romatravelers/archive/jp3/arc/toolstereotypesMK.pdf) 2007, s. 12.

Wielką nadzieją na poprawę tej sytuacji są coraz liczniej powstające organizacje pozarządowe, które prowadzą działania na rzecz poprawy poziomu edukacji. Jedną z takich kampanii odbyła się w roku 2006 pod hasłem „Klucz jest w waszych rękach”, jej organizatorem było Narodowe Centrum Romów, a celami „zmotywowanie romskich rodziców, by włączyli swoje dzieci w proces edukacji, współpraca z macedońskimi mediami oraz współpraca z instytucjami państwowymi”<sup>21</sup>.

Kolejnym niezwykle istotnym czynnikiem wpływającym na kształtowanie jedności w ramach mniejszości narodowej, jest wspomniany wcześniej język. Stanowi on podstawowe ogniwo scalające w budowaniu tożsamości mniejszości narodowej. Z drugiej strony, to także jeden z najbardziej istotnych instrumentów zaporowych dla korozji tożsamości etnicznej w obliczu globalizacji. Piotr Sitarski w swoich rozważaniach na temat języka i globalizacji odniósł się do Internetu, niemniej są to stwierdzenia o wymiarze uniwersalnym, które z łatwością można przyłożyć także do podejmowanego tu problemu:

Mimo coraz większego znaczenia obrazów, to język pozostaje zasadniczym sposobem porozumiewania się. Najbardziej wspólnototwórcze sposoby komunikacji są oparte wyłącznie, bądź niemal wyłącznie, na języku. W zasadniczy sposób utrudnia to tworzenie jakichkolwiek wspólnot translokalnych<sup>22</sup>.

Język jawi się w tym kontekście jako swoisty szaniec dla tożsamości danej wspólnoty. Niestety, także w tym wypadku sytuacja mniejszości romskiej w Macedonii jest bardzo skomplikowana. Po pierwsze,

[...] generalnie macedońscy Romowie mówią po romsku, to ich język ojczysty. Jednakże, są miejsca w zachodniej Macedonii jak Tetovo, Gostivar i Debar, gdzie Romowie nie mówią po romsku. W toku historii, poprzez liczne migracje niemal całkowicie zatracili język romski i dziś mówią po albańsku i turecku<sup>23</sup>.

Odnosząc się do zagadnienia rozpowszechnienia języka romskiego, romscy intelektualiści przytoczyli nieco dyskusyjne statystyki (mówiące o 60–99 procentach posługiwania się językiem romskim), mimo że szacuje się, iż prawdziwa liczna osób romskojęzycznych plasuje się w okolicach 80 procent całej romskiej populacji<sup>24</sup>. Pomimo faktu, że wysoki odsetek Romów w Macedonii korzysta z języka romskiego jako języka ojczystego, etniczność i język nie mają w tym wypadku jednoznacznego przełożenia. Niemal wszyscy Romowie w Macedonii mówią w języku macedońskim, a zdecydowana ich większość jest co najmniej dwujęzyczna<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> OneWorldSee, *Pogolemo vklucuvanje na Romite vo obrazovaniot proces*, portal Oneworld.net, 2006.

<sup>22</sup> P. Sitarski, *Czas rzeczywisty, nierzeczywista rozmowa. Komunikacja językowa w Internecie a nowa tożsamość użytkowników i „nowe” wspólnoty*, [w:] *Zmiany w publicznych zwyczajach językowych*, red. J. Bralczyk, K. Mosiołek-Kłosińska, Warszawa 2001, s. 177–182.

<sup>23</sup> M. Demirovski, *Romite vo naseľbata Credorek...*, s. 154.

<sup>24</sup> A. Memedova, S. Plaut, A. Boscoboinik, C. Girdano, *Roma's Identities in Southeast Europe: Macedonia. Ethnobarometer*, Rome 2005, s. 42.

<sup>25</sup> V. Friedman, *The Romani Language in The Republic of Macedonia: Status, Usage and Sociolinguistic Perspectives*, „Acta Linguistica Hungarica” 1999, Vol. 46, No. 3–4.

Należy także podkreślić, że poza wpływem innych języków, mniejszość romska bardzo często posługuje się także wieloma dialektami, które w dużej mierze się nie pokrywają. Co więcej, język romski

[...] do niedawna niemal zupełnie pozbawiony był w swojej fleksji i składni, form językowych charakterystycznych dla retoryki dziennikarskiej, operował natomiast olbrzymią ilością neologizmów. Jeszcze w połowie lat 90. programy w telewizji romskiej opatrzone były napisami w języku macedońskim, co miało ułatwić odbiór programów romskich społeczności, dla której forma języka telewizyjnego, biorąc pod uwagę znaczną ilość używanych w ramach mniejszości dialektów, pozostawała trudna w biernym odbiorze<sup>26</sup>.

W tej sytuacji język nie może stać się dla tej mniejszości narodowej efektywnym narzędziem budowania wspólnoty w ramach państwa wielonarodowego. Można mieć jednak nadzieję, że postępujący rozwój mediów mniejszości romskiej stanie się swoistą iskrą na drodze ku wzmocnieniu poczucia kulturowej i narodowej odrębności. Należy jednak podkreślić, że o ile język romski nie do końca spełnia swoją integrującą rolę, o tyle bardzo istotna dla tej mniejszości staje się muzyka (także śpiew i taniec). To właśnie ona pełni w romskiej grupie etnicznej funkcję swoistego uniwersalnego spoiwa i kodu komunikacji. Ma to także zdecydowane znaczenie w wymiarze międzynarodowym, bowiem to właśnie muzyka stała się dla romskiej mniejszości w Macedonii (ale i na całych Bałkanach) głównym sposobem globalnego komunikowania z ludźmi na świecie. Stała się ponadto metodą efektywnego prezentowania lokalnego dyskursu w wymiarze globalnym. Takie zjawisko zaś jest istotą jednego z ważniejszych nurtów współczesnej globalizacji – glocalizacji.

Glocalizacja jest terminem użytym po raz pierwszy przez Rolanda Robertsona. [...] Najważniejszą i najbardziej charakterystyczną cechą glocalizacji jest to, że oddaje ona nierozzerwalność dwóch wymiarów: lokalnego i globalnego<sup>27</sup>.

Zaś Thomas Friedman stwierdził, że glocalizacja jest swoistym filtrem, który daje państwom narodowym szansę na uratowanie swojego kulturalnego dziedzictwa przed ujednolicającym wpływem globalnego kapitalizmu<sup>28</sup>. W przypadku mniejszości romskiej w Macedonii przykładem tego procesu jest działalność artystyczna Esmy Redzepovej, nazywanej często w światowych mediach „Królową Cyganów”.

Redzepova podróżuje po całym świecie: Nowy Jork, Londyn, Sydney, Paryż [...], Meksyk, Indie [...]. Ze zrozumiałą dumą stwierdza, że zagrała ponad 22 000 koncertów, z repertuarem ponad 800 piosenek<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> K. Vanevska, *Media mniejszości narodowych w Macedonii*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2008, nr 3–4, s. 72.

<sup>27</sup> A. Sarnat, *Tożsamość narodowa i regionalna na tle procesów globalizacji*, Częstochowa 2010, s. 4.

<sup>28</sup> T. L. Friedman, *Lexus i drzewo oliwne. Zrozumieć globalizację*, Poznań 2001, s. 360.

<sup>29</sup> S. Walon, *Esma Redzepova. Kabaret Sauvage, Paris*, „Guardian Weekly”, 17.08.2010.

Jej artystyczna aktywność, już od kilkudziesięciu lat, ma niebagatelne znaczenie dla popularyzacji romskiej kultury na świecie, a więc promowania określonego lokalnego dyskursu w ramach globalnej przestrzeni. Ważnym aspektem tego zjawiska jest także czerpanie z dorobku Esmy przez innych twórców, które służy przekształcaniu określonych lokalnych treści kulturowych (muzyka macedońskich Romów) w treści globalnie odbierane i rozpoznawane. Ma to miejsce choćby w przypadku twórczości Gorana Bregovica, który za zgodą piosenkarki wykorzystał jej utwory w swoich nowych aranżacjach. Co ciekawe, Bregovic zdecydował się na tłumaczenie tekstów piosenek ze względu na rynki, na których muzyka miała być dystrybuowana, pokonując tym samym podstawową barierę globalnego oddziaływania, jaką jest wcześniej już opisany język. Innym interesującym zagadnieniem jest także nielegalne sięganie do lokalnego nurtu muzyki romskiej w Macedonii, tak jak uczynił to Sacha Baron Cohen, twórca filmu „Borat”. Ten brytyjski komik sięgnął w swojej produkcji do utworów muzycznych jednej z najbardziej znanych orkiestr cygańskich w Macedonii – Kocani Orkestar oraz piosenek Esmy Redzepovej. Twórcy zdecydowali się na pozwanie producentów filmu, żądając 80 tys. euro zadośćuczynienia (przyznana sądownie kwota była wielokrotnie niższa)<sup>30</sup>. Poza jednak ewidentnym naruszeniem praw autorskich romskich muzyków, pojawienie się ich utworów na ścieżce dźwiękowej filmu oraz sam proces przyczyniły się do rozpropagowania ich twórczości.

Kolejną istotną kwestią determinującą funkcjonowanie mniejszości romskiej w Macedonii jest bez wątpienia religia. Ma ona zasadnicze znaczenie nie tylko ze względu na relacje międzywyznaniowe w samej Macedonii. Jest też bardzo istotna z punktu widzenia postępującej globalizacji. Religia w tym kontekście wydawać by się mogło, powinna stanowić pewne trwałe spoiwo dla społeczności mniejszościowej, a tym samym przeciwdziałać globalizacji, rozumianej tu jako osłabianie tożsamości kulturowej i narodowej, na rzecz uniwersalnej standaryzacji. Co jednak zaskakujące, religia macedońskich Romów ma na kulturową i narodową jedność tej społeczności wpływ bardziej destruktywny niż integrujący.

Wyznawcy islamu stanowili w Republice Macedonii zgodnie z wynikami badań statystycznych z 1994 r., „40 035 osób wśród Romów (z całościowej populacji około 43, 707 Romów)”.<sup>31</sup> Należy jednak pamiętać, że oszacowanie faktycznej liczby romskich muzułmanów jest problematyczne, ponieważ ze względu na często stygmatyzujący wymiar bycia Romem, wielu przedstawicieli tej mniejszości (zwłaszcza w przeszłości) identyfikowało się na bazie muzułmańskiej religii z przedstawicielami innych grup etnicznych<sup>32</sup>. Stało się to istotne, gdyż przez lata osłabiło poczucie jedności romskiej mniejszości, sprzyjając korozji romskiej tożsa-

<sup>30</sup> Makfax.com.mk, *Esma wins lawsuit against Sacha Kohen*, [www.makfax.com.mk/en-Us/Details.aspx?itemID=7503](http://www.makfax.com.mk/en-Us/Details.aspx?itemID=7503) [29.07.2009].

<sup>31</sup> M. Koinova, *Minorities in Southeast Europe. Muslims of Macedonia*, [www.greekhelsinki.gr/pdf/cedime-se-macedonia-muslims.PDF](http://www.greekhelsinki.gr/pdf/cedime-se-macedonia-muslims.PDF).

<sup>32</sup> H. Poulton, S. Taji-Farouki, *Muslim Identity and The Balkan State*, Londyn 1997, s. 104.



mości narodowej, wzmagало zaś proces utożsamiania się Romów z albańską grupą etniczną, jedynie w oparciu o wspólne wyznanie.

Podczas gdy wielu Romów deklarowało się, jako Macedończycy lub Turcy, były organy komunistyczne w Macedonii utrzymywały przez dłuższy czas, że Romowie, zwłaszcza muzułmańscy, którzy stanowią większość, byli podporządkowani albanizacji – Albańczycy postrzegani byli przez wielu Macedończyków jako główne wewnętrzne zagrożenie. To przekonanie zostało powtórzone 1 sierpnia 1990 r. przez prezydium republikańskiego komitetu do spraw wspierania etnicznych i kulturalnych tradycji Romów w Socjalistycznej Republice Macedonii, które oskarżyło PDP (albańska partia polityczna) o ciągle manipulowanie Romami na gruncie religii muzułmańskiej. 1 września 1990 r. społeczność macedońskich Romów wezwała wszystkich Romów, by przestali deklarować się jako Albańczycy w oparciu wyłącznie o dzieloną religię i zdecydowali się na wyróżnienie 11 października jako dnia pierwszego republikańskiego festiwalu kulturalnych osiągnięć Romów w Macedonii<sup>33</sup>.

Rolę, jaką jednak religia pełni dla tej społeczności doskonale zaobserwować można przez pryzmat skopskiej dzielnicy Shuto Orizari (tzw. Szutka), która zamieszkała przez niemal 15 000 Romów, określana jest niekiedy mianem największego romskiego miasta w Europie. Zdecydowana większość tamtejszych mieszkańców, podobnie jak większość Romów w kraju, to muzułmanie. Jak wcześniej wspomniano,

[...] zgodnie z danymi spisu społecznego z 1994 r., 91% Romów w Macedonii identyfikuje się jako muzułmanie. Tak jak w przypadku każdej grupy etnicznej, poziom religijności i praktykowania zmienia się w zależności od rodzin i jednostek. W czasie badań wskazano wielu ludzi, którzy pościli w czasie Ramadanu, podczas gdy inni członkowie ich rodzin nie [...]. Panuje przekonanie wśród Romów, że zaangażowanie w islamskie praktyki religijne zintensyfikowało się w romskiej społeczności Shuto Orizari w ostatnich latach<sup>34</sup>.

### Jak mówi Enisa Eminovska, romska działaczka społeczna

Islam w dzielnicy Shuto Orizari nie okazuje szacunku dla romskiej kultury. (...) Wzrost religijności wśród Romów niepokoi mnie, ponieważ ceną za bycie „prawdziwym muzułmaninem” jest porzucenie romskiej kultury<sup>35</sup>.

W polemikę wchodzi z tym twierdzeniem poglądy imama Ali Berata, przywódcy duchowego pochodzącego z romskiej grupy etnicznej i będącego specyficzną postacią kultową w środowisku macedońskich Romów. Znany jest w tej społeczności z przekonania, że typowe dla romskiej mniejszości tradycje stanowią hamulec społecznego postępu tej grupy. Podkreśla, że uznając się za muzułmanów,

<sup>33</sup> H. Poulton, *Who are the Macedonians?*, Londyn 2000, s. 141.

<sup>34</sup> A. Memedova, S. Plaut, A. Boscoboinik, C. Girdano, *Roma's Identities in Southeast Europe...*, s. 38.

<sup>35</sup> M. Jordan, S. Fidani, *Macedonia's Romani Imam*, [www.jordanink.wordpress.com/2010/06/04/macedonians-romani-imam/](http://www.jordanink.wordpress.com/2010/06/04/macedonians-romani-imam/), [04.06.2010].

jego wierni nie wyrzekają się bycia Romami, niemniej to właśnie zwyczaje i tradycje charakterystyczne dla tej społeczności stanowią swoisty cywilizacyjny krok w tył. Przekonania te, choć nie zawsze przyjmowane ze zrozumieniem, zwłaszcza przez duchownych muzułmańskich, są mi szczególnie bliskie. Uważam bowiem, że to właśnie umiejętne łączenie spuścizny kulturowej z wyzwaniem współczesności jest dla macedońskich Romów krokiem w przyszłość i gwarancją rozwoju, także w wymiarze ogólnoswiatowego multikulturalizmu. Etnolog Tomas Hrustic stwierdził, że

[...] historycznie, poświęcenie Romów dla rodziny, klanu i tradycji zajmowało pozycję nadrzędną w stosunku do religii. Jednocześnie eksperci stwierdzają, że Romowie to w dużej części bogobojni ludzie, którzy bardziej cenią sobie prywatne, intymne relacje domowe, niż relacje w kościele większości etnicznej, do której należą. [...] Nie ma nic nowego w tym, że romscy przywódcy duchowi oferują religię drogę wyjścia z problemów. [...] Ale to, czy jest to siła w imię dobra czy zła, zależy w rzeczywistości od celów charyzmatycznego przywódcy i sposobu, w jaki prowadzi w misji. Czy przekonuje wiernych by wyzbyli się swoich tradycji, czy też budowali swoje tradycje i tożsamość<sup>36</sup>.

Szczególnym przykładem tego, jak macedońscy Romowie łączą kwestie życia duchowego z doczesnym i jak bardzo ich kulturowe przyzwyczajenia wpływają na postrzeganie religii, jest budowla, która kilka lat temu powstała w ramach Shuto Orizari. Podczas wizyty w tej dzielnicy uwagę zwraca nowy, znacznych rozmiarów meczet, który powstał wysiłkiem wszystkich członków lokalnej społeczności. Meczet umieszczony został na pierwszym piętrze budowli, zaś na parterze ulokowano spory market handlowy (jedyne tak duże sklepy w dzielnicy romskiej). Wszystkie powyższe rozważania uzasadniają przekonanie o tym, że religia nie jest w wypadku omawianej mniejszości wartością wyraźnie integrującą, co więcej, stoi ona często w sprzeczności z tradycjami i zwyczajami, które stanowią przecież wspólne dla tej grupy dziedzictwo stanowiące o jej narodowej jedności. Następnym problemem, który także czyni z religii źródło podziałów, to różne wyznania.

Większość Romów w Macedonii uważa się za wyznawców islamu i ma swoje własne organizacje i społeczność wyznaniową. Mniejsza liczba Romów to prawosławni chrześcijanie. Relacja między tymi dwiema grupami religijnymi jest nacechowana wzajemnym brakiem zaufania i brakiem szacunku. W opinii muzułmańskich Romów, prawosławni Romowie nie są w ogóle prawdziwymi Romami<sup>37</sup>. W konsekwencji wewnętrznych podziałów społeczności, macedońscy Romowie w większości utożsamiają się z wiarą muzułmańską (*Xoraxane Roma*) lub wiarą chrześcijańską (*Dasikane Roma*)<sup>38</sup>.

Co więcej, niezależnie od deklarowanego wyznania, religia ciągle pozostaje wartością w znacznym stopniu niezależną od poczucia etnicznej przynależności.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> M. Demirovski, *Romite vo naselbata Credorek...*, s. 154.

<sup>38</sup> T. Evans, *Macedonia*, Chalfont 2009, s. 50.

## Potwierdzają to obserwacje,

[...] nasi rozmówcy pokazali nam, że wielu spośród tych, którzy identyfikowali się zarówno jako Romowie, jak i członkowie społeczności religijnej (czy to muzułmańskiej, czy ewangelickiej) podtrzymywało podział w ramach omawianych praktyk rytualnych w ich domach. Starsi i młodszy zazwyczaj wstępnie stwierdzali „Czuję się zarówno Romem, jak i muzułmaninem”. To słowne rozróżnienie podkreśla, że bycie Romem nie jest ani synonimem bycia muzułmaninem, ani nie jest z tym pojęciem niekompatybilne. [...] Pochodząca z Bitoli matka w średnim wieku zdefiniowała swoje przekonania, jako „muzułmanka, która jada wieprzowinę”, ale zaraz potem opisała jak po konflikcie w roku 2001, wzmożone napięcie pomiędzy nią, prawosławnymi etnicznie macedońskimi przyjaciółmi a etnicznymi Albańczykami doprowadziło do wybuchu antyalbańskiej retoryki. Jej приятели starali się dokonywać rozróżnienia mówiąc o „tych” muzułmanach, ale ona zaprzeczyła stwierdzając, że choć nie jest Albanką, również jest muzułmanką<sup>39</sup>.

Wszystko to wyraźnie ukazuje, że religia w przypadku społeczności romskiej najczęściej jest mocno odgraniczona od pojęcia tożsamości etnicznej, a tym samym nie ma waloru integrującego. Nie można jej więc uznać za czynnik spajający tę społeczność i wpływający na jej utrwalenie w warunkach postępującej globalizacji kulturowej. Ta ostatnia zaś ma w tych warunkach szczególną siłę oddziaływania dostarczając nowych treści i dyskursów duchowych tej społeczności mniejszościowej. Religia stała się więc swoistym argumentem wzajemnego wykluczenia i dostarczyła uzasadnień dla wewnętrznego rozłamu wewnątrz społeczności.

Ciekawy wydaje się w tej sytuacji sposób, w jaki procesy globalizacji wtargnęły i w tę przestrzeń życia macedońskich Romów, wykorzystując pewnego rodzaju kruchość i łamliwość w tej istotnej dla każdej grupy narodowej przestrzeni. Mianowicie w odpowiedzi na narastające problemy w budowaniu tożsamości i braku wsparcia tego procesu przez dotychczasowe religie, coraz większą popularnością cieszyć zaczęły się nowe i młodsze ruchy religijne docierające do Macedonii z całego świata, jak np. zielonoświątkowcy czy świadkowie Jehowy. Istotny jest fakt, że te właśnie nowe ruchy religijne, choć na razie cieszące się niewielkim zainteresowaniem, przyciągają nowych wyznawców skupiając się właśnie na takich wartościach, jak poczucie tożsamości, dumy a nawet zdarza im się sięgać do retoryki nacjonalizmu. Obserwuje się wzrost nawróceń Romów do ewangelickich sekt chrześcijańskich, choć na razie brak jest szerszych badań tego zjawiska<sup>40</sup>. Enisa Eminovska, Romka aktywistka, założycielka strony na Facebooku zatytułowanej „Integracja nie-Romów w romskiej społeczności”, podjęła wiele interesujących wątków, często kontrowersyjnych, dotyczących aktualnych problemów romskiej społeczności Macedonii:

Wy Romowie nie reprezentujecie żadnej wiary. Świątujecie Bajram, Gjurgjovden, Vasilica. Tak myślą o nas chrześcijanie, muzułmanie i ateści w Macedonii? [Bajram to święto muzułmańskie, zaś Gjurgjovden i Vasilica to ważne święta prawosławne – K.V.]. Wiele uwagi poświęcono romskiemu upodobaniu do religijnego synkretyzmu. [...] Najczęściej przytaczany jego przykład

<sup>39</sup> A. Memedova, S. Plaut, A. Boscoboinik, C. Girdano, *Roma's Identities in Southeast Europe...*, s. 39.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 38.

to uwaga przykładana przez Romów na Bałkanach do świętowania Heraldijze (Gjurgjovden lub Dzień św. Jerzego). [...] Heraldijze to święto prawosławne, które zostało przejęte przez romską społeczność i obchodzone jest w sposób charakterystyczny dla tej społeczności<sup>41</sup>. Charakterystyczne dla Romów jest to, że nie trzymają się ściśle zasad muzułmańskiej społeczności religijnej<sup>42</sup>.

Odnosząc się do pojmowania zagadnienia wiary w środowisku romskim, Enisa stwierdziła

Wyraz wiara w języku romskim ma inne znaczenie. Kiedy Romowie rozmawiają i jeden pyta drugiego „Savi vera sijan?” co znaczy „Jakiej wiary jesteś?” najczęściej odnoszą się do podgrupy, do której należą, a nie religii. Wówczas odpowiedzi obejmują: baruchija, kovach, dzambas, konopar itp. zamiast chrześcijanin, muzułmanin i inne. Romowie w toku historii przyjmowali religię tylko o tyle, o ile było to potrzebne, by zostali zaakceptowani przez większość. I tak Romowie na Węgrzech to katolicy, w byłej Jugosławii prawosławni i muzułmanie<sup>43</sup>.

Widać więc, że w przypadku mniejszości romskiej religia nie jest efektywnym czynnikiem budowania tożsamości i poczucia jedności etnicznej, a tym samym nie może stanowić narzędzia wzmacniania tej grupy przed destruktywnym wpływem globalizacji. Wręcz przeciwnie, często to właśnie globalne dyskursy religijne wpływają na tę mniejszość w sposób dezintegrujący. Niemniej analizując rolę religii, nie sposób w odniesieniu do społeczności macedońskich Romów, nie uwzględnić mocno przeplatającego się z religią systemu tradycji i zwyczajów. Jak podkreśliła Enisa Eminovska, o ile święta kościelne rdzennie przeznaczone są dla wyznawców określonych religii w Macedonii, o tyle dla Romów rdzennym rytuałem jest tak naprawdę coś zupełnie innego niż religijne praktyki.

Dla siebie mamy Romanipe, które jednocześnie oznacza kulturę, wiedzę, umiejętności, strategię nazewnictwa, ludową medycynę, prawa, system sprawiedliwości, duchowość. To wiedza zebrana nie tylko z Indii, ale i ze wszystkich ziem, na których żyli nasi poprzednicy zanim przybyli tutaj, włączając oczywiście i lokalne przekonania. Romanipe to przewodnik romskiego życia<sup>44</sup>.

To właśnie zgodnie z tym honorowym kodeksem romskości, organizowanych i celebrowanych jest większość istotnych uroczystości w społeczności Romów. Śluby, pogrzeby, obrzezania (charakterystyczne dla muzułmańskich Romów w Macedonii) podlegają wyraźnie określonym zasadom. Ich przebieg zgodny jest ze starymi zwyczajami w połączeniu z charakterystyczną dla Romów estetyką, tworzy niezwykle barwną mieszankę obrzędów i zachowań. To właśnie podporządkowanie tym obrzędom jest jednym z najsilniej spajających społeczność elementów.

---

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> E. Friedman, *Explaining the Political Integration of Minorities: Roms as a Hard Case*, San Diego 2002, s. 248.

<sup>43</sup> E. Eminovska, *Dali Romite mozat da bidat vistinski vernici?*, [www.facebook.com/topic.php?uid=25743333-4898&topic=13180](http://www.facebook.com/topic.php?uid=25743333-4898&topic=13180), [07.01.2010].

<sup>44</sup> *Ibidem*.

Kiedy pytasz, co czyni z nich Romów, odpowiedzi są szerokie, od „uczucia”, „mówienia w języku romskim”, do „przestrzegania i akceptowania zwyczajów i tradycji”<sup>45</sup>.

Mimo, że wiele elementów tradycji nie podoba się Romom z młodego pokolenia, wciąż decydują się na ich kontynuację i przestrzegają zasad, które narzuca im Romanipe i starszyzna. Jednak nie samo przywiązanie do tradycji stanowi o jej sile i roli, jaką odgrywa w scalaniu tej grupy etnicznej. Gruntem dla wszystkich zwyczajów i tradycji w ramach społeczności są wartości, te zaś opisać można w dwóch podstawowych kategoriach jako „sposoby na okazanie szacunku” oraz „dążenie do zdobycia uznania, uhonorowania”. Najbardziej podstawowe wartości wynikają też w dużej mierze ze wspomnianego kodeksu Romanipe. Jest to jednak koncepcja enigmatyczna i dla nie-Romów trudna do zrozumienia czy choćby zidentyfikowania. Wielu Romów nie umiałoby teoretyzować na temat Romanipe, oni nim po prostu żyją. My, którzy jesteśmy wykształceni, a przez to w pewnym stopniu zasymilowani, możemy podjąć się wyjaśniania, ponieważ lepiej rozumiemy waszą kulturę (nie-Romów), język i sposób, w jaki trzeba wam wyjaśniać tego typu sprawy, byście mogli uwolnić się od uprzedzeń<sup>46</sup>.

Mówiąc o wartościach w społeczności macedońskich Romów należy podkreślić, że inaczej niż w mniejszościach romskich w innych krajach, nie uznają oni zwyczajowego rozgraniczania na to, co „czyste, nieskalane” oraz na to, co „nieczyste” w ramach opisu pewnych zjawisk. Powszechną wartością natomiast jest

[...] szacunek wobec starszych oraz porozumienie co do tego, że kobieta wychodząc za mąż powinna być dziewicą, inaczej bowiem kała honor rodziny. To, co wspólne w obu tych podejściach to centralna rola rodziny, a przez to rodzinnej reputacji w ramach społeczności. [...] Wielu romskich aktywistów oraz organizacji poza rządowych podejmowało próby osłabienia centralnej roli „szacunku” i „honoru” poprzez umiejscowienie tych pojęć w kontekście „wyboru”<sup>47</sup>.

Można powiedzieć, że współcześnie wysiłki na rzecz ograniczenia roli tradycji i klanowych zasad, w imię świadomego podejmowania decyzji i odpowiedzialności za swój los przyniosły pewne rezultaty, choć nie jest to diagnoza nazbyt optymistyczna. Ankieta przeprowadzona w 2006 r. wśród 200 młodych Romów miała wykazać ich skojarzenia z pojęciem Romanipe. Odpowiedzi brzmiały: okłamywanie, kradzieże, prostytucja, homoseksualizm, niespełnione marzenia, żebranie itp.<sup>48</sup>

Kolejnym ważnym elementem związanym z problemem budowania romskiej tożsamości etnicznej jest swoista perspektywa odniesienia do społeczności tzw. nie-Romów i *vice versa*.

Większość osób poddanych rozmowie rozpoznało swoją romską tożsamość w kategoriach „uczucia, które zostało przekazane im przez rodziców”. Zostało to szerzej wytłumaczone w po-

<sup>45</sup> A. Memedova, S. Plaut, A. Boscoboinik, C. Girdano, *Roma's Identities in Southeast Europe...*, s. 35.

<sup>46</sup> E. Eminovska, *Dali Romite mozat da bidat vistinski vernici...*

<sup>47</sup> A. Memedova, S. Plaut, A. Boscoboinik, C. Girdano, *Roma's Identities in Southeast Europe...*, s. 41.

<sup>48</sup> E. Eminovska, *Dali Romite mozat da bidat vistinski vernici...*

wszechnych antropologicznych kategoriach, jak [...] rytuały, zwyczaje, wartości, język i, co najważniejsze, identyfikację/reakcję innych ludzi<sup>49</sup>.

Ten ostatni kontekst pozwala dostrzec niezwykle interesujący i istotny aspekt wpływu globalizacji na budowanie tożsamości romskiej mniejszości w Macedonii. Swoją „romskość” bowiem wielu przedstawicieli tej mniejszości definiuje przez pryzmat ich identyfikacji przez zewnętrznych odbiorców. W tej sytuacji to właśnie globalizacja kulturowa, która prowadzi do szybkiego rozprzestrzeniania się określonych treści, idei i wyobrażeń, choćby w postaci filmów czy muzyki, prowadzi do stworzenia pewnego powszechnego wyobrażenia danego zjawiska (w tym wypadku „romskości”). Przykładem, który wydaje się szczególnie wyrazisty są filmy Emira Kusturicy, jak choćby „Czas Cyganów” czy „Czarny kot, biały kot”. To sztandarowe przykłady kreowania pewnych wyobrażeń o romskiej społeczności na Bałkanach. Filmy te, nagradzane na międzynarodowych festiwalach, tłumaczone na dziesiątki języków, stały się produktem kulturowym w globalnym obiegu, a tym samym stworzyły pewną pojęciową mapę odnoszącą się do identyfikacji romskiej mniejszości narodowej, także w Macedonii. Pierwszorzędnym przykładem takiej sytuacji w przypadku macedońskiej mniejszości romskiej jest film dokumentalisty Aleksandra Manica „Księga rekordów Szutki”. Ten niezwykle zabawny dokument z dużą dozą dystansu i humoru prezentuje zamknięty i bardzo specyficzny świat macedońskich Romów zamieszkujących Shuto Orizari. Prezentowani w filmie bohaterowie najczęściej budzą śmiech odbiorców, ich historie zdają się bowiem tworzyć pewien niemal nierealny obraz, o stylistyce rodem właśnie z filmów Kusturicy. Pomimo, że w przedstawionych sytuacjach jest wiele elementów rzeczywistych, to sposób ich prezentacji i ich nawarstwienie dają efekt swoistej parodii romskiego życia. Choć romska aktywistka Eminova przyznaje, że

Romowie wierzą w wampiry, duchy, czarną i białą magię, zbawianie i tym podobne, i dlatego są wśród was postacie jak te w „Księdze rekordów Szutki” – tylko, że tam chodziło przecież o humor<sup>50</sup>.

Dla tej wykształconej Romki nie ulega wątpliwości, że film jest tylko formą żartu, jednak zasadniczym problemem jest tutaj fakt, że jest on kreowany na dokument, podczas gdy wiele prezentowanych w nim sytuacji jest zaaranżowanych, a wypowiedzi niektórych bohaterów zainspirowane przez autora. Nie umniejsza to oczywiście walorów artystycznych produkcji, prowadzi jednak do bardzo groźnego zjawiska budowania i wzmacniania stereotypów wobec społeczności romskiej. Odbiorca filmu otrzymuje pewnego rodzaju łatwo przyswajalny substytut rzeczywistości, w oparciu, o który konstruuje określone wyobrażenie o społeczności, w stosunku do której jego faktyczne doświadczenie jest przecież ograniczone. To jedno z największych niebezpieczeństw, jakie niesie ze sobą globalizacja w wymiarze kulturowym. Mówił o nim także Benjamin Barber, który stwierdził, że

<sup>49</sup> A. Memedova, S. Plaut, A. Boscoboinik, C. Girdano, *Roma's Identities in Southeast Europe...*, s. 37.

<sup>50</sup> E. Eminovska, *Dali Romite mozat da bidat vistinski vernici...*



[...] jednym z problemów globalizacji i kulturowych zapożyczeń i upodobnień jest to, że [...] mimo, iż otrzymujesz coś na kształt oryginalnego produktu (rozumianego jako element innej kultury) różnica jest bardzo widoczna. [...] Kiedy zapożyczamy między kulturami, jesteśmy, jakby to określił Platon, na drugim, a może nawet trzecim poziomie rzeczywistości, więc oddalamy się od niej<sup>51</sup>.

Bez wątpienia więc kulturowe uproszczenia, charakterystyczne dla współczesnego szybkiego i niezwykle pojemnego przekazu informacji w globalnym świecie, niosą ryzyko zwłaszcza dla grup stanowiących mniejszość, zmuszonych do wielokrotnionego wysiłku w imię ochrony swojej podmiotowości, a przez to szczególnie czułych. Należy jednak przyznać, że procesy globalizacyjne mają w tym kontekście także wyraźnie pozytywny wymiar. Jak podkreślił Andrzej Szostek,

Kulturze zawsze służy dialog – to wręcz banał – a z kolei dialog kulturowy opiera się na wzajemnej komunikacji kultur i tym jest ciekawszy, im ta komunikacja jest żywsza i treściowo bogatsza. Dzieje kultury poszczególnych narodów z reguły pokazują, że jest ona szczególnie bogata na obrzeżach: w miejscu styku różnych tradycji, religii, obyczajów<sup>52</sup>.

Szostek uważa też, że kultura macedońskich Romów z całą pewnością na takim styku kulturowym funkcjonuje, stanowi więc istotny element wzbogacający światową estetykę, choćby w wymiarze kina czy wcześniej opisaney muzyki, choć często niesie to ze sobą ryzyko uproszczeń stanowiących pożywkę dla stereotypów.

Zagadnienie stereotypów ma zasadnicze znaczenie dla integralności etnicznej Romów w Macedonii. W publikacji z 1922 r. Walter Lippman przyrównał stereotypy do maszyny drukarskiej – odlewu składu, którego w sposób wielokrotny używa się w celu powielania tych samych treści. Jest to oczywiście kwestia ekonomii myślenia, która skłania do wykorzystywania pewnych selektywnych informacji w celu tworzenia uproszczonych schematów myślowych. Oczywiście, o ile schematy takie nacechowane są pozytywnie, w grę wchodzi ryzyko pewnych przekłamań w odbiorze rzeczywistości. Kiedy jednak, tak, jak w przypadku macedońskiej mniejszości Romów, ma się do czynienia z kreowaniem negatywnych obrazów realnie wpływających na otoczenie społeczne, wówczas problem staje się poważny. Niestety, postępująca globalizacja społeczna i kulturowa bardzo często niesie ze sobą problem uproszczeń, które stanowią podstawę kulturowej homogenizacji. Jednym z podstawowych narzędzi globalizacji są bez wątpienia media.

Środki masowego przekazu i Internet otwierają bardzo szeroko okno na kultury dotąd nieznane [...]. Równie znane są jednak i równie często przywoływane zagrożenia, płynące z tak obfitego zalewu informacji, jakim bombardują nas prasa, radio, telewizja i Internet. Przede wszystkim ta ogromna masa nieustannie napływających wiadomości nie ułatwia odbiorcy myślenia, utrudnia bowiem osiągnięcie wewnętrznego spokoju, zatrzymanie się, uzyskanie niezbędnego dystansu do tego, nad czym człowiek dokonuje intelektualnej refleksji. Myślenie utrudnione jest często także przez formę przekazu. Dziennikarze (w szerokim sensie używam tu tego terminu) osiągają perfek-

<sup>51</sup> Policy Forum, *Globalization and Culture*, „Cato Policy Report”, May–June 2003, s. 8–9.

<sup>52</sup> A. Szostek, *Kto zyskuje, a kto traci na globalizacji?*, [www.pismoprofile.com/index.cgi?action=01show&idn=34&kind=5](http://www.pismoprofile.com/index.cgi?action=01show&idn=34&kind=5), [01.2004].

cję w nadaniu redagowanym przez się wiadomości postaci małej i lekkostrawnej „pigułki”, która zresztą chętnie jest połykana przez wielu wygodnych odbiorców [...]. Otrzymuje on zwieszły, najczęściej, więc uproszczony obraz faktów lub zdarzeń, podany w sposób, który bardziej lub mniej natarczywie sugeruje zajęcie wobec nich określonej postawy<sup>53</sup>.

Taki właśnie zwieszły, uproszczony obraz rzeczywistości, to pierwszy krok w kierunku stereotypowych narzędzi opisu i rozumienia rzeczywistości, które przez swoje negatywne nacechowanie, mogą okazać się bardzo destruktywne dla stosunkowo kruchej struktury etnicznej Romów. To właśnie stereotypowe i uogólniające oceny tej społeczności sprawiły, że jak już wspomniano, wielu przedstawicieli tej grupy społecznej chętnie zadeklarowało na gruncie wspólnej religii inną niż romska przynależność etniczną. Zaś jedną z istotnych przyczyn takiego stanu była także chęć uniknięcia kwalifikacji do kategorii postrzeganej stereotypowo negatywnie.

Prowadzone wśród macedońskich Romów badania społeczne wykazały też, że zasadniczo ci dobrze zintegrowani z większością społeczną, niewyglądający na Romów (w sensie ubioru czy kolorytu skóry) i wykształceni, identyfikują się jako Romowie. Natomiast ci, którzy są analfabetami lub gorzej wykształceni, wyglądają na Romów, są bezrobotni i spotykają się z przemocą lub dyskryminacją, identyfikują się mniej chętnie jako Romowie<sup>54</sup>. Jednocześnie jednak zdarza się, że wśród Romów, którzy osiągają wyższe wykształcenie dochodzi do wyparcia przynależności do swojej grupy etnicznej, jako swoistej kotwicy w ich rozwoju społecznym. „Dla młodych Romów w Macedonii, wyzwaniem staje się integracja z rorską społecznością, a nie z tą drugą. Zwłaszcza dla młodych wykształconych Romów”<sup>55</sup>.

Globalizacja przez swój powszechny charakter sprzyja sięganiu po to, co w danej kulturze najbardziej krzykliwe, przykuwające uwagę, ale niekoniecznie najbardziej wartościowe. Niestety, najbardziej interesujące okazują się te treści, które w większym stopniu wpływają na budowanie negatywnych wyobrażeń niż pozytywnych wzorców myślenia. W tym wymiarze jednym z najistotniejszych problemów okazuje się drastycznie niski poziom wykształcenia macedońskich Romów, który sprzyja infantylnym zachowaniom także w wymiarze publicznym. Te zaś, głównie za pośrednictwem najbardziej globalnego z mediów, jakim jest Internet, znajdują szeroką międzynarodową publiczność, dostarczając kolejnych uzasadnień dla stereotypowych ocen mniejszości rorskiej. Skrajnym przykładem tego zjawiska stały się parlamentarne wystąpienia posła mniejszości rorskiej. Amdi Bajram to najbardziej znana postać macedońskiej sceny politycznej pochodząca ze społeczności rorskiej. Reprezentacja polityczna tej grupy jest zagwarantowana konstytucyjnie (podobnie jak i pozostałych mniejszości w tym kraju), jednak konkretny reprezentant każdej społeczności wybierany jest w wolnych wyborach. Amdi Bajram od lat cieszy się niesłabnącą popularnością w swojej grupie etnicznej, głównie ze względu na potężny majątek (co w tej grupie stanowi jeden

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> A. Memedova, S. Plaut, A. Boscoboinik, C. Girdano, *Roma's Identities in Southeast Europe...*, s. 8.

<sup>55</sup> E. Eminovska, *Dali Romite mozat da bidat vistinski vernici...*

z podstawowych wyznaczników statusu). Na całych Bałkanach, a za pośrednictwem popularnego portalu społecznościowego YouTube, także na świecie, zasłynął on jednak przede wszystkim ze względu na swoje językowe i merytoryczne błędy oraz wypowiedzi, które przybrały już niemal postać językowych sloganów. Warto tu przytoczyć m.in. jego wypowiedź podczas obrad parlamentarnych, kiedy odnosząc się do prawa obywateli Macedonii do obrony swojego dziedzictwa historycznego (w kontekście sporu z Grecją), stwierdził „Nie zapominajcie, że jesteśmy obywatelami Republiki Macedonii, najstarszymi mieszkańcami tych ziem, którzy z Aleksandrem Macedońskim przybyli tu w dawnych czasach”<sup>56</sup>. Ogólna wesołość wywołana tą wypowiedzią wśród pozostałych posłów nawet na chwilę nie zbiła go z tropu. Inny ciekawy przykład retoryki Bajramiego, to wypowiedź, w której jako wynik swoich analiz procentowych podał do publicznej wiadomości wartość 99,102 procent. Jednak jednym z cieszących się największą popularnością jego wyskoków był incydent z 2010 r. Zwracając się do przedstawicieli parlamentu podczas wystąpienia poselskiego, rozemocjonowany i wzburzony, tłumaczył pozostałym parlamentarzystom, że cieszy się nieporównywalną do nich popularnością (w sensie celebryty) i rozpoznawalnością wśród obywateli, podsumowując „ja jestem w stosunku do was jak coca-cola”<sup>57</sup>. Ta niepoważna i infantylna wypowiedź została natychmiast podchwycona i szeroko rozpowszechniona przez media. Na społecznościowych serwisach słynne wystąpienie Bajramiego obejrzało kilkadziesiąt tysięcy osób. Powstało też wiele parodii reklam słynnego napoju z politykiem w roli głównej. Tego typu zachowania, zwłaszcza osób publicznych mają decydujące znaczenie w kreowaniu całościowego wizerunku społeczności, a tym samym wspierają i budują stereotypy na jej temat.

Pomimo ogólnej stygmatyzacji, Romowie są podziwiani i doceniani za niektóre ze swoich osiągnięć, zwłaszcza na polu muzycznym, a profesjonalni muzycy ze społeczności romskiej są zapraszani przez inne grupy etniczne by grali podczas różnych ważnych okazji<sup>58</sup>.

Globalny przepływ informacji wspomagany przez portale społecznościowe i tzw. dziennikarstwo oddolne, przez stosowane uproszczenia i selektywność informowania, może prowadzić do wzmacniania negatywnych stereotypów. Należy jednak przyznać, że procesy globalizacji w wymiarze społecznym i kulturowym mogą też przynosić bezsporne korzyści dla grup mniejszościowych. W przypadku grupy macedońskich Romów przekłada się to m.in. na inspirowane przez społeczność międzynarodową akcje, zarówno rządowe, jak i aktywność organizacji pozarządowych, służące poprawie sytuacji tej grupy.

Sektor pozarządowy jest reprezentowany przez ponad 100 stowarzyszeń obywatelskich, które w głównej mierze pracują lokalnie i zasadniczo zajmują się aktywnością humanitarną, a na-

<sup>56</sup> [www.youtube.com/watch?v=K5psb4CXdpI&feature=related](http://www.youtube.com/watch?v=K5psb4CXdpI&feature=related).

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> V. T. Ortakovski, *Interethnic Relations...*, s. 26.

stępnie stowarzyszenia z zakresu praw człowieka i stowarzyszenia poświęcone określonym grupom ludzi (kobietom, dzieciom, młodzieży)<sup>59</sup>.

Są to działania nakierowane na poprawę poziomu wykształcenia, zwiększenie potencjału zawodowego, wzmacnianie etnicznej tożsamości, przy jednoczesnej integracji ze społecznością większościową.

Większość macedońskich programów rozwojowych, włączając programy wspierające Romów, stały się niemal całkowicie zależne od datków. [...] Edukacja zapewniana przez państwo jest w znacznym stopniu uzupełniana przez pozarządowe organizacje, które są finansowane przez granty w postaci dotacji społeczności międzynarodowej<sup>60</sup>.

Romskie organizacje pozarządowe można znaleźć na terenie całej Macedonii. [...] Ponad 32 ofiarodawców wspiera dziesięć spośród badanych organizacji pozarządowych. [...] Najczęściej wymieniani międzynarodowi darczyńcy to OSCE, UNHCR i OSIBudapest<sup>61</sup>.

W działania na rzecz romskiej mniejszości w Macedonii angażuje się wielu, w tym też np. Stowarzyszenie Amerykańskiej Palesty, Szwedzki Komitet Helsiński i UNHCR, którzy sponsorują lub sponsorowali wiele różnych programów i projektów macedońskich organizacji pozarządowych<sup>62</sup>. Jest to bez wątpienia bardzo istotny wymiar wpływu, jaki na funkcjonowanie mniejszości wywiera fakt rozwijania się globalnej wioski. Lokalne problemy macedońskich Romów stają się bowiem problemami dzielonymi ze społecznością światową i wywołują określone reakcje. W tym kontekście pozytywny wpływ globalizacji na funkcjonowanie romskiej mniejszości jest bezwzględnie pozytywny, ponieważ międzynarodowe dotacje wspierają organizacje funkcjonujące w obrębie tej kultury i rozumiejące jej specyfikę. Nie niesie to w związku z tym ryzyka szkodliwej dla etnicznej tożsamości standaryzacji, która mogłaby mieć miejsce, gdyby w pomoc romskiej mniejszości angażowały się bezpośrednio organizacje wyrosłe na innym gruncie kulturowym.

Nie zmienia to oczywiście faktu, że także zagraniczne organizacje oraz wolontariusze niezwiązani w żaden sposób z romskim kręgiem kulturowym w Macedonii, starają się współdziałać w imię poprawy sytuacji tej grupy społecznej. Nie sposób nie wspomnieć, że także sami Romowie, zwłaszcza ci, których materialny status i społeczna świadomość na to pozwalają, starają się działać aktywnie na rzecz promowania tolerancji wobec swojej mniejszości etnicznej. Doskonałym przykładem jest działalność wspomnianej już wcześniej Esmi Redzepovej. Włączyła się ona aktywnie w kampanię Rady Europy pod hasłem „Wyrażaj się głośno przeciw dyskryminacji”. Na stronie kampanii przekonywała:

<sup>59</sup> O. Mitevski, *Strategy of RNGO...*, s. 5.

<sup>60</sup> *Advancing Education of Roma in Macedonia*, [w:] *Country Assessment and the Roma Education Fund's Strategic Directions*, Roma Education Fund, Serbia 2007, s. 10–11.

<sup>61</sup> S. Plaut, *Mapping Communication Patterns between Romani Media and Romani NGOs in The Republic of Macedonia*, [www.sivola.net/download/Information\\_Impass\\_English.pdf](http://www.sivola.net/download/Information_Impass_English.pdf), [31.10.2003], s. 6.

<sup>62</sup> J. Selm, *Stateless Roma in Macedonia...*, s. 47.

Każdy człowiek ma prawo do godnego życia, niezależnie od swojej etnicznej, wyznaniowej i kulturalnej przynależności. Dlatego apeluję do rządów wszystkich krajów, by dano Romom szansę na integrację ze społeczeństwem, tak jak w wypadku mojego kraju, Republiki Macedonii, kraju, która włącza Romów wespół z innymi etnicznymi społecznościami, we wszystkich sferach społecznych i w życiu kulturalnym kraju [...]. Są gazety w języku romskim oraz wszystkie inne uwarunkowania konieczne człowiekowi, by czuł się kochany i szanowany w społeczeństwie<sup>63</sup>.

Znaczenie międzynarodowego wpływu na sytuację mniejszości etnicznych w Macedonii było też bardzo widoczne w dobie konfliktu etnicznego w 2001 r. Doszło wówczas do ostrych starć pomiędzy rdzennymi Macedończykami a mniejszością albańską. Był to jednak w głównej mierze konflikt na gruncie religijnym (prawosławie kontra islam) i w tym wymiarze przełożył się także na sytuację macedońskich Romów. Bardzo istotny okazał się z chwilą rozpoczęcia konfliktu wpływ procesów globalizacji. Zintegrowana społeczność międzynarodowa, mając jeszcze w pamięci krwawe zajścia wojen w Jugosławii i Serbii, zdecydowała się na natychmiastową reakcję. Przyjęcie zdecydowanej postawy przedstawicieli społeczności międzynarodowej, rozpoczęte przez nich mediacje i upór w dążeniu do porozumienia sprawiły, że w zaledwie kilka tygodni po wybuchu walk, doprowadzono do podpisania 13 lipca 2001 r. w Ochrydzie porozumienia pokojowego.

Dokument ten ma fundamentalne znaczenie dla Republiki Macedonii, nie tylko ze względu na jego rolę w zakończeniu konfliktu, ale i przez swoje postanowienia, które znacząco wpłynęły na obecny kształt konstytucji kraju (uchwalona w 1991 r., ogłoszona 6 stycznia 1992 r.), a tym samym całej struktury prawnej kraju. Porozumienie zbudowane jest z części głównej (ogólnie ujmującej kwestie najważniejszych przekształceń) oraz 3 aneksów (dotyczących, odpowiednio, zmian w konstytucji, legislacji oraz zasad implementacji postanowień). Już wstęp do części głównej naświetla priorytetowe cele i znaczenie aktu, informując, że staje się on gwarantem macedońskiej demokracji i ma umożliwić bliższą współpracę między republiką a wspólnotą europejską. Dokument ma promować pokojowy rozwój społeczeństwa obywatelskiego, bazując na szacunku dla tożsamości etnicznej wszystkich obywateli Macedonii.

Wszystkie zaś wymienione tutaj wartości odzwierciedlają znaczenie sił międzynarodowych w ochronie tożsamości etnicznej mniejszości romskiej. Podkreśla to także postanowienie 6.1<sup>64</sup> pokojowego porozumienia ochrydzkiego, które informuje, że strony konfliktu zapraszają społeczność międzynarodową do współuczestnictwa we wdrażaniu jego postanowień. Zwrócono się też do społeczności międzynarodowej z zachętą prowadzenia profesjonalnych szkoleń z zakresu mediów dla członków społeczności mniejszościowych w Macedonii. Jasno więc widać, że porozumienie ochrydzkie nie tylko wpływa na wzmocnienie etnicznych sfer publicznych, ale przez swoje postanowienia ustanawia ich prawo do prezento-

<sup>63</sup> Council of Europe, [www.coe.int/t/dg4/anti-discrimination-campaign/ressources/endorsements/endorsement\\_esma\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/anti-discrimination-campaign/ressources/endorsements/endorsement_esma_en.asp).

<sup>64</sup> *Ohridskiot Ramkoven Dogovor*, [www.siofa.gov.mk/mk/dokumente/Ramkoven\\_dogovor.pdf](http://www.siofa.gov.mk/mk/dokumente/Ramkoven_dogovor.pdf).

wania się w mediach, poszukując jednocześnie gruntu dla profesjonalnego i skutecznego działania tych ostatnich.

Media to jedno z podstawowych narzędzi pogłębiającej się globalizacji, jednocześnie pełnią rolę wzmacniacza interesów i praw mniejszości etnicznej. Warto tu przypomnieć twierdzenia McNaira, który środki masowego komunikowania uznał za jądro sfery publicznej, to one bowiem umożliwiają przepływ opinii i faktów, dzięki którym konstruowany jest wspólny zasób wiedzy stanowiący fundament kolektywnego działania politycznego. Jedną z zasadniczych cech systemu demokratycznego jest racjonalny wybór, który z kolei zdeterminowany jest istnieniem wykształconych obywateli<sup>65</sup>. Odnosi się to także do społeczności mniejszościowych w kraju multietnicznym. Według teorii Habermasa, właśnie na drodze dokonywanej przez media tematyzacji i edukacji społeczeństwo nabiera opisanego przez McNaira charakteru. Media stwarzają więc warunki do powstania sfery publicznej, w której formułuje się opinia publiczna o trwałości i skutecznym funkcjonowaniu mniejszości etnicznej. W przypadku Romów w Macedonii ich aktywność medialna jest imponująca. Na szczególną uwagę zasługuje powstała w 1992 r. romska stacja telewizyjna TV BTR, która jako pierwsza na świecie nadaje codzienny, 24-godzinny program. W sierpniu 2004 r. stacja BTR zapisała się na stałe w medialnej historii Republiki Macedonii – jako pierwsza niezależna stacja prywatna telewizyjna zdołała podpisać umowę w sprawie nadawania programu satelitarnego. Było to więc znaczące wydarzenie zarówno z punktu widzenia społeczności Romów, jak i ogólnie pojętego rynku medialnego Republiki Macedonii. Fakt, że przekaz telewizji BTR przybrał formę satelitarną, jest istotny także z punktu widzenia postępującej globalizacji. Telewizja ta stała się bowiem medium w pełni globalnym, a tym samym stworzyła efektywne narzędzia dla promocji i wspierania romskiej etnicznej mniejszości Macedonii w środowisku międzynarodowym. Przykładem potwierdzającym to zjawisko, choć w nieco innym wymiarze, jest druga nagroda zdobyta w 2000 r. podczas XVI Festiwalu „Złoty Żebak”, organizowanego w Koszycach na Słowacji, za film dokumentalny „Czym jest dzieciństwo”. Do walki przystąpiło ponad 100 produkcji przygotowanych przez niemal 50 stacji lokalnych z 16 krajów<sup>66</sup>. Istotną rolę pełni też druga romska telewizja – TV Šutel. Stacja ta rozpoczęła nadawanie w języku romskim, dzisiaj prezentuje przekazy także po macedońsku. Ma również wydanie internetowe, co sprzyja rozprzestrzenianiu ważnych dla tej społeczności treści w wymiarze globalnym i stwarza możliwość poznania macedońskiej mniejszości romskiej przez użytkowników Internetu na całym świecie (choć oczywiście po pokonaniu bariery językowej). Stacja TV Šutel, tak jak i BTR, nadaje swój program ze stolicy – Skopje.

Wspomnieć też należy o istotnej roli macedońskiego nadawcy publicznego – MTV. Drugi program tego nadawcy, zarówno radia, jak i telewizji, prezentuje

<sup>65</sup> B. McNair, *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*, Poznań 1995, s. 40.

<sup>66</sup> Medienhilfe Ex-Jugoslavien, *Professional Solidarity against Nationalism and Chauvinism*, [www.archiv.medienhilfe.ch/Projekte/MAC/BTR/2001PROJ.htm](http://www.archiv.medienhilfe.ch/Projekte/MAC/BTR/2001PROJ.htm).



programy w językach mniejszości, dzienną ramówkę dzieląc proporcjonalnie pomiędzy poszczególne społeczności, w zależności od ich liczebnej reprezentacji. I tak, odpowiednio, swój czas antenowy mogą wykorzystać przedstawiciele mniejszości albańskiej, tureckiej, romskiej, wołoskiej, serbskiej i bośniackiej. Oczywiście należy także uwzględnić rolę publicznych nadawców lokalnych, którzy prezentują programy w kilku językach (zazwyczaj zależnie od struktury społecznej w danym regionie). Trzeba jednak zaznaczyć, że aktywność taka nie jest wyłącznie kwestią dobrej woli czy intuicji rynkowej nadawcy – powyższe kwestie wyraźnie reguluje Ustawa o działalności nadawczej. Artykuł 117 tejże ustawy zaznacza, że na terenie Republiki Macedonii MRT powinna nadawać serwis telewizyjny w języku macedońskim oraz jeden serwis programowy w języku używanym przez przynajmniej 20% obywateli, innym niż macedoński, tak jak i w językach innych społeczności niewiększościowych. Niestety, przedstawiciele tych grup wielokrotnie podkreślają, że nadawca publiczny pozostaje pod silnymi wpływami rządzących (stąd realizuje polityczne interesy), a tym samym nie można przyznać mu waloru obiektywizmu i rzetelności w informowaniu. Niemniej choć codzienna część ramówki publicznego nadawcy w języku romskim może nie odpowiadać w pełni oczekiwaniom odbiorców, ma zasadnicze znaczenie dla budowania ich etnicznej świadomości, wzmacniania języka romskiego i zachęca społeczność do kreowania własnych mediów.

Organizacją życia społecznego kierują dwie podstawowe zasady – wspólnotowa, związana z pokrewieństwem, przyjaźnią, sąsiedztwem, bliskością, bezpośredniością i naturalnością stosunków międzyludzkich oraz zrzeszeniowa kojarząca się z konwencją, umową społeczną, podległością normom, obowiązkiem, anonimowością<sup>67</sup>.

W przypadku romskiej mniejszości etnicznej w Republice Macedonii, to właśnie ten pierwszy model jest obserwowany. Jego istotą stają się bliskie, ścisłe relacje wewnątrz grup i klanów, które choć często odmienne, nadal pozostają w bliskiej relacji ze względu na charakterystyczne dziedzictwo kulturowe, system wartości i wynikający z nich zbliżony sposób postrzegania rzeczywistości. Procesom globalizacji towarzyszy wzmożona dyfuzja kulturowa i to ona w znacznej mierze determinuje sytuację społeczności, dla których właśnie kulturowe dziedzictwo, a nie kapitał czy władza polityczna, stanowi trzon istnienia i gwarancję przetrwania. W tym wymiarze globalizacja może mieć fatalny wpływ, jeśli rozumiana jest jako „wehikuł macdonaldyzacji i bezmyślnej unifikacji lokalnych kultur, wręcz śmiertelnego zagrożenia dla narodowych tożsamości”<sup>68</sup>. W tym kontekście, odnosząc się do pierwotnego problemu – w jakim stopniu postępujące procesy kulturowej globalizacji mogą oddziaływać na funkcjonowanie i zachowanie trwałości mniejszości narodowej i w jakim stopniu grupy te włączają się w ów proces świadomie i aktywnie – można stwierdzić, że w znacznym stopniu to od samej społecz-

<sup>67</sup> T. Paleczny, *Typy tożsamości kulturowej a procesy globalizacji*, Kraków 2005, s. 1.

<sup>68</sup> Z. Anioł, *Paradoksy globalizacji*, Warszawa 2002, s. 9.

ności mniejszościowej zależy, jaką rolę otrzyma w ramach procesów globalizacji. Faktem jest, że zjawisko to związane jest z pewną relatywizacją wartości, erozją narodowej pamięci, homogenizacją kultur i tradycji oraz oderwaniem ich od społeczności w ramach, których funkcjonują. Takie procesy pod wieloma względami zachodzą współcześnie także w środowisku macedońskiej mniejszości Romów. Jednak wnioski wyciągnięte z głębszej analizy tego zjawiska pozwalają stwierdzić, że poza wieloma innymi niebezpieczeństwami, globalizacja może stać się sposobem na poprawę standardu życia, polepszenie jej społecznej percepcji i stworzenie stabilnego gruntu do pracy nad ochroną praw służących zachowaniu tożsamości. Leon Dyszewski stwierdził, że

[...] jednostki stykając się z odmiennymi kulturami mają dużą szansę kształtowania autonomii własnej osoby. Stykając się z różnymi wartościami, odmiennymi sposobami ujmowania rzeczywistości, odmiennymi zwyczajami i wytworami, nieustannie coś nowego poznają, oceniają i wybierają, a tym samym zyskują swoistą niezależność w stosunku do środowiska, w którym żyją<sup>69</sup>.

To sami Romowie decydując w głównej mierze o walce z analfabetyzmem czy wykluczeniem społecznym kobiet w łonie własnej społeczności, mogą wzmacniać swoją pozycję w kształtującej się współcześnie dynamicznie mozaice kultur. Liczne organizacje pozarządowe, ale także i władze Macedonii dokładają wysiłków w imię poprawy sytuacji społecznej tej grupy, jej aktywizacji politycznej i poprawy standardów życia. W dużej mierze jest to zasługa także procesów globalizacji i związanych z nimi zjawisk globalnego upowszechnienia problemów lokalnych oraz nacisków międzynarodowej opinii publicznej na ich rozwiązanie. Wszystko to dowodzi, że globalizacja niesie ze sobą równie dużo szans, co i zagrożeń. Tylko świadome podejście romskiej mniejszości do wynikających z globalnej uniwersalizacji wyzwań, pozwoli im przetrwać i się rozwinąć. Macedońscy Romowie doskonale poradzą sobie w jednoczącym się świecie, bowiem to przecież oni od setek lat wędrują po wszystkich kontynentach, stale wzbogacając swoją tradycję. Wspomniana wcześniej Esma Redzepova, wielokrotna kandydatka do pokojowej nagrody Nobla powiedziała:

Oni są prawdziwymi kosmopolitami. Ich domy są zawsze otwarte. Nasza filozofia zakłada, że na ziemię przybywamy nadzy i nadzy ją opuszczamy. Dlatego właśnie ziemia jest dla nas wszystkich, nie należąc jednocześnie do nikogo<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> L. Dyszewski, *Rodzina twórcą i przekazicielem kultury*, Lublin 2003, s. 154.

<sup>70</sup> J. Korbik, *Esma Redzepova: Roma are Cosmopolitan*, [www.cafebabel.co.uk/article/34781/esma-redzepova-macedonia-roma-france-gypsy.html](http://www.cafebabel.co.uk/article/34781/esma-redzepova-macedonia-roma-france-gypsy.html), [13.08.2010].

---

**VARIA**

---



Magdalena Bainczyk

## **THE CONCEPT OF HUMAN DIGNITY IN EUROPEAN UNION LAW<sup>1</sup>**

Although European Union law is a impressive, hierarchically-structured edifice neither its construction nor its foundations (ie. its basic laws) were carefully planned and laid out. The shape and evolution of the system has always been affected by the agendas of its participants, but now, with more countries joining the club, the difficulties of consensus-building are all too obvious. The European Court of Justice may provide some relief by rulings which reach out into the field of general law and go some way to bridging the gaps in EU fundamental laws, but it is no more than an ad hoc procedure.<sup>2</sup> The EJC is not in a position to act systematically. It can only deal with cases as they turn up, and even then its judges are not immune to criticism from politicians who insist that in an organization like the European Union the principal lawmaking authority at the constitutional level rests with the member states, and not an institution.<sup>3</sup>

A good illustration of this assessment of the problems faced by the EU legal system can be found in one aspect of its history, ie. the staking out of the legal foundations for the protection of human rights, first by the European Community, and then by the European Union. Originally human rights remained outside the area of community integration, a state of affairs confirmed by the judgments of the Court

---

<sup>1</sup> Tekst stanowi uzupełnioną wersję referatu wygłoszonego na X Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Państwo, gospodarka, społeczeństwo”, Kraków, 13–15 czerwca 2010 r., powstał w oparciu o kwerendę finansowaną ze środków na badania własne WSM/BW/3/2010.

<sup>2</sup> N. Foster, *EU Law Directions*, Oxford 2010, p. 107.

<sup>3</sup> About lawmaking function of the EU courts, especially in relation to secondary law: T. T. Koncewicz, *Aksjologia unijnego kodeksu proceduralnego*, Warszawa 2010, p. 307.

of Justice. However, under pressure from some member states, especially Germany which treated the protection of human rights as an absolute priority after the Second World war, they were gradually brought under the roof of the ECJ. In the 1960s in a series of its rulings human rights were admitted to the rank of essential principles of the European treaties. As the treaties themselves did not contain any specific catalogue of human rights, the Court had to make up that deficiency by drawing on the common constitutional traditions of the member states and various international treaties, in particular the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR).<sup>4</sup>

The establishment of the European Union in 1993 did not result in any significant changes in the existing human rights legislation. In line with the established practice of the European Court of Justice Art. F Clause 2 (or the present Art. 6.3) of the original Treaty<sup>5</sup> declared the Union's commitment to human rights as spelled out in the EUHR or derived from the constitutional traditions common to the EU member states. The Treaty of Amsterdam (1997), drafted to strengthen the axiological foundations of the Union on the eve of its expansion into Central and Eastern Europe, amplified the old Article F by a clause containing a list of core principles, among them respect for human rights and fundamental freedoms. In addition, both member states and the candidate states for membership were committed to safeguard human rights by Articles 7 and 49 of the TEU. Yet, it must be made clear, none of these amendments were tantamount to the adoption of a clear-cut catalogue of human rights protected by the EU. In consequence, the legal ground on which the ECJ produced a whole series of human rights judgments in the 1990s was rather dubious. Even then, however, their contribution to the development and clarification of the relevant general law is beyond dispute.

The drafting of the Charter of Fundamental Rights (the Charter) in 2000 was hailed as a final breakthrough on the road to safeguarding human rights in the EU. Yet when it was to be adopted and made into law some member states put on the brakes. As a result this formidable piece of legislation remained for a long time a mere political declaration. For some reason this inadequacy did not hinder the Court of the First Instance,<sup>6</sup> and then the Court of Justice<sup>7</sup> itself from giving the Charter

<sup>4</sup> A. Arnall, A. Dashwood, M. Dougan, M. Ross, E. Spaventa, D. Wyatt, *European Union Law*, London 2006, p. 257; N. Foster, *Foster on EU Law*, Oxford 2011, p. 120.

<sup>5</sup> Consolidated version of the Treaty on European Union, OJ 2010, C 86, p. 13 ff.

<sup>6</sup> Case T-54/99, *max.mobil v. Commission*, ECR 2002 Page II-00313, "The diligent and impartial treatment of a complaint is associated with the right to sound administration which is one of the general principles that are observed in a State governed by the rule of law and are common to the constitutional traditions of the Member States. Article 41(1) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union proclaimed at Nice on 7 December 2000 confirms that [e]very person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union."

<sup>7</sup> Case C-540/03, *European Parliament v Council of the European Union*, ERC 2006 Page I-05769, "The Charter of Fundamental Rights of the European Union likewise recognises, in Article 7, the right to respect for private or family life. This provision must be read in conjunction with the obligation to have regard to the child's best interests, which are recognised in Article 24(2) of the Charter, and taking account of the need, expressed in Article 24(3), for a child to maintain on a regular basis a personal relationship with both his or her parents."; A. Wyrozumska, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej – problemy pluralizmu porządków prawnych*, [in:] *Suwerenność*



unqualified acknowledgement in their rulings. As the EU pressed ahead with the consolidation of its constitutional framework the Charter of Fundamental Rights was incorporated into the text of what was generally referred to as the European Constitution. It became thus an integral part of an international treaty signed up by member states, and in effect an element of EU primary (ie. constitutional) law.<sup>8</sup> At the time when the Charter was being drafted and later, when it was presented at an intergovernmental conference, it attracted far less controversy than another element of the proposed Constitution, the Preamble.<sup>9</sup> It is hard not to find it odd as preambles are not legally binding. The debate was unexpectedly drowned out when French and Dutch voters rejected the Constitutional Treaty in two separate referendums in 2005. It was not until June 2007 that the European Council took action to break the deadlock.<sup>10</sup> The Council agreed on a set of guidelines (Mandate)<sup>11</sup> for an Intergovernmental Conference which was to revamp the discarded bill (called first the Reform Treaty, and later Treaty of Lisbon). In accordance with recommendation I.9 of the Mandate the article concerned with the protection of fundamental rights was to refer explicitly to the Charter of Fundamental Rights, but the text of the Charter was not to be included in the new treaty. This solution, which had been backed by a number of countries including Poland, meant that Charter was not an integral part of the amended treaty. The decoupling of the Charter from the main document was treated as an important element of a strategy of deconstitutionalization, ie. playing down the constitutional implications of the new treaty to ease its passage over the hurdles of the ratification process.<sup>12</sup> The treaty had to be ratified by each of the member states (as required by Art. 48 of the TEU). The strategy was successful but only to a point. The adoption by the United Kingdom and Poland of the British protocol<sup>13</sup> and the opt-out assurances given to the Czech Republic<sup>14</sup> show that there is a group of member states that are not prepared to accept the Charter as an indispensable element of the process of European integration.

Although it was left out of the main text the amended treaty, the TUE accords to the Charter the legal status of a treaty (Art. 6.1). It seems that this provision

---

*i ponadnarodowość a integracja europejska*, ed. J. Barcz, Warszawa 2006, p. 158; R. Streinz, C. Ohler, C. Hermann, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU*, München 2010, p. 127.

<sup>8</sup> Part II of the Treaty establishing a Constitution for Europe, OJ 2004, C 310.

<sup>9</sup> J. J. Weiler, *Chrześcijańska Europa: konstytucyjny imperializm czy wielokulturowość?*, Poznań 2003.

<sup>10</sup> Brussels European Council 21/22 June 2007, Presidency Conclusions, I Treaty reform process, [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf) [14.02.2012].

<sup>11</sup> Idem, Annex I, IGC Mandate.

<sup>12</sup> Idem, Annex I, IGC Mandate, I.1.; F. Jasiński, *Chapter II. Charter of Fundamental Rights: structure, scope, of regulation and present practical meaning*, [in:] *Fundamental Rights Protection in the European Union*, ed. J. Barcz, Warszawa 2009, p. 45.

<sup>13</sup> Protocol (No 30) on the application of the Charter of fundamental rights of the European Union on Poland and the United Kingdom, OJ 2010, C 86, p. 313.

<sup>14</sup> Brussels European Council 29/30 October 2009, Presidency Conclusions, I.1.2., Annex I, Protocol on the application of the Charter of fundamental rights of the European Union to the Czech Republic, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/110889.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/110889.pdf) [14.02.2012].

admits a new category of legislation to the set of EU primary laws. So far only treaties concluded between nations and general principles of law laid down by the ECJ have been ranked as primary law. The Charter, however, is neither an international accord nor is it part of the Treaties.<sup>15</sup> It is worth noting that as Art. 6.2 of the TUE makes it possible for the UE to accede to the ECHR there is no reason why the Union should not be guided in its activities by the catalogue of human rights recognized by all European countries, including the member states of the EU.

One may wonder what are the political and legal reasons why forty-seven European countries have accepted the Convention and implemented its mechanisms for more than fifty years while the twenty-seven UE member states find it hard to endorse the Charter of Fundamental Rights. Surely a major stumbling block is the extraordinarily wide scope of the Charter. Its fifty articles enumerate a panoply of rights all of which, if the Charter's title is anything to go by, would have to be called fundamental (!). The Convention is by comparison much more modest. Another source of concern is the activity and political role of the Court of Justice. To many observers its track record is a good illustration of judicial activism rather than judicial restraint.<sup>16</sup> To be fair, though, similar misgivings have often been voiced about the judges from the European Court of Human Rights in Strasbourg.

This brief presentation of the evolution of the legal framework encompassing the protection of human rights indicates that working out compromises on the axiological foundations of the Union will be an exceptionally hard job. Likewise, the adoption of the Charter is not going to put an end to debates about legal safeguards of human rights, including the thorny issue of interpreting the Charter's concept of human dignity.

## Human dignity in the rulings of the European Court of Justice

The concept of human dignity in the law of the European Communities and then the law of the EU cannot be studied in isolation from the process of framing EU primary laws, as described above. In spite of the fact that the dignity of the human person has been universally recognized as the source of all human rights<sup>17</sup> this very concept was virtually absent from not only the European Community legislation but also the ECJ rulings until the 1990s. The few exceptions will be presented below.

One of the first judgments in which the ECJ evoked the concept of dignity was connected with its interpretation of Council Directive 76/207/EEC<sup>18</sup> on the

<sup>15</sup> C. Mik, *Chapter III. The Charter of Fundamental Rights: determinants of Protective Standards*, [in:] *Fundamental Rights Protection...*, p. 63.

<sup>16</sup> D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, p. 627.

<sup>17</sup> R. J. Schweizer, F. Sprecher, *Menschenwürde im Völkerrecht*, [in:] *Menschenwürde als Rechtsbegriff*, ed. K. Seelmann, "Archiv für Recht und Sozialphilosophie", ARSP Beiheft Nr. 101, p. 127; J. M. Bergmann, *Das Menschenbild der ERMK*, Baden-Baden 1995, p. 119; regarding the German Constitution: A. Bleckmann, *Staatrecht II. Die Grundrechte*, Köln 1997, p. 539.

<sup>18</sup> Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions, OJ L 39, 14.2.1976, p. 40–42.

implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions with regard to the rights of transsexual persons.<sup>19</sup> The Court ruled that protection from discrimination on the ground of sex constitutes a fundamental human right and it is the duty of the Court to uphold that principle. Furthermore, the scope of the Directive must not be narrowed to discrimination against persons of one sex, but also to cases of discrimination of persons who have changed their sex. The judgment insists that toleration for such discriminatory practices would amount to a breach of the fundamental human rights of respect and freedom. It also reaffirms the Court's commitment to the protection of those rights.

More explicit references to human dignity on the part of the ECJ can be found in the 2001 ruling following an action challenging the legal basis of the Biotechnology Directive 98/44/EC,<sup>20</sup> which introduced important regulations in the field of biotechnological research and patenting.<sup>21</sup> The Dutch government's challenge was based on the argument that the application of the principle of patentability to elements extracted from the human body reduces "living human matter to a means to an end and undermines human dignity". In its rejection of the Dutch plea the Court came up with the following definition of its own role: "It is for the Court of Justice, in its review of the compatibility of acts of the institutions with the general principles of Community law, to ensure that the fundamental right to human dignity and integrity is observed". Also in addressing the specific issues raised by the applicant the Court sought to clarify its position by invoking the concept of human dignity, ie. "As regards respect for human dignity, this is guaranteed in principle by Article 5(1) of the Directive which provides that the human body at the various stages of its formation and development cannot constitute a patentable invention. Nor are the elements of the human body patentable in themselves and their discovery cannot be the subject of protection. Only inventions which combine a natural element with a technical process enabling it to be isolated or produced for an industrial application can be the subject of an application for a patent." (Para. 71–72)

Human dignity also features in Case 36/02, in which the ECJ was called upon to rule on the legality of a ban imposed on some forms of business activity in the interests of public order. The action was lodged by a German leisure-centre entrepreneur who was banned by the City of Bonn from offering to the public a simulated killing-game with laser guns ordered from a British supplier. In its preliminary judgment the EJC sought both to endorse the freedom to exchange of

---

<sup>19</sup> Case 13/94, *P v. S and Cornwall County Council*, ECR 1996 Page I-02143, "To tolerate such discrimination would be tantamount, as regard such a person, to a failure to respect the dignity and freedom to which he or she is entitled, and which the Court has duty to safeguard" (Para. 22).

<sup>20</sup> Directive 98/44/EC of the European Parliament and of the Council of 6 July 1998 on the legal protection of biotechnological inventions, OJ L 213, 30.7.1998, p. 13–21.

<sup>21</sup> Case C-377/98, *Kingdom of the Netherlands v European Parliament and Council of the European Union*, ECR 2001 Page I-07079; C. Meisner, *Biopatentierung und Menschenwürde*, Baden-Baden 2006, p. 153; M. Rau, F. Schorkopf, *Der EuGH und Menschenwürde*, "Neue Juristische Woche" 2002, Heft 34, p. 2448.

services and to justify the prohibition by grounding it in the obligation to protect fundamental human rights enshrined in the EU law. The judgment affirms that '[...] the Community legal order undeniably strives to ensure respect for human dignity as a general principle of law. There can therefore be no doubt that the objective of protecting human dignity is compatible with Community law, it being immaterial in that respect that, in Germany, the principle of respect for human dignity has a particular status as an independent fundamental right.'<sup>22</sup>

In each of the judgments mentioned above the Court made only short references to the concept of dignity without offering even a minimum description of its scope. The judges merely reaffirm the place of dignity in EU law and rank it alongside the general principles of law. Moreover, their interpretation of the Biotechnology Directive may suggest that they see human dignity not only as a general principle but also an inalienable personal right.<sup>23</sup>

### Dignity of the human person in the Charter of Fundamental Rights

The Treaty of Lisbon<sup>24</sup> has extended significantly the range of EU's competences in all dimensions, including the sphere of axiological foundations. The upgrading of 'the respect for human dignity' to the highest rank of the Union's values in the new Article 2 of the TEU is of great importance both to the coherence of the primary treaty law and the concept of human dignity. One of the consequences of this move is that human dignity is to receive maximum level of protection not only inside the EU but also outside, in its relations with the rest of the world. The latter point, if there were any doubts about it, is made absolutely clear in Article 21.1 the TEU.

At this point, however, I would like to analyze at some length Article 1 of the Charter<sup>25</sup>, which I find crucial to my discussion. Its pithy formula ("Human dignity is inviolable. It must be respected and protected.") contains a wealth of normative implications on both practical and theoretical level. The latter have lately become the subject of wide-ranging debates.

One of its high points was a discussion held in 1999 by the European Convention, whose members were at that time still working on the wording of the Charter.<sup>26</sup> The summary of that discussion is available in a document (*Explanations relating to the Charter*)<sup>27</sup> compiled by the Bureau of the Convention, but it does not

<sup>22</sup> Case C-36/02, Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, ECR 2004 Page I-09609, para. 34.

<sup>23</sup> M. Borovsky, [in:] J. Meyer, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011, p. 114. According to Ch. Meisner the concept of human dignity was interpreted by the ECJ rather as a general principle: *Biopatentierung und Menschenwürde*, Baden-Baden 2006, p. 162; M. Rau, F. Schorkopf, *Der EuGH und Menschenwürde*..., p. 24489.

<sup>24</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, OJ 2007 C 306.

<sup>25</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ 2010 C 83.

<sup>26</sup> A. Arnulf, A. Dashwood, M. Dougan, M. Ross, E. Spaventa, D. Wyatt, *European Union Law*..., p. 285; M. Borovsky, [in:] *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*..., p. 104.

<sup>27</sup> Explanations relating to the Charter of fundamental rights, OJ 2007 C 303, p. 17.

offer a great deal of insight into what the key concept of dignity actually denotes. We are merely reminded that the principle of human dignity was enshrined in the Preamble to the 1948 Universal Declaration of Human Rights, and that it recurs in the judgments of the European Court of Justice, most notably in C-377/98 (*The Netherlands v Parliament and Council* discussed earlier). There the ECJ unequivocally declared that the right to dignity was part and parcel of the EU law. The *Explanations* also affirm that “the dignity of the human person is not only a fundamental right in itself but constitutes the real basis of fundamental rights” and that it is “part of the substance of the rights laid down in this Charter”. In the light of statements declaring it to be ‘a fundamental right in itself’ and ‘the real basis’ or the very ‘substance of other rights’ dignity must be seen as both a general principle (rule) and a concrete, inalienable personal right.<sup>28</sup> In highlighting the latter aspect the *Explanations* go so far as to give the inviolability of dignity absolute primacy in situations of hard choice by stipulating that “none of the rights laid down in this Charter may be used to harm the dignity of another person” and that “it must be respected, even where a right is restricted”. It is no accident that the protection of human dignity was put at the very beginning of a normative text like the Charter.<sup>29</sup> This arrangement reveals the axiological choice made by the EU legislator and a declaration that human dignity provides the most solid foundation for the basic rights enumerated in the Charter. In them the idea of dignity is reflected and made concrete. This is indicated by the disposition of among others the right to life and the prohibition of the use torture in Chapter I named ‘Dignity’.

In addition to being regarded as a source of fundamental rights the concept of dignity proclaimed by Article 1 of the Charter may be used to empower and uphold the right which has its locus in any concrete human person. In the Charter that right is usually given a subsidiary role with regard to rights and freedoms named in the following articles. It is even suggested that this ‘subject-centred’ right should be resorted to in exceptional circumstances only; otherwise the underlying concept of dignity would soon be brought into disrepute.<sup>30</sup> The problematic legal cases highlighted in the judgments of the ECJ present us with an exemplary array of circumstances in which the concept of dignity attached to the ‘subjective’ right is open to interpretation. Biotechnology, as shown by C-377/98, offers the most notable example, but it is not the only field where the ECJ legislation sets new boundaries by upholding subject-centred rights for minority groups, eg. the transsexual persons.

As we have already noted the language of the EU primary law does not possess a uniform terminology that could address the issue of dignity. This deficiency may well lead to problems in charting the distinctions between human dignity and

<sup>28</sup> M. Borovsky, [in:] *Charta der Grundrechte der Europäischen Union...*, p. 114.

<sup>29</sup> T. Rensmann, *Grundwerte im Prozess der europäischen Konstitutionalisierung*, [in:] D. Blumenwitz, G. H. Goring, D. Murswiek, *Die Europäische Union als Wertgemeinschaft*, Berlin 2005, p. 58.

<sup>30</sup> H. D. Jarass, *EG-Grundrechte*, München 2005, p. 118, in relation to the German Constitution: J. Isensee, *Menschenwürde: die säkulare Gesellschaft auf der Suche nach dem Absoluten*, “Archiv des öffentlichen Rechts” 2006, p. 187.

the dignity of the human person. It seems that the concept of the dignity of the human person implies a narrower band of protection. 'Dignity of the human person', as K. Complak has demonstrated, tends to be associated with a certain phase of life, and consequently is rather less handy when used to justify protection of life's either end, ie. its very early and very late phase.<sup>31</sup>

Work on developing a clear-cut interpretation of the meaning of human dignity is already bogged down by disagreements over the subject-centred range of protection postulated by Article 1 of the Charter. While some insist that the formula covers the whole lifespan of the subject of legal rights, a living human being, inclusive of the embryo phase, others question that interpretation. H. Jarass dismisses the idea that the earliest phase of life must be protected by arguing that the EU member states are nowhere near reaching a consensus on that point.<sup>32</sup> Similar controversies have been triggered off by initiatives launched in some European countries to legalize euthanasia. Obviously the decision to decriminalize assisted suicide has to be squared with commitment of the legal system to the protection of the human dignity of the elderly or severely/terminally ill persons. If the judgment in the Grogan case<sup>33</sup> in which the EJC recognized abortion as a market service within the meaning of Community law is to be treated as a straw in the Court may, for example, order the lifting of a ban on ads about euthanasia in a country where this kind of service is illegal. And if we follow H. Jarass's argument the lack of consensus between member states on the protection of human life in both the embryo and the advanced stage should result in leaving those categories of persons outside the safeguards afforded by the concept of human dignity. In other words, the logic of the argument compels us to go for the lower level of protection, 'run to the bottom' as it is called in the doctrine of EU law. J.H.H. Weiler who shares Jarass's view would have the Court of Justice, EU's principal court, do more to set and promote standards for the whole of European.<sup>34</sup> The question is whether such standards would be accepted by countries with a high levels of protection.

When accepted, the principle of protection of human dignity creates duties and obligations, both positive and negative, that have to be discharged, in accordance with Art. 51.1 of the Charter, by the institutions, bodies, offices and agencies of the Union. However, member states do not have to implement the provisions of the Charter over and beyond their declared commitment to EU law. Finally, the current doctrine has no clear answer to the question if provisions of the Charter are also addressed to third parties.

---

<sup>31</sup> K. Complak, *O prawidłowe pojmowanie godności osoby ludzkiej w porządku prawnym RP*, [in:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.

<sup>32</sup> H. D. Jarass, *EG-Grundrechte...*, p. 118; M. Borovsky, [in:] *Charta der Grundrechte der Europäischen Union...*, p. 116.

<sup>33</sup> C-159/90, *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v Stephen Grogan and others*, ECR 1991 Page I-04685.

<sup>34</sup> J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge 1999, p. 117.



The 'objective' scope of the concept of human dignity is no less difficult to define than its subject-centred range of reference discussed above. In his study H.D. Jarass draws on the so-called *Objektformel* which functions in the jurisprudence of the German Constitutional Court.

According to that definition man is the subject, and not the object of the actions undertaken by the state, or, in the case of the EU, of an international body.<sup>35</sup> As the implementation of the norm of the protection of human dignity with regard to the large number of rights listed in the Charter has to observe the principle of subsidiarity, every act of commission and omission which seriously undermines a person's integrity must qualify as an assault on his dignity. Torture, detention in inhuman conditions, or forcing people to become guinea pigs are some of the classic examples used to illustrate the violation of human dignity. However, none of these examples, except perhaps the one dealing with medical experiments, can in any conceivable way be related to the competences of the EU. In short, they are wholly inappropriate and cannot be used to illustrate the possible violation of Article 1. Meanwhile each of the ECJ cases discussed earlier, ie. the problem of patents in the world of biotechnological research, opening up the internal market of the EU to all kinds of controversial 'products' and 'services', UE financing of unethical research, may fall foul of Article 1 or both Article 1 and 2.<sup>36</sup> And if courts decided to change their attitude to abortion or euthanasia services, their judgments would belong to the same category.

---

<sup>35</sup> H. D. Jarass, *EG-Grundrechte...*, p. 117.

<sup>36</sup> M. Borovsky, [in:] *Charta der Grundrechte der Europäischen Union...*, p. 117.



Jasmin Khalifa

## **LEGAL FRAMEWORK OF ECONOMICS RELATIONS BETWEEN THE EU AND THE ARAB COUNTRIES**

After Mohamed Bouazizi, a Tunisian street vendor, had set himself on fire on 17 December 2010, a wave of protest developed in the small Tunisian town of Sidi Bouzid and spread throughout the whole region. The ongoing demonstrations from Morocco to Syria, which started in January 2011, have drawn the attention of the world to the Arab countries. Despite the many differences between the countries of the Middle East and North Africa, the demonstrating crowds have been demanding the same thing – regime change<sup>1</sup>.

According to many experts, reasons and triggers for the rebellions in Tunisia, Egypt, Syria, Bahrain, Libya and Yemen, as well as the quite intensive protests in Morocco, Algeria, Jordan, the Occupied Palestinian Territories and in Iraq, lie in repressive state structures, in easier access to communication technologies, in widespread poverty as well as in economic development.

Thus it seems to be no coincidence that, even though all social classes have participated in the demonstrations, the protest movement has been especially related to the “Facebook Youth”. In the Mediterranean Arab countries, under-25-year-olds represent on average 60% of the population, and therefore comprise a large proportion of the hundreds of thousands of job seekers who flood the jobs market every year (UNDP: 36). The youth unemployment rate ranges from 15% (in Mo-

---

<sup>1</sup> In all Arabic-speaking countries affected by the protests the demonstrating crowds shout: „ديري بـعشلا” (The nation demands the fall of the regime – El Shaab yureed isqaat el nizaam).

rocco) to 46% (in Algeria), thus making apparent the protest potential of this large demographic group (UNDP: 109).

The consequences of the events in the Arab world do not only concern the community of states but also the neighboring regions. Europe in particular is connected to this important region through geostrategic, political, historic and cultural interdependencies. For these reasons the European Union<sup>2</sup> (EU) has cultivated initial contractual relations with its southern neighboring countries ever since the late 1950s<sup>3</sup>, which have intensified over time and been adapted to suit historical circumstance and changing political and economic interests (Benkö: 44).

In 1972, the EU undertook its first initiative to unify its contractual relations with the Southern Mediterranean third countries – based up until then on diverse bilateral treaties – by introducing a regional approach and implementing the “Global Mediterranean Policy” (GMP). Thenceforth the Arab Mediterranean Countries<sup>4</sup> (AMCs) were treated for the first time as a homogenous group in EU external relations (Chenal et al.: 14). Traditionally, economic relations between the EU and the AMCs played the biggest role in the contractual engagement. Areas beyond the scope of economics were first considered only in recent years.

Due to the recent events in the Arab world, the EU has launched a major reform of contractual relations with its southern neighboring countries. Catherine Ashton, The High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, announced in March 2011 “A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean”, which can be considered the launch of revised contractual involvement with the AMCs. For this reason it was not altogether surprising that the European Commission (EC) declared a redesign of the European Neighborhood Policy (ENP) (“A New Response to New Neighbors in Transition”) at the G8 summit in Deauville on 25 May 2011.

Since the latest reform will be based on already existing agreements, this paper concentrates in its first part on the historical development of contractual relations between the EU and the AMCs, briefly outlining the historical context and the overall approach pursued by the contracting parties. The second part focuses on the provisions governing economic relations, which are considered the most important part of the agreements. Since the bilateral agreements follow the same pattern and structure, and only vary in comprehensiveness, it is by and large possible to make statements applicable to all contracts.

---

<sup>2</sup> It is only since the Treaty of Lisbon that the EU was vested with legal personality and the associated treaty-making power. For the sake of convenience and better legibility this paper will not elaborate on the EU's former necessity to act through the European Communities and in collaboration with the EU member states (“mixed agreements”). Hereafter, the EU will be used collectively as the body authorized to conclude international treaties with third states.

<sup>3</sup> One of the protocols annexed to the Treaty of Rome (1958) already regulated preferential trade arrangements for Tunisia and Algeria.

<sup>4</sup> Algeria, Egypt, Occupied Palestinian Territories, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco, Syria and Tunisia.

## Historical Development of Contractual Relations between the EU and the AMCs

The cooperation agreements gradually concluded between the EU and the AMCs within the framework of the GMP in the 1970s concentrated mainly on trade-related aspects, although some aid arrangements and very limited social provisions were added. The core of the agreement, however, consisted of stipulations granting unilateral trade preferences for industrial goods from the AMCs. This was implemented by the dismantlement of customs on industrial products. To a far less comprehensive degree the EU conveyed limited trade preferences for exports of agricultural products from AMCs. Even though the contracts contained provisions intended to ensure reciprocity – meaning the gradual abolishment of customs for EU-exports – no schedule was determined (Chenal et al.: 15).

The accession of Spain and Portugal to the EU in 1986 as well as the fall of the Iron Curtain in 1989 sparked off a desire to launch negotiations to modify the agreements with the AMCs. Particularly the southern EU member states, such as Italy, France and Spain, insisted on negotiations at the beginning of the 1990s concerning a revision of the existing cooperation agreements with the southern Mediterranean third countries. They feared the increasing significance of Eastern Europe could reduce interest in the AMCs.

The formulation of the new agreements took place virtually simultaneously with the establishment of the World Trade Organization (WTO) in 1994, which the EU and its member states, as well as some of the AMCs<sup>5</sup>, joined as founding members. For this reason, the agreements concluded within the Euro-Mediterranean Partnership (EMP) one year later also contain traces of the assumption, advocated by the WTO, that trade liberalization will lead to widespread prosperity and that economic integration is the most promising strategy for economic growth (Montero-Luque, p. 3; Chenal et al.: 14).

With the launch of the EMP in 1995, contractual relations received a completely new foundation. The “Barcelona Declaration”<sup>6</sup>, a document establishing a contractual relationship based on partnership, for the first time determines the idea of the equality of the signatories, and pledges to work in consideration of the contracting parties’ mutual interests, motivated by cooperation rather than competition.<sup>7</sup> The main goals of the EMP comprised the institutionalization and facilitation of dialogue on all levels, a major expansion of the areas of cooperation as well as

<sup>5</sup> Egypt, Morocco and Tunisia are founding members of the WTO.

<sup>6</sup> The Barcelona Declaration does not deploy direct effect and can be classified as “soft international law”. Hence, the declaration evolves its effect exclusively *de lege ferenda*.

<sup>7</sup> The general rule in international law allows the contracting parties to determine the content of international agreements based on their own discretion. International law conveys extensive freedom of contract to the signatories, delimitating only those provisions which result in the invalidation of the agreement, as mentioned in Art. 48 to 52 VCLT I (Vienna Convention on the Law of Treaties). Asymmetries to the clear detriment of one of the parties are therefore within the scope of international law, provided they are within the scope of Art. 48 ff. VCLT I.

exploring new forms of economic cooperation and development. The contractual parties considered the foundation of the EMP as a means of establishing a “common area of peace, prosperity and stability”.

In addition to engaging in multilateral cooperation, respective bilateral association agreements (AA) were concluded between the former 12 Mediterranean countries<sup>8</sup> and the then 15 EU member states (Chenal et al.: 18). The bilateral AAs aimed at active cooperation in three main areas of interest following a similar – in many areas an identical – structure and wording. The first so-called “basket” of the agreements was concerned with strengthening the political and security policy-related dialogue, the second basket included elements promoting cooperative partnership in the area of economy and finance, the third basket contained provisions on enhanced cooperation in social, cultural and personal matters (Chenal et al.: 17).

Despite expectations that the accomplishment of – in some cases impressive – economic growth and increases in the volume of bilateral trade with some of the AMCs<sup>9</sup> would have positive effects on the high unemployment, widespread poverty and absent foreign direct investment (considered key for economic development), the overall economic situation worsened.<sup>10</sup> The wealth gap widened, corruption increased and the awaited political transformation, as well as the improvement of social and economic circumstances affecting all levels of society, could not be achieved with the support of the EMP (Elshobaki, Amr. et al.: 42).

Even though the EMP did not attain its self-imposed objectives, many of the structures established within the framework of the contractual interaction, as well as the bilateral agreements concluded with the individual AMCs, still remain cornerstones of contractual relations today.

After the accession of Malta and Cyprus during the EU enlargement of 2004, the EU introduced the European Neighborhood Policy (ENP) and realigned its relations with its neighboring countries through bilateral Action Plans. The ENP was established as a supplement to the EMP and was considered an adequate alternative to accession to the EU. The new agreements offered the signatories of the ENP prospects for enhanced participation in the single market, as well as greater involvement in EU programs, in return for the implementation of national democratic and human rights reforms and the opening of their markets.

The ENP comprised 16 neighboring EU third states, including the eight AMCs participating in the EMP, Israel, Libya, neighboring Eastern European countries, such as Ukraine and Belarus, as well as Caucasus countries.<sup>11</sup> The inclu-

---

<sup>8</sup> Algeria, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco, Tunisia, Syria, Israel, Turkey, Cyprus, Malta (which both acceded to the EU in 2004) and the Occupied Palestinian Territories.

<sup>9</sup> Morocco, Tunisia and Egypt.

<sup>10</sup> Institute for Security Studies [ISS], *The Arabic Democratic Wave – How the EU Can Seize the Moment*, March 2011, p. 46.

<sup>11</sup> In addition to the eight Arab-Mediterranean countries who are signatories of the EMP – namely Algeria, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco, the Occupied Palestinian Territories, Syria and Tunisia – Libya, Israel, Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, Ukraine and Belarus are also members of the ENP.



sion of further signatories led to enhanced competition for the funding allocated to the members of the ENP for AMCs, since from then on they had to compete with additional contracting parties. Consequently, the AMCs voiced concerns that the geographic enlargement of the ENP would dissolve regional identity, which had been promoted within the EMP. Furthermore, critics emphasized that the ENP enhanced bilateral cooperation at the expense of multilateral dialogue, thus counteracting the consideration of regional particularities and common interests, which had been fostered within the framework of the EMP.

In 2005 – ten years after the establishment of the EMP – there were calls for new reforms not only of the ENP, but also of the EMP. With France at the forefront of the group of EU member states insisting on a restructuring of the contractual engagement with the Southern Mediterranean third states, an influential EU state was – two years later, in 2007 – openly and vehemently campaigning for a revision of the agreements. The French-led reform of the Barcelona process, which led to the creation of the Union for the Mediterranean (UfM), was expected to boost the weakened partnership.

The UfM was formally launched on 13 July 2008, in Paris. In addition to the signatories of the EMP, consisting of the eight AMCs, Israel and Turkey, the cooperation was extended to six more EU third states (EEAS, n.d.).

Even though the main elements of the Barcelona Process and the ENP remained intact, the UfM changed the institutional structure of the cooperation by establishing its own secretariat based in Barcelona and introducing a co-determined co-presidency with equal representation at the highest political level (Aliboni, Roberto: 2). However, it is difficult to pinpoint the specific extent of the structural changes to date, since, as a result of ongoing disputes over the exercising of the co-presidency, the division of competences between the UfM secretariat and the EC, the funding and the budget of the secretariat as well as a number of failed high-level meetings, it is impossible to come to clear conclusions (Bicchi, Frederica: 4–5).

The implementation of political reforms in return for certain incentives, as foreseen within the ENP, lost its importance with the introduction of the UfM (Tocci, Nathalie and Cassarino, Jean-Pierre: 6). However, following the EU's recent reaction to the events in the AMCs, the reform announced by Catherine Ashton in May 2011 contains measures that revitalize cooperation within the ENP. In addition to restoring the EC's role in Euro-Mediterranean relations, it can be assumed that that EU funding and the degree of cooperation will again become more interconnected with the extent of implemented reforms ("conditionality") (European Neighbourhood Watch: 1).

## **Economic Provisions in the Agreements between the EU and the AMCs**

As a key trading partner, the EU plays a significant role in the Mediterranean. In 2009, the AMCs conducted around 42% of total imports and approximately 40% of total exports (World Bank: 4) with the EU (Elshobaki, Amr et al.: 47).<sup>12</sup> The AMCs have succeeded in increasing their total trade volume with the EU since 1995; however, in nearly all the AMCs the existing trade deficits with the EU have still not been offset (Montero-Luque, p. 3; Elshobaki, Amr et al.: 31f.). Algeria and Syria were the only states that generated trade surpluses within the group of AMCs, as a result of their large oil resources (Blanc, Frédéric et al.: 5). Trade with Europe is particularly important for North-African AMCs, as sales markets in their southern neighbor countries offer less lucrative possibilities (Chenal, Alan et al.: 22). Against the backdrop of the relatively insignificant role played by intra-regional trade, i.e. trade between the individual AMCs, many of the AMCs show great interest in effective trade relations with the EU.

The EU accession of Greece, Spain and Portugal in the late 1980s brought with it a loss of significance for economic relations with the EU's southern neighbors. This loss was deepened with the completion of the EU single market in 1993. Due to the similarity of the Mediterranean markets, suddenly numerous goods became available within the EU custom-free. As an example, the EU could cover 100% of its demand for tomatoes, potatoes and olive oil within the single market (Chenal, Alan et al.: 16). Therefore from the point of view of trade policy the AMCs as trade partners played a subordinate role for the EU. In 2010, the EU marketed only 6% of its total export in the AMCs and imported approximately 4% of its total imports from the AMCs (World Bank: 2).

For the EU the importance of cooperation goes beyond an interest in economic cooperation with its southern neighboring countries. This is why, in the process of drawing up the AAs within the framework of the EMP at the beginning of the 1990s, it was essential for the EU to include provisions envisaging the creation of a platform for dialogue on subjects such as migration, security, energy or the Middle East conflict (Bicchi, Frederica: 4). The EMP was considered the best way to satisfy the interests of all contracting parties, based on the assumption that liberalization of the AMCs' markets would create "an area of shared prosperity" in the Mediterranean. The creation of a comprehensive free trade area was expected to bring about sustainable and balanced social and economic development, improved living conditions, an increase in the level of employment as well as enhanced regional cooperation and integration. At the same time – on a multilateral level – the contracting parties intended to intensify efforts to strengthen political cooperation (De Ville, Ferdi., and Reynaert, Vicky: 193).

---

<sup>12</sup> Approximately 70% of total exports from the three Maghreb countries are destined for the EU, while the remaining AMCs "only" account for around 30% of its exports to the WU.

In addition to the completion of the Euro-Mediterranean free trade area, the contracting parties envisaged the launch of negotiations on greater liberalization of trade in services and the right of establishment (Montero-Luque: 22). The ultimate goal set by the contracting parties was a comprehensive integration of the Mediterranean as an economic area (De Ville, Ferdi., and Reynaert, Vicky: 193–194).

The comprehensive free trade area envisaged within the framework of the EMP was meant to be achieved by means of the gradual liberalization of bilateral trade ("North-South integration") and by completing these efforts with the dismantlement of trade restrictions between the AMCs ("South-South integration"). While a nearly complete liberalization of industrial goods exports from the AMCs to the EU was promptly accomplished, a transitional period of 12 years for the implementation of reciprocity – i.e. complete liberalization in the trade in industrial goods from the EU to AMCs – was scheduled in order to offset the big losses incurred by the AMCs through customs and duties. Cross-national trade in the politically particularly sensitive area of trade with agricultural goods continued to be limited by many trade barriers in the form of exemptions from customs duties, tariff reductions and quantitative restrictions (Montero-Luque: 3). Liberalization of trade in agricultural products is, however, of particular interest to states with great export potential in this area. Since the export of agricultural produce accounts for 36% of all exports in Syria, 19% in Morocco, 15% in Jordan and 12% in Egypt, further liberalization in the sector is vital for these countries (Blanc, Frédéric et al.: 5). Hence, negotiations on an increase of reciprocal trade preferences in agricultural products, processed or otherwise, and fisheries products, were started in 2005 within the framework of "Rabat Roadmap" (Blanc, Frédéric et al.: 30). As a consequence of the modest achievements in establishing a Euro-Mediterranean free trade area within the framework of the EMP, the contracting parties decided in 2003 to conclude supplementary bilateral agreements within the framework of the ENP. The agreements aimed at intensifying economic integration, taking into account the particularities of the individual contracting party. The joint drafting of individual Action Plans was aimed at creating a more flexible and efficient instrument to proceed with the dismantlement of trade barriers, including measures to abolish non-tariff trade restrictions, which was intended to be accomplished by the removal of technical barriers to trade, a unification of existing rules of origin and through harmonization of standards and procedures (Ayadi, Rym. et al.: 28). Furthermore, incentives for introducing national reforms of tax policies, public finance management, monetary and employment policies were promised (Montero-Luque: 3). While the EU had initially announced that, in return for the implementation of reforms, the contracting parties in the ENP would be offered "a stake in the single market", clear resentment was shown by the EU member states, whereupon the EC redefined the proposal by merely offering "a measure of economic integration" in exchange for the implementation of reforms (Chenal, Alan et al.: 26). The incentives promised to the AMCs within the ENP comprised further trade concessions,

enhanced participation in EU programs and a stronger cooperation in the areas of infrastructure, energy, information, environment, research and social affairs (Tocci, Nathalie and Cassarino, Jean-Pierre: 11).

Due to great progress in the implementation of political reforms, the EU granted Morocco – in 2008 – and Jordan – in 2010 – *statut avancé* (“advanced status”). This provided the beneficiaries with privileged access to the European market and further expanded bilateral political and economic cooperation (Chenal, Alan et al.: 60). Negotiations with Tunisia were due to be concluded in January 2011 (ENPI Info Center, n.p.). However, due to the recent events a finalization has been delayed, though at the beginning of September 2011 the EU had just repeated its offer (EEAS, n.p.).

However, even the ambitious measures taken by the ENP did not lead to the desired economic and political changes. Despite the fact that tailor-made measures were defined with the direct involvement of the southern partners, and although dialogue on fundamental and human rights was encouraged, several shortcomings persisted. The dragging negotiations on the liberalization of trade in agricultural products, the modest success of negotiations on trade in services and the right of establishment, as well as the decreased importance of regional cooperation, which had a negative impact on foreign direct investment: all this contributed to the desire for a revision of the cooperation.

It cannot be determined with certainty whether the UfM represented the most suitable instrument for tackling the existing shortcomings. From an economic viewpoint, the UfM strengthened cooperation on an inter-state level, i.e. cooperation between individual states or small groups of countries from the northern and southern shores. The promotion of projects in six determined areas of interest<sup>13</sup> opened up the opportunity for interested – preferably neighboring – contracting parties to cooperate on a sub-regional level (Bicchi, Frederica: 9). In this respect the UfM empowered inter-state rather than regional cooperation, and thus the bilateral component of the partnership.

For economic cooperation in particular, the Mediterranean Business Development Initiative (MBDI), with its stated goal to strengthen micro, small and medium-sized enterprises (MSME), was of great interest. Considering the major significance of MSME in the AMCs, the MBDI seems to be a suitable new innovation. However, since similar measures were agreed during the ministerial conference in Caserta in 2004, as well as within the framework of the ENP, the added value of this initiative is limited to the newly introduced project character (Ayadi, Rym and Fanelli, Antonio: 1–2).

---

<sup>13</sup> The priority areas comprise activities dealing with de-pollution of the Mediterranean Sea, the establishment of maritime and land highways, civil protection initiatives, a Mediterranean solar energy plan, the establishment of a Euro-Mediterranean University in Slovenia, and the Mediterranean Business Development Initiative focusing on micro, small and medium-sized enterprises.

## Conclusion

The mass protests in the AMCs have initiated heated debates on the improvement of the contractual relationship between the EU and the AMCs in Europe. The EU openly admits to mistakes and weaknesses in the existing contractual engagement with the AMCs, and political and civilian representatives have called for measures to strengthen relations with the countries of the region. In this respect the mass protests in the AMCs have kick-started a positive development in the EU. At the moment it is difficult to predict to what extent this dialogue, which is currently taking place on a mainly political level, will be translated into concrete measures. The political unrest in the AMCs, however, offers an excellent opportunity to simplify and improve the dense network of contractual provisions, which underlie the contractual relations between the EU and the AMCs.

In view of the fact that the EU is the prime trading partner for most of the AMCs, it is expected that economic provisions will continue to be the center of interest in future negotiations. Yet this time the EU might have to deal with newly elected representatives from the AMCs, who may participate in a more confident manner in the negotiations. Hopefully, the contracting parties will make use of the opportunities for contractual cooperation presented by the historic events taking place in the AMCs by aiming to deepen the partnership relationship, since, due to existing interdependencies, regional cooperation between the EU and the AMCs is of vital importance.

## References

- Aliboni Roberto, *The State of Play of the Union for the Mediterranean in the Euro-Med Context*, Roma, Istituto Affari Internazionali, September 2010, [www.iai.it/pdf/DocIAI/IAI1017.pdf](http://www.iai.it/pdf/DocIAI/IAI1017.pdf) [15.09.2011].
- Ayadi Rym et al., *Economic Integration in the Euro-Mediterranean Region*, Center for Social and Economic Research, No. 0089, September 2009, [www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/october/tradoc\\_145214.pdf](http://www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/october/tradoc_145214.pdf) [15.09.2011].
- Ayadi Rym, Fanelli Antonio, *A New Framework for Euro-Med Cooperation on Micro, Small and Medium-Sized Enterprise Support – The Role of the Union for the Mediterranean*, Center for Social and Economic Research, No. 239, May 2011, [www.ceps.eu/ceps/download/5537](http://www.ceps.eu/ceps/download/5537) [15.09.2011].
- Barcelona Declaration, Final Declaration of the Barcelona Euro-Mediterranean Ministerial Conference of 27 and 28 November 1995, [www.europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/mediterranean\\_partner\\_countries/r15001\\_en.htm](http://www.europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15001_en.htm) [15.09.2011].
- Benkö Arad, *Die Mittelmeerpoltik der Europäischen Union*, Vienna, Austrian Institute for International Affairs, 2000.

Bicchi Frederica, *The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations*, Taylor & Francis Online, Mediterranean Politics, 14 March 2011, [www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13629395.2011.547365](http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13629395.2011.547365) [15.09.2011].

Blanc Frédéric et al., *The Euro-Mediterranean Partnership at Crossroads*, Forum Euroméditerranéen des Instituts de Sciences Économiques, ed. A. Galal, J.-L. Reiffers, November 2010, [www.femise.org/PDF/Femise\\_A2010gb.pdf](http://www.femise.org/PDF/Femise_A2010gb.pdf) [15.09.2011].

Center for Social and Economic Research, *European Neighbourhood Watch*, Brussels, Center CEPS, Issue 71, 30 May 2011, [www.ceps.eu/system/files/simple-news/2011/05/NWatch71.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/simple-news/2011/05/NWatch71.pdf) [15.09.2011].

Chenal Alan et al., *The Euro-Mediterranean Dialogue: Prospects For an Area of Prosperity and Security*, Foundation for European Progressive Studies, Fondazione Italianeuropei, Brussels 2009, [www.feps-europe.eu/fileadmin/downloads/thematic\\_studies/FEPS\\_IE\\_Euromed.pdf](http://www.feps-europe.eu/fileadmin/downloads/thematic_studies/FEPS_IE_Euromed.pdf) [15.09.2011].

De Ville Ferdi, Reynaert Vicky, « The Euro-Mediterranean Free Trade Area: an Evaluation on the Eve of the (Missed) Deadline », University of Gent, L'Europe en formation No. 356 (2010), [www.biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&fileOId=1036264&recordOId=1036256](http://www.biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&fileOId=1036264&recordOId=1036256) [15.09.2011].

Elshobaki Amr et al., *The Arabic Democratic Wave – How the EU can seize the moment*, Institute for Security Studies, ed. A. de Vasconcelos, March 2011, [www.iss.europa.eu/uploads/media/The\\_Arab\\_Democratic\\_Wave\\_-\\_how\\_the\\_EU\\_can\\_seize\\_the\\_moment.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The_Arab_Democratic_Wave_-_how_the_EU_can_seize_the_moment.pdf) [15.09.2011].

ENPI Info Center, *Tunisia: EU will see through advanced status talks with new democratic government*, 31 January 2011, [www.enpi-info.eu/medportal/news/latest/23914/Tunisia:-EU-will-see-through-advanced-status-talks-with-new-democratic-government](http://www.enpi-info.eu/medportal/news/latest/23914/Tunisia:-EU-will-see-through-advanced-status-talks-with-new-democratic-government) [15.09.2011].

European External Action Service, “Euro-Mediterranean Partnership (Euromed)”, Europa. European Union [n.d.], [www.eeas.europa.eu/euromed/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm) [15.09.2011].

European External Action Service, “Statement by Commissioner Stefan Füle following his meeting with Mr Habib Essid, Minister of Interior of Tunisia”, Europa, European Union, MEMO/11/582, 6 September 2011, [www.europa.eu/rapid/press-ReleasesAction.do?reference=MEMO/11/582&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en](http://www.europa.eu/rapid/press-ReleasesAction.do?reference=MEMO/11/582&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en) [15.09.2011].

European Commission, *A New Response to a Changing Neighbourhood*, COM (2011) 303, 25 May 2011, [www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/com\\_11\\_303\\_de.pdf](http://www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_de.pdf) [15.09.2011].

High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy (HREU), *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, COM (2011) 200 final, 8 March 2011, [www.eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011\\_200\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf) [15.09.2011].

Montero-Luque Maria Immaculada, *Euro-Mediterranean Process – Union for the Mediterranean: Macroeconomic and Financial Developments in the Wake of the Global Crisis at the Southern Rim of the Mediterranean*, Social Science Research Network, July 2009, [www.ecgi.ssrn.com/delivery.php?](http://www.ecgi.ssrn.com/delivery.php?) [15.09.2011].

Tocci Nathalie, Cassarino Jean-Pierre, *Rethinking the EU's Mediterranean Policies Post-I/II*, Roma, Istituto Affari Internazionali, March 2011, [www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1106.pdf](http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1106.pdf) [15.09.2011].

United Nations Development Programme, *Arab Human Development Report*, New York, UNDP, July 2009, [www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf](http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf) [15.09.2011].

World Bank, *Trade MEDA–EU (Excl. Turkey)*, European Commission, 17 March 2011, [www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113485.pdf](http://www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113485.pdf) [15.09.2011].





Harri Mäkinen

## **THE IMPORTANCE AND TEACHING OF INTERCULTURAL COMMUNICATION**

The above mentioned Finnish newspaper headlines report diversely and widely about Finland's internationalization. Both worldwide and locally, major changes have transformed the world into a global village. From the perspective of intercultural communication, the following events and changes are crucial. Improvements in transportation technology have made it easier, faster and cheaper to travel around the world. Developments in communication technology allow us to have an online connection with almost all parts of the world. News spread around more rapidly than ever before.

Internationalization of the economy has increased our dependency on other parts of the world. Changes in international economy – no matter good or bad – have almost immediate effect on our everyday lives. Memberships in international associations, various international commitments and multinational companies further increase international cooperation. Internationalization has also been affected by ever increasing migration. Phenomenons like natural disasters, wars and poverty push people away from their original living environments. On the other hand, better and safer living conditions of the industrialized countries – and their labor shortage – attract people.

In a contemporary globalized world – and as a subject to be taught – intercultural communication is more topical and important than ever before. In our everyday lives, we face more and more people with various cultural backgrounds.

As a result, in our everyday lives – and also in working life – we need a new kind of sensitivity and competences in order to communicate and understand each other.

The development of Finnish social policy and also the work practices in the social field have always followed the changes of the Finnish society. This is also true today, when internationality is among the most significant factors shaping the functional environment of the social field. In the working life, more and more workers meet individuals and families – as customers or fellow workers – with unfamiliar cultural backgrounds. To be able to offer students the knowledge and skills the internationalized and multicultural working life requires, educational institutes have been forced to take this globalizing development into consideration. In Kymenlaakso University of Applied Sciences' (KyUAS) Social Care Department, increased internationality can be seen in deepened cooperation between foreign universities and units of social care. It has also caused more intense student and teacher exchange. In addition, our degree programme and most of the courses in it, emphasize international and multicultural aspects.

This article is based on authors' experiences as a teacher of intercultural cooperation and as a departments' international coordinator. Primarily, article has been written to teachers. Main objective is to awake readers' interest in intercultural communication and to give ideas for teaching it. Article concentrates in examining the basics of intercultural communication. At first, reasons will be given to convince the reader of the necessity and topicality of the subject. Secondly, the basic concepts – culture and communication – will be shortly described. Thirdly, communicational differences are examined in relation to cultural differences. Stumbling blocks of intercultural communication are also handled. Finally, article tries to draw a picture about a culturally sensitive worker and tries to encourage teachers.

## **Why Intercultural Communication?**

As a subject, intercultural communication is more topical and important than ever before. In our everyday lives – including working life – we meet more and more people with unfamiliar cultural backgrounds. At the same time we face more and more strange and unknown habits and phenomenon. This is already true in the service sector – not forgetting social and health care services. In such a working life we need cultural sensitivity, including theoretical knowledge and capability to meet and communicate despite language problems, conflicting views or difficult life situations.<sup>1</sup>

At the same time, research results show that officials – who for example meet foreigners as customers – lack sensitivity and multicultural skills. More precisely, they lack language skills and knowledge about foreign customers special needs. These officials also complain about the inadequacy of their former education

---

<sup>1</sup> Rätty 2002: 8.

in relation to various cultural practices and value and norm systems behind them. Furthermore, they wish to be more familiar with foreign religions.<sup>2</sup>

The main goal of teaching and learning the basics of intercultural communication is to answer these multicultural challenges. It is essential that we learn to understand the meaning of intercultural communication in an international and globalized world. Knowledge and skills of international communication allow us to observe and analyze communicational situations. In addition – and most importantly – it enables us to see our own culture based assumptions and to understand more widely and deeply, how various cultural backgrounds can be seen – and how they influence – in communicational situations.

Becoming more conscious about our own culture based assumptions, enables us to recognize our own prejudices and understand different aspects than our own. Keeping our own culture at arms' length, helps us to face behavior and attitudes, which are still strange and unfamiliar to us. Insufficient ability to reflect our own cultural structures can lead to uncertainty, tension and misunderstandings in situations where we meet representatives of other cultures.

Communication skills need to be understood in their broadest sense when we think about them from the intercultural point of view. Knowledge of languages – structures, pronunciation and terminology – provides us a tool for communication, but this is not enough. In addition, if we really want to understand the “others”, we need to know their communication styles (habits of social interaction, nonverbal language), their culture (general characteristics, history, religion) and we also need a right kind of attitude (genuineness, openness, friendliness). Mainly from the attitude comes the will to understand the “other”.

The importance of intercultural communication comes clearly out from the fact that it emphasizes the interactional and communicational nature of those situations where people with different cultural backgrounds meet. In fact, entire cultures don't meet each other, but individual representatives of them do.

Of course, we have to admit, that knowing the basics of intercultural communication is not the answer to all questions we face in multicultural situations. Still, it helps us be more realistic and more prepared concerning the multiple challenges of these situations. This already reduces misunderstandings. From social fields' point of view, these skills are desperately needed especially in those basic services, which newcomers (for example immigrants) firstly use in their new home countries.

## **Culture as a Frame and as a Way of Life**

Definition of culture is problematic and challenging, because of concepts' multiplicity. It is important to make a difference between narrow and broad definitions of the concept. From a narrow point of view culture is usually defined as high culture.

---

<sup>2</sup> Pitkänen 1999: 109–113.

These definitions emphasize cultural products, famous achievements and characters in arts and sciences. This is an important part of culture, but only a small part of the whole. From intercultural communications' point of view, it is more useful to see and define culture as a way of life of a group of people. This way of life includes behaviors, beliefs, values, and symbols which that group of people accept and pass along by communication and imitation from one generation to the next. Culture has also been defined as "communities' personality".<sup>3</sup>

Räty defines culture as a frame through which we examine the world.<sup>4</sup> This definition emphasizes cultures' role in the processes where we give meaning to our observations. Culture influences the way we see the world and what kind of meanings we give to our observations. These aspects are useful concerning intercultural communication, because they emphasize cultures' total presence in our everyday lives and they create the basis for us to understand our own culture based assumptions.

Six characteristics of culture are of special importance to intercultural communication: culture is learned, transmissible, dynamic, selective and ethnocentric and the facets of culture are interrelated.<sup>5</sup> Cultures' dynamics enables us to separate its' surface structure (language, food, clothing, manners etc.) from its' deep structure (values, norms, beliefs, attitudes etc.). Surface structure is more open to changes and also easier for outsiders to adopt. On the contrary, deep structure seems to resist change, and by nature, it is very hard for outsiders to adopt. This separation gives us an opportunity to examine the relation between these two parts of culture. In this relation, the surface seems to reflect the deep structure. This is an important finding concerning intercultural communication.

National cultures are an excellent example of the choices that are made in each and every culture. We choose quite carefully the achievements, historical events, celebrities etc. that we want to pass over to next generations. Usually we pick up things we value and that we are proud of. These choices can be seen on the pages of history books as well as on the shelves of museums. From intercultural communications point of view, it is important to notice, that when we make such choices, we also build up boundaries between "we" and "the others".

The relationship between the dominant culture and subcultures needs to be taken into account. National cultures are once again a workable aspect. National cultures seem to include certain characteristics which are common to all members of that nationality. On the other hand, it can be said that inside the frames of a certain national culture, there are zillion ways of being, for instance, Finnish. Such subcultures can be divided according to ethnicity, social classes, professions, age, residence etc. In consequence, the basic skills of intercultural communication are also needed inside the national borders. Added to this, we always

---

<sup>3</sup> Alitolppa-Niitamo 1994: 18.

<sup>4</sup> Räty 2002: 42.

<sup>5</sup> Porter, Samovar 1997: 13.

have to keep in mind the importance of knowing one another's backgrounds in order to understand each other better.

### **Communication With and Without Words**

Communication can be defined in various ways depending on what kind of communication model we want to emphasize. We can either emphasize the transfer of messages or information or the production of meanings.<sup>6</sup> Often, communication is defined as the production of community.<sup>7</sup> Porter & Samovar define communication as a dynamic transactional behavior-affecting process in which people behave intentionally to induce or elicit a particular response from another person.<sup>8</sup>

From the perspective of intercultural communication it is essential to emphasize the interactive nature of communication. It is also useful to take communication to pieces and examine its ingredients: behavioral source, encoding, message, channel, responder, decoding, response and feedback. By doing so, we get a clearer picture of the interactive nature of communication and we will be able to see the contact surface on which the cultural backgrounds influence.

In addition to the ingredients, several characteristics help us to understand how communication actually works. Characteristics include the facts that communication is dynamic, interactive and irreversible and it always takes place in a physical and social context.<sup>9</sup> Dynamics underline the constantly changing nature of communication and the fact that we are always under the influence of other peoples' behavior and messages. Furthermore, communication always takes place in a context, which affects all parties of communication.

Separation and examination of verbal and nonverbal communication makes it possible to concretize the scale and multiplicity of especially the nonverbal part of communication. This is of great importance, for instance, from the European point of view, because most of our communication relies on the verbal side. Nonverbal communication includes: nonverbal elements of voice (tone, volume, intonation, rhythm and speed), gestures, facial expressions, body movements, physical appearance and clothing, eye contact, touch, use of space, distance and moments of silence.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Fiske 1992.

<sup>7</sup> Kunelius 1998: 11–12.

<sup>8</sup> Porter, Samovar 1997: 10.

<sup>9</sup> *Ibidem*: 11.

<sup>10</sup> Salo-Lee, Malmberg, Halinoja 1998: 36–55.

## Communicational Differences

There are cultural differences in both verbal and nonverbal communication. In verbal communication, language differences, various communication styles and for instance different conceptions of small talk bring out intercultural challenges. Terminology, pronunciation and language structures are the most common sources of language problems. On the other hand, misunderstandings are very often connected to social meanings and impressions, which may have several different meanings depending on the context. Fortunately, language problems are usually something that we are expecting and we can quite easily prepare ourselves to meet them.

Communication styles differ enormously from one culture to the other. Added to this, there are usually features from several different communication styles in one specific culture. Focal dimensions concerning the variety of communication styles are; direct communication – indirect communication, verbose style – exact style and result oriented communication – process oriented communication.<sup>11</sup> How directly people express themselves, how many words are used, how colorful those words are, how a certain point is discussed – these are concrete examples of how communication styles differ from each other. Differences are so remarkable, that they unavoidably cause uncertainty and misunderstandings. Where “a tight-lipped speaker” is considered as impolite and rude, a “verbal virtuoso” is considered as an unreliable chatterer.

Small talk is often present in communicational situations. Functions of small talk – opening and ending the conversation, taking care of social relations, reducing uncertainty – are emphasized differently in various cultures. Culturally, it is also not the same what are the suitable topics or with whom we can actually start chatting.<sup>12</sup> Misunderstandings may occur, even if we try to stay in non-political and neutral topics.

Nonverbal part of communication is learned – and most of it unconsciously – in ones’ own cultural surroundings. From intercultural perspective, this is the fact that causes difficulties in understanding one another. Because we are not so conscious about our own nonverbal messages, it is even more challenging to recognize, analyze and interpret messages sent by others. To sum up, communicational misunderstandings are usually connected to nonverbal messages.

Basic feelings are usually expressed by same facial expression from one culture to the other. Therefore, we can count on, that a sad, angry or a surprised person looks the same wherever we go. On the other hand, there are remarkable cultural differences in what feelings you can show and when. Extremes can be found between the western style, where we are encouraged to show our feelings and Asian cultures, where it is common that feelings and thoughts should be hidden.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibidem*: 30–41.

<sup>12</sup> *Ibidem*: 44–45.

<sup>13</sup> *Ibidem*: 58–68.



Gestures are also a problematic issue. Familiar and safe gestures can turn out to mean the complete opposite – even something rude and insulting – in another culture. Dressing codes vary remarkably in different cultures. What part of the human body can be revealed and what should be kept out of sight – is the crucial question. Eye-contact can cause problems too. In western world, it is usually a sign of honesty and reliability and important in itself. In other parts of the world, it can be insulting and impolite to have a straight eye contact.<sup>14</sup>

How, when and who can we touch are the essential questions connected to cultural differences of touching. Cultural differences can also be found if we examine how people position themselves – in a certain space – in relation to other people or how close you can go to other people. Meanings of different tones are basically the same worldwide, but there are remarkable cultural differences in rhythm and speed of speech and in the use of intonation and pauses.<sup>15</sup>

### Cultural Differences

Behind the differences in cultures' surface structure, more fundamental differences of cultures value basis – so called cultures' deep structure – can be found. In 1980's, Geert Hofstede examined cultural and value differences in over 50 countries. He studied a survey data about the values of people who worked in the local subsidiaries of one large multinational corporation, IBM. He found out four dimensions according to which cultural similarities and differences can be explained and understood. These dimensions are; collectivism versus individualism, power distance (from small to large), femininity versus masculinity and uncertainty avoidance (from weak to strong).<sup>16</sup>

Collectivism – individualism dimension focuses on the degree to which a society reinforces individual or collective achievements and interpersonal relationships. In individual cultures individual rights are dominant. Individuals tend to form relationships with large numbers of people but the relationships remain weak. In collective cultures, ties between individuals are very strong and the family is given more weight. In such cultures members lean towards collective responsibility.<sup>17</sup>

Power distance dimension relates to the degree of equality and inequality between people. Culture with large power distance both accepts and perpetuates inequalities between people. On the contrary, in cultures with small power distance equality is seen as a collective aim of the society and upward mobility is common.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibidem*: 58–68.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Hofstede, Hofstede 2005, 22–23.

<sup>17</sup> *Ibidem*: 74–106.

<sup>18</sup> *Ibidem*: 41–66.

Femininity – masculinity dimension pertains to the degree cultures reinforce the traditional masculine work role model of male achievement, control and power. Masculine cultures experience a higher degree of gender differentiation whereas in feminine cultures females are treated equally to males in all aspects of the society.<sup>19</sup>

Uncertainty avoidance dimension concerns the level of acceptance for uncertainty and ambiguity in a certain culture. In cultures of strong uncertainty avoidance, societies are rule-orientated and follow well defined and established laws, regulations and controls. On the contrary, cultures of weak uncertainty avoidance have more tolerance towards variety and experimentation. They are also less rule-orientated and willing to accept change and take risks.<sup>20</sup>

Fons Trompenaars and Charles Hampden-Turner developed a model of culture with seven dimensions. Most of this model is similar to Hofstede's but two of the dimensions bring out completely new aspects. These dimensions highlight two questions: how we manage time and how we relate to nature. Concept of time dimension poses the following question: do we think time from futures' perspective or do we see it as a mixture of the past, present and future. Differences in concept of time can also cause problems concerning punctuality. Attitudes to the nature also vary from one extreme to the other. Do we try to control the nature or do we let it control ourselves – these are the central questions.<sup>21</sup>

The above mentioned models are useful from the viewpoint of intercultural communication. As important as precise and detailed information of a certain culture, is the understanding of how different cultures could be examined, evaluated and compared. Above mentioned dimensions are of great help in this process.

### **Stumbling Blocks of Intercultural Communication**

What are the most common problems in intercultural communication? According to Barna majority of the problems are caused by the fact that we presuppose too much similarity and neglect cultural differences. Of course, cultural differences must not be overemphasized, but they have to be taken into consideration. Lack of a common language and inability to recognize and understand nonverbal messages cause difficulties. Prejudices and stereotypic thinking create problems of their own kind. Overgeneralization can lead us so far that we lose the individual with his/her personal characteristics. Ethnocentric attitude makes us evaluate others and that can be problematic, because the result of this evaluation is always the same – our way is the right way. It is also common that meeting people with different cultural backgrounds is so new and frightening to us that chances for normal interaction disappear because of too much anxiety and stress.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibidem*: 118–156.

<sup>20</sup> *Ibidem*: 164–197.

<sup>21</sup> Trompenaars, Hampden-Turner 2009: 120–155.

<sup>22</sup> Barna 1997: 370–378.

## **Towards a Culturally Sensitive Helper**

From the viewpoint of the social field, assimilation of the basic knowledge and skills of intercultural communication can be seen as steps towards a culturally sensitive and culturally more conscious helper. According to Alitolppa-Niitamo culturally sensitive helper is aware of how cultural factors influence his/her thinking, behavior and ideas of right and wrong. Culturally sensitive helper is also aware that other peoples thinking, behavior, and ideas may be based on completely different views of the world and different cultural attitudes and norms.<sup>23</sup>

Culturally sensitive helper is aware that his/her education and professional field are also based on culture based assumptions – starting from values and norms. In addition, culturally sensitive helper is flexible and open and understands the meaning of equal treatment in customer work.<sup>24</sup>

Culturally sensitive helper is a professional in communication. He/she is sensitive to cultural differences in communication and tries to send and receive verbal and nonverbal messages precisely and in culturally correct way. Furthermore, he/she is aware of culturally suitable topics.<sup>25</sup>

Culturally sensitive helper possesses information concerning foreign cultures. He/she knows the history of a certain ethnic group, their cultural values, norms and their way of life. Added to this, he/she is interested in foreign cultures and is eager to learn more.<sup>26</sup>

Culturally sensitive helper is not color blind. He/she won't become distressed in front of difference and does not consider it as a deviation. Culturally sensitive helper accepts difference and values and respects it. He/she sees other cultures as valuable as his/her own. Additionally, culturally sensitive helper understands the sociopolitical situation of minorities and is also aware of discrimination and racism.<sup>27</sup>

## **How to Teach Intercultural Communication?**

Teacher should see this subject as an expedition towards the unknown. Stable lectures and teacher-centered teaching styles are out of the question. Teacher needs openness and flexibility and has to tolerate uncertainty. Teacher should have own international and multicultural experiences and needs to be enthusiastic – as always – about intercultural questions.

Equipped with these characteristics, teacher is ready to start the expedition with the students. During the journey, teacher has to ask questions, encourage di-

---

<sup>23</sup> Alitolppa-Niitamo 1994: 168–169.

<sup>24</sup> *Ibidem.*

<sup>25</sup> *Ibidem.*

<sup>26</sup> *Ibidem.*

<sup>27</sup> *Ibidem.*

scussion – and most importantly – stop and wonder everything that comes across together *with* the students. The comparison of theoretical knowledge and personal experiences intensify the learning process. Don't be afraid of all the questions that may arise! In this case, they are valuable than the answers. Teachers' role as a guide and a mentor is strongly emphasized. To sum up – and as a motto for teachers – ask questions, encourage consideration and discussion, utilize experiences!

As a subject, intercultural communication makes it possible to utilize the whole multiplicity of assignments and demonstrations. Written assignments, handling cultural differences, and diaries of learning experiences fit in perfectly. For its part, communication encourages teacher to use interactive demonstrations.

The most important thing for students' enthusiasm and motivation is to justify and explain the topicality and importance of the subject. The most important contents are the concepts of culture and communication. They create the basis for examining cultural differences. Examination of these differences and their reflection on the ones of communication enables us to piece together the relationship between cultures surface and deeper structures.

Discussion and analysis of the above mentioned topics makes it possible – for everyone of us – to recognize our own culture based assumptions and this is the most important step towards the understanding of others. This creates the basis for cultural sensitivity.

## References

- Alitolppa-Niitamo A., 1994, *Kun kulttuurit kohtaavat*, Otava, Keuruu.
- Barna L. M., 1997, *Stumbling Blocks in Intercultural Communication*, Teoksessa Samovar, L.A. & Porter, R.E. (toim.), *Intercultural Communication, A Reader*, Wadsworth, Belmont CA.
- Fiske J., 1992. *Merkkien kieli*, Gummerus, Jyväskylä.
- Forsander A., Ekholm E., Hautaniemi P. et al., 2001, *Monietnisyyys, Yhteiskunta ja työ*, Palmenia, Helsinki.
- Hofstede G., Hofstede G. J., 2005, *Cultures and Organizations. Software of the Mind*, London, McGraw-Hill Book Company.
- Kunelius R., 1998, *Viestinnän vallassa*, WSOY, Porvoo-Helsinki-Juva.
- Pitkänen P., Kouki S., 1999, *Vieraiden kulttuurien kohtaaminen viranomaistyössä*, Edita, Helsinki.
- Porter R., Samovar B., 1997, *Intercultural Communication, A Reader*, Wadsworth, Belmont CA.
- Räty M., 2002, *Maahanmuuttaja asiakkaana*, Tammi, Helsinki.
- Salo-Lee L., Malmberg R., Halinoja R., 1998, *Me ja muut. Kulttuurienvälinen viestintä*, Gummerus, Jyväskylä.

Trompenaars F., Hampden-Turner C., 2009, *Riding the Waves of Culture: Understanding Cultural Diversity in Global Business*, London, Nicholas Brealey Publishing.



Tamara Milenkovic-Kerkovic

**UNIFICATION OF THE LEGAL REGIME FOR RECEIVABLES  
FINANCING IN THE UNITED NATIONS RECEIVABLES  
CONVENTION**

**Introduction**

Contemporary business conditions are characterized by more and more distinct connection of various markets which function is creating the global market. This is caused by more and more intense international trade i.e. by the clearly expressed trends of denationalization, “Europeanization” and globalization of trade which is an important factor for the common welfare. The contract law plays an important factor in the organization and in the process of saving and decreasing the transactions costs of the trade operations. Increased needs of the market subjects for loan and credits together with the necessity of transforming contractual monetary claims such as receivables into the mature finance have created the new instruments of the international trade law such as factoring, forfeiting, securitization, invoice discounting, asset-based lending as well as transactions in which no financing is provided. The growing number of legal instruments of the new emerging lex mercatoria are developing in the last decades which embracing the whole spectrum of the self-regulated legal instrument such as contracts on leasing, franchising, factoring and other legal instruments which was not regulated by the national legal systems.

At the same time the necessities of the availability of the capital and credit which will enable and facilitate the cross border movement of goods, services



and people emanated as the crucial need of the international market. But, existing varieties of contract law in European countries and gross differences among legal systems of civil law and common law especially in the sphere of private law become a special type of trade limit which opposed to the free flow of goods, services, persons and capital and at the end decreased wealth. In order for the global and common market to be created, it is necessary to secure legal instruments that will be unified in the highest degree.

The essence of the of the so called international secured transactions is enabling the creditor (supplier) to sell or assign its receivables to a factoring company, charge them to a bank or use receivables as a collateral for obtaining a new credit line.

Despite advantages of those instruments most legal systems displayed hostility towards security over receivables financing. Most of the restrictions exist in so called civil law countries. Some of the national legislators prohibits or impose restrictions on the assignment of future receivables or the assignment of bulk receivables as well as on the subsequent assignments. Those restrictive practices emanate as imposing notification or specification in transfer of receivables or with the debtor approval requirements. Those different solutions in national legal systems create restrictions to trade and commercial transactions which many times may be regarded as a non-tariff barrier to trade.

There are two international instruments indented to abolish those restrictions and promote the movement of goods and services across national borders by facilitating increased access to a lower cost credits. The first instrument of unification is the UNIDROIT (International Institute for the Unification of Private Law) Convention on International Factoring (Ottawa, 1988) which is entered into force in 1995 with the ratification of six countries (France, Hungary, Italy, Lithuania, and Nigeria) and became through that ratification a part of the national legislation of those countries. Under auspices of UNCITRAL (UN Commission for International Trade Law) another instrument of unification has been created in the field of receivables financing. It is the United Nations Convention on the Assignment of Receivables in International Trade which is issued in 2001 and it is open for signature. This article will pointed the main achievement of the UN Receivable Convention in facilitating the financing of contractual monetary claims including securitization, factoring and similar transactions in which no financing is provided.

### **The Legal Problems of Assignment of Receivables in Various Legal Contexts**

When doing business in some other European country and especially trying to sell or to assign receivables deriving from different transactions, an assignor or creditor as a business person will typically experience the same frustration that Voltaire went through when he traveled to France. As he puts it, the laws have changed every time he changed his horses.

Creditors doing abroad are conscious of the fact that some of his contracts with foreign partners will be governed by foreign law and especially that transfer of property in receivables as intangible goods. The unknown law of foreign country is one of his risks. This risk make him to be unsecure on the foreign market because lack of knowledge of foreign law solutions create high grade of legal insecurity and unpredictability which may keep foreign business away from foreign markets in Europe.

On the other hand the intangible property such as receivables are for the financier the most valuable object of security and could be affected only by legal reasons and not by the factual events. Immobility could lose their values by the changes in real estate market, vehicles could be destroyed or damaged, expensive equipment could lose most of their value through the obsolescence but the debt and receivables deriving from the contract are protected from such factual risks. The biggest risk for those kind of property is sensitive to a legal impediments such as risk of mortgage or insolvency of the debtor, or insolvency of the surety, floating charges, frustration of contract or other forms of non-performance of contractual obligation. But the biggest risk are the different treatment of the assignment transaction in different legal systems.

The civil law countries traditionally have not looked very optimistically on the assignment of intangibles such as receivables. There are lot of restrictions which has been settled in order to prevent , future assignment, and some of the countries ask notification rules to be fulfilled before assignment is came into the legal force.

In the case of Serbian law of obligation assignment is prescribed as the transaction which denotes change of the person of creditor in the contract , on the basis of separate contract on assignment (*pactum de cedendo*) between an old creditor (*cedent*) and the new creditor (*cessionar*). This contract has the legal effect on the third party which is the debtor from the original transaction (*cesus*). In Serbian law there is no claim for the consent of the debtor for assignment of the rights deriving from original legal instrument (Art. 438 par. 1 Serbian Code of Obligation). Differing from the most civil law countries Serbian Code of Obligation (Art. 436–445) doesn't put too much requirements for the assignment transactions. There are no form requirements<sup>1</sup>, nor the prohibition of the assignment of the future receivables as well as bulk receivables. The only demands which prescribes Serbian Code of Obligation for the legality of the assignment is the notification of the original debtor. Then, transfer of obligation is legal upon debtor receiving the notice of the transfer. On the other, side some assignment transactions are prohibited in Serbian law of obligation such as sovereign receivables, receivables *intuitu persone*, etc. In the case of existing in original agreement the so called *pactum de non cedendo* clause , which obliged the creditor not to assign its rights with the assignment contract, this clause doesn't have legal effects according to the assignment contracts, it

---

<sup>1</sup> This is the case in Susse Code of Obligation which in the Art. 165 par.1, prescribes the written form for the contract of assignement as *forma ad solemnitatem*.

is relevant only for the legal relationships of the creditor and debtor deriving from the original contract.

But as the difference from the liberal approach of Serbian Law of obligations other civil law countries create a lot of obstacles to the practices of the assignment of receivables such as:

- Prohibition of the transfer of *the future* and *the bulk receivables*;
- Imposing the concept of *obligatory notification* of the debtor which is the most of the civil law countries condition for the legality of the assignment contract. In some of the countries, (France CC art.1690) this transfer is create more restrictive- beside notary notification it is also the *consent of the debtor* an condition for the legality of the assignment contract. In this way factoring is preventing on the basis of the *cessio* contract;
- Imposing *the concept on the specification* of the assigned receivables. Receivables which could not be specified at the time of the assignment could not be transferred;
- Enacting the rule on *anti-assignment clause – pactum de non cedendo* which prohibited future contract between creditor and the new creditor in any form of transfer of receivables.

Those practices create restrictions which limits the financing possibilities available to many companies. Those restrictions create many additional costs, realizing in loss of time and money and administrative costs, which has impact on the cost on credit, such as costs of describing every receivable, costs of notifying the debtor.

On the other side, common law countries adopt a property approach to receivables or approach *in rem*, where the creditor has a property rights on receivables but only in its original collateral then also in the interests (proceeds) which obligation could have in its life cycle. For example, if some equipment was the object of security interest, the sale of this equipment without the consent of the secured creditor, rights of the secured creditor would not only continue on the equipment itself, but according to *in rem* approach security interest will automatically extend to the compensation or sales price which seller will received, independent if those payment instrument is check, letter of credit or cash. Because of the proprietary legal approach to the receivables common law country imposed registration system, where security may be given over existing debts, future debts or both, and independent of the type of receivables, if it is embodied as pure intangible or it is embodied in negotiable instrument such as bill of exchange.<sup>2</sup>

The differences among legal systems prevents use of the instrument such as factoring, securitization and other instruments which was embodied in Anglo-Saxon contractual practice where transfer of receivables is equally easy as the transfer of any other goods.

---

<sup>2</sup> On security over receivables as well as on legal impediment to the creation of security over a receivable see: R. M. Goode, *Legal Problems of Credit and Security*, Sweet & Maxwell 1982, p. 80–87.

The preamble of the UNCITRAL Receivable Convention strictly identifies facilitation of credit at more affordable rates and protection of the debtor as the primary goals of the Convention.<sup>3</sup>

### **UN Receivables Convention – Achievements and Impact in the Transfer of Receivables Unification Process**

The goals of the Convention are prescribed by its authors on a very ambitious way. The solutions of the Convention are projected to fulfill those objectives by:

- Removing the legal obstacles to certain international financing practices, such as asset-based lending, factoring, forfeiting, securitization, refinancing and project financing. To realize those objectives Convention creates rules which validate assignments of future receivables and bulk assignments, by partially invalidating contractual limitations to the assignment of receivables);
- Unifies assignment law with respect to a number of issues, such as effectiveness of an assignment as between the assignor and the assignee and as against the debtor;
- Enhances certainty and predictability with respect to the law applicable to key issues, such as priority between competing claims;
- Facilitates the harmonization of domestic assignment laws by providing a substantive law regime governing priority between competing claims that States may adopt on an optional basis.

Explaining its scope and application mode Convention examines substantial terminology, among terms the most significant are “assignment”, “assignor”, “assignee”, “debtor”, “original contract”. From the legal point of view those terms and common consensus among the legal systems is important for the facilitating the application of the secured transactions. By the notion of the Convention “Assignment” is a transfer of property of receivables, which includes the creation of security rights in receivables and the transfer of full property in receivables. “Assignor” is the old creditor in the transaction who is creditor from original contract, who is usually the borrower in the financing contract (for example in factoring contract). “Assignee” is the new creditor, who is in the financial contract usually the lender (factor or bank). “Debtor” is the obligor in the original contract. “Receivable” according to the Convention terminology is the contractual monetary claim. Some contractual rights assignment are excluded from the scope of Convention, such as assignments for consumer purposes, and those deriving from other banking law instruments such as letter of credit, bank deposits, securities. Receivables deriving from other negotiable instruments such as bill of exchange are included in the scope of Convention. Application of the Convention is due to the fact of internationality of receivables which is determined by the location of the assignor, the assignee

---

<sup>3</sup> S. Bazinas, *Multi-jurisdictional receivables financing: UNCITRAL's impact on securitization and cross-border perfection*, 12 Duke, L. of Comp & Int. Law 365, p. 365.

or the debtor. By the territorial scope of application the Convention will be apply only if assignor is located in a state which is party to the Convention.

In spite the Convention doesn't content general substantive rule which relates to the formal or material validity of assignment, Convention contents solutions which overcrossing statutory limitations, contractual limitations and form requirement which are the main obstacles for the applying of the secured transactions. The Convention approach in order to unify varieties in different legal system is not typical for the instruments of the new *lex mercatoria*. The common method of giving the substantial rules contented in most of Conventions and legal documents is in the Convention substituted with the conflict-of-law-rules. Those rules providing the law applicable to the issues which regulates, in most cases it will be the law of the assignor's location-place of business of a party or the habitual residence is there is no place of business.

## Conclusion

The UN Convention on the Assignment of Receivables in International Trade (UNCITRAL 2001) creates a significant international legal framework for the unification of the law of secured transactions which will facilitate the financing of contractual monetary claims, credit at more affordable rates in international trade and protect debtors. By accepting the conflict-of-law-rules for the solving the problem of restriction in the assignment in different legal context the Convention eliminates and minimizing the various impediments to cross border transactions among which the crucial are statutory limitations and contractual limitations (anti-assignment clause – *pactum de non contrahendo*). Among the important achievements of the Convention is also enabling the assignment of future receivables, bulk assignments. Solutions contented in the Convention gives adequate protection also to the debtor legal position (written notification which is obligatory) and separation of debtor discharge from issues of the priority.

The main achievements are giving the priority to the law of the assignor's location by so called "lock-box-arrangement" which is the law of the assignor's location. This solution helps to embrace and facilitate receivables financing in countries which doesn't recognize receivables as the property rights.

The unification of international trade law as the goal of new *lex mercatoria* in the third Millennium with the solutions contented in the UN Receivables Convention is looking a bit closer.

Janusz Fałowski

## WSPOMNIENIE O PROFESORZE KRZYSZTOFIE GRYGAJTISIE

Wciąż trudno uwierzyć w nieobecność prof. nadzw. dra hab. Krzysztofa Grygajtisa – naszego przyjaciela i kolegi – w murach Krakowskiej Akademii, uczelni, która była dla Niego drugim domem.

Bardzo brakuje rozmów z Nim, Jego poczucia humoru, gotowości niesienia wsparcia i pomocy. Krzysztof był osobowością niezwykle prawą i szlachetną. Można Go charakteryzować w samych superlatywach. Był dobrym, ofiarnym i życzliwym człowiekiem. Doświadczaliśmy Jego ciepła i sympatii. Mieliśmy szczególne szczęście i wyróżnienie być Jego przyjaciółmi i kolegami. Byliśmy pod wielkim wrażeniem Jego niezwyklej erudycji, czytania, niepospolitej elokwencji. Uchodził za nieprzeciętnego gawędziarza. Zdolności krasomówcze poparte rozległą wiedzą, spowodowały, że Jego wykłady i seminaria cieszyły się popularnością. Był niezmiernie cierpliwym i merytorycznym opiekunem licznych prac licencjackich i magisterskich. W kontaktach ze studentami procentowało Jego doświadczenie pedagogiczne, które nabył pracując przez pewien czas jako nauczyciel w szkołach średnich.

Krzysztof uosabiał najlepsze cechy Polaków z Kresów: stamtąd wywodziła się Jego rodzina – po mieczu z Wileńszczyzny, po kądzieli z Galicji Wschodniej. Krąg rodzinny ukształtował Jego barwną osobowość, pobudził wielki sentyment do Kresów, któremu pozostał wierny do ostatnich chwil swego życia. Pasje humanistyczne zaszczipione Mu jeszcze w domu rodzinnym, pomnożył studiując ukochaną historię w Uniwersytecie Wrocławskim. Z Kresami nieustannie podtrzymywał

emocjonalną i intelektualną więź. Z tematyki kresowej przygotowywał doktorat. Gromadził materiały źródłowe, prowadził rozległą kwerendę archiwalną poświęconą osadnictwu Tatarów na Kresach. Brał udział w konferencjach naukowych, podejmując problematykę mniejszości tatarskiej i litewskiej. Zapowiedzią dysertacji doktorskiej stał się debiut wydawniczy Krzysztofa Grygajtisa, artykuł *Z dziejów osadnictwa tatarskiego w Polsce*. Publikacja ukazała się w 1977 r. w prestiżowym czasopiśmie naukowym – „Przegląd Orientalistyczny”. Za tym artykułem podążyły następne publikacje: *Powrót Lipków pod sztandary Rzeczypospolitej* (z prof. Julianem Janczakiem), *Obraz tatarszczyzny litewskiej na dworze tureckim w połowie XVI w., czy Alfurkan tatarski prawdziwy. Siedemnastowieczny paszkwil na Tatarów litewskich*.

Do swoich najważniejszych mentorów akademickich zaliczał prof. Władysława Czaplińskiego, wybitnego znawcę XVII w. Z kolei syn prof. Władysława Czaplińskiego, nie mniej znakomity wykładowca Uniwersytetu Wrocławskiego, prof. Marek Czapliński, wspomina Krzysztofa Grygajtisa jako jednego z najzdolniejszych studentów. Kolejna grupa profesorów, którzy dopełnili rozwój naukowy Krzysztofa, związana była z poznańskim ośrodkiem akademickim. Krzysztof doskonalił swoje umiejętności naukowe u profesorów: Henryka Łowmiańskiego, Jerzego Ochmańskiego i Jacka Sobczaka.

W trakcie studiów zainteresował się kartografią historyczną. Jako absolwent szlifował historyczny warsztat naukowy w Pracowni Atlasu Historycznego Ziem Zachodnich przy Instytucie Historii Polskiej Akademii Nauk we Wrocławiu. Odbił staż naukowy w Instytucie Geografii Historycznej Kościoła w Polsce przy Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. Umiejętności kartograficzne spożytkował w dalszym rozwoju naukowym – stąd też wypływały Jego zainteresowania geopolityką i geostrategią – a także w życiu zawodowym, gdy przyszło Mu pracować w Bibliotece Zakładu Narodowego im. Ossolińskich we Wrocławiu, a następnie w Państwowym Przedsiębiorstwie Wydawnictw Kartograficznych, gdzie był redaktorem map historycznych.

Jego artykuły ukazywały się w renomowanych periodykach, takich jak: „Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka”, „Ze Skarbca Kultury” i do dziś znajdują oddźwięk w wielojęzycznej literaturze naukowej. Ukoronowaniem ówczesnych wysiłków naukowych Krzysztofa stała się praca doktorska *Dzieje osadnictwa tatarskiego na ziemiach polskich, litewskich i ruskich do końca XVIII w.* Dysertacja napisana pod kierunkiem naukowym prof. Juliana Janczaka, została obroniona w Instytucie Historycznym Uniwersytetu Wrocławskiego w 1988 r. Drukiem ukazała się w „Roczniku Tatarskim” w 2003 r. pod zmodyfikowanym tytułem *Osadnictwo Tatarów gospodarskich w Wielkim Księstwie Litewskim XIV–XVIII w.* Praca imponuje sumiennym warsztatem naukowym, bogactwem zebranych informacji historycznych, wnikliwą heurystyką źródeł, umiejętnym doбором literatury przedmiotu.

W latach 90. związał się z Instytutem Historii Wyższej Szkoły Pedagogicznej (późniejszej Akademii im. Jana Długosza) w Częstochowie. Wśród zajęć dydak-



tycznych, które prowadził, przyciągało uwagę proseminarium poświęcone dziejom Kresów Wschodnich, a także przedmiot: nauki pomocnicze historii najnowszej, gdzie zaznajamiał studentów z arkanami kartografii historycznej. Dynamicznie rozwijał swoje badania dotyczące problematyki wschodniej. Z powodzeniem łączył historyczne podejście metodologiczne z politologicznym. Dostrzegł ścisłe uwarunkowania historyczne zjawisk politycznych Europy Środkowo-Wschodniej. Jednym z efektów interdyscyplinarnych rozważań okazał się pasjonujący artykuł naukowy o genezie i teraźniejszości relacji polsko-litewskich *Itaka, do której się nie wraca. Uwarunkowania historyczne, polityczne i społeczne współczesnych stosunków polsko-litewskich*.

Chcąc lepiej zrozumieć mechanizmy politycznych przemian dokonujących się w naszym regionie Europy, Krzysztof Grygajtis skupił się na analizie polskiej myśli federacyjnej. Z tej dziedziny przygotował szereg artykułów, by choćby wymienić *Źródła ideowe polskiego federalizmu XIX w. (do 1830 r.)*, zwieńczonych okazałą monografią habilitacyjną *Polskie idee federacyjne i ich realizacja w XIX i XX w.*, opublikowaną w 2001 r. Książka stała się osnową Jego kolokwium habilitacyjnego, które odbył z sukcesem w Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w 2002 r. Monografia jest obszernym i skrupulatnym kompendium polskiej myśli politycznej skupionej na kierunku wschodnim. Na kartach książki wyjaśniał skomplikowane podłoże relacji Polski z jej wschodnimi sąsiadami. Praca weszła do szerokiego obiegu naukowego.

Dalszy etap poszukiwań badawczych Krzysztofa koncentrował się na tematyce rosjoznawczej, która zazębiała się z Jego aktywnością dydaktyczną. W tym okresie pracował jako profesor nadzwyczajny (od 2004 r.) w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, gdzie został kierownikiem Instytutu Studiów Wschodnich i wykładowcą stosunków międzynarodowych, politologii i komunikacji społecznej oraz bezpieczeństwa wewnętrznego. Jego publikacje gościły na łamach periodyków naukowych Krakowskiej Akademii: „Krakowskie Studia Międzynarodowe” i „Państwo i Społeczeństwo”. Równolegle (od 2007 r.) pełnił stanowisko profesora nadzwyczajnego w Instytucie Historii Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie. Sukcesywnie zajmując się problematyką rosyjską, opublikował w 2006 r. istotne studium historyczno-politologiczne, *Sowiecka strategia geopolityczna w Europie a Polska 1924–1943*. Praca zawiera naczelną myśl historiograficzną Krzysztofa Grygajtisa – o trwałej kontynuacji rosyjskich tradycji imperialnych. Z tezą książki konweniuje artykuł z 2004 r. *Polityka zagraniczna Rosji Władimira Putina. Wyzwania, zagrożenia, uwarunkowania*.

Ta koncepcja interpretacyjna zawarta została również w ostatnim dziele Krzysztofa, pisany już w trakcie Jego zmagania z nieubłaganą i podstępłą chorobą. Praca *Józef Stalin oraz sowiecka geopolityka i geostrategia lat 1924–1953* ukazała się tuż po śmierci Autora, dzięki staraniom Oficyny Wydawniczej Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie.



Marian Banach

**PAMIĘCI PROF. DR. HAB. KRZYSZTOFA GRYGAJTISA (1953–2011)**

Poznałem Pana Profesora w murach Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Podczas przerw w zajęciach wielokrotnie prowadziliśmy rozmowy, nie tylko na zagadnienia naukowe czy dydaktyczne. Profesor był otwarty na wszelkie tematy, ciekawy Polski i świata. Pamiętam, jak po moich wakacyjnych wyjazdach na Ukrainę prosił mnie o pokazanie zdjęć i materiałów przywiezionych przeze mnie zza wschodniej granicy. Obserwowałem również rozmowy Profesora ze studentami prowadzone w barku przy kawie.

Profesor Grygajtis zawsze był życzliwy dla wszystkich, zawsze uśmiechnięty, zawsze pełen optymizmu – mimo powracającej choroby. Cieszył się, że po dłuższej nieobecności znów może przebywać wśród studentów Krakowskiej Akademii. Niestety, okazało się, że powrócił na krótko. Choroba znów zaatakowała Jego organizm.

Ogarnął mnie wielki, wielki żal i smutek, gdy przeczytałem informację i nekrolog o śmierci. Będzie mi bardzo brakowało sylwetki Pana Profesora nie tylko na korytarzach Krakowskiej Akademii, ale i na wielu spotkaniach, w których braliśmy udział.

Proszę Pana Profesora, bym mógł odczuwać – już z góry – Jego życzliwość. Niech Bóg obdarzy Go wszelkimi łaskami w życiu wiecznym.



---

## RECENZJE

---



Agnieszka Walecka-Rynduch

**MARTA DU VALL, NEOKONSERWATYZM W STANACH  
ZJEDNOCZONYCH. OD ŻYWOTNEGO CENTRUM  
DO EPOKI REAGANA, [OFICyna WYDAWNICZA AFM,  
KRAKÓW 2011, 208 s.]**

Amerykańska myśl polityczna przeciętnemu czytelnikowi kojarzy się albo z kolorowym ruchem hippisowskim, nawołującym do wartości liberalnych, wyzwolenia człowieka z sieci wszechogarniającego państwa, albo z akcjami afirmacyjnymi, murzyńskim ruchem wyzwolenia, ochroną praw człowieka, klubami Dubois, albo też z myślą terrorystyczną Czarnych Panter czy Meteorologów. Publikacji na te tematy powstało sporo, również na polskim rynku wydawniczym.

Książka Marty du Vall dotyka jednak zgoła innej tematyki, jednakże, co autorka wielokrotnie podkreśliła, mocno związanej z sygnalizowanymi wyżej nurtami. Jak można przeczytać w recenzji prof. Krystyny Chojnickiej (zamieszczonej we fragmentach na okładce):

Książka ma charakter wielowątkowy; porusza zagadnienia z zakresu historii politycznej, równolegle prezentuje analizę doktrynalną niezwykle zmiennych i wciąż ewoluujących, poddanych indywidualizacji przekonań przedstawicieli myśli neokonserwatywnej, których działalność naukowa i publicystyczna w ogromnym stopniu kształtowała, i nadal kształtuje, poglądy elit intelektualnych i politycznych Stanów Zjednoczonych.

Książka jest studium analityczno-teoretycznym, uwzględniającym kontekst historyczny i sytuację społeczno-polityczną Stanów Zjednoczonych: zarówno we-



wewnętrzną, jak i zagadnienia dotyczące polityki zagranicznej. Ze względu na charakter opracowania, autorka skupiła się przede wszystkim na takich problemach, jak: kwestie etniczne, równouprawnienie, wzrost radykalizmu społecznego w połowie lat 60. XX w., ocena i wpływ programów rządowych mających usprawnić politykę społeczną („Nowe pogranicze” Kennedy’ego, „Wielkie społeczeństwo” Johnsona) i gospodarczą (m.in. reaganomika). Analizując działania Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej, Marta du Vall zwróciła uwagę przede wszystkim na aspekt czynnego amerykańskiego angażowania się w politykę międzynarodową: począwszy od zainaugurowanej przez doktrynę Trumana zimnej wojny, poprzez politykę odpychania w okresie rządów Kennedy’ego i Johnsona, czas odwilży w kontaktach z blokiem wschodnim w okresie prezydentury Forda i Cartera, aż po eskalację napięcia między dwoma mocarstwami i w końcu kres „żelaznej kurtyny” za ostatniej kadencji Reagana. Równie ważnym zagadnieniem, z uwagi na poruszaną w książce problematykę, jest wojna wietnamska, która przyczyniła się do radykalizacji ruchów społecznych w Stanach Zjednoczonych w latach 60. i 70. XX w. oraz skłoniła wielu liberałów do przejścia na pozycje lewicowe.

Publikacja została podzielona na cztery części, rozdział pierwszy: *Rodowód amerykańskiej myśli konserwatywnej*, to rzetelna analiza ideologicznych korzeni konserwatyizmu amerykańskiego i jego współczesnego oblicza. Za główne punkty odniesienia dla amerykańskiego konserwatyizmu autorka, jak sama podkreśliła we wprowadzeniu, przyjęła klasyczny liberalizm, wiarę w kapitalizm, demokrację republikańską oraz myśl polityczną Ojców Założycieli – federalizm i antyfederalizm. Dokonała również przeglądu idei występujących w Stanach Zjednoczonych w XX w., uważanych za konserwatywne (m.in. stara prawica, nowa prawica, libertarianizm, neokonserwatyizm, paleokonserwatyizm, *compassionate conservatism*). W rozdziale drugim (*Narodziny myśli neokonserwatywnej w Stanach Zjednoczonych*) dokonała analizy czynników i motywów, które wpłynęły na wyłonienie się myśli neokonserwatywnej na amerykańskiej scenie politycznej – począwszy od połowy lat 40., kiedy dominował liberalny konsensus w sprawach polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych, a neokonserwatyści należeli do szeroko rozumianej koalicji antykomunistycznej, do końca lat 60., gdy pod wpływem różnych czynników ów konsensus się załamał. Autorka skupiła się na wojnie w Wietnamie, sytuacji społecznej, tj. programach rządów Kennedy’ego i Johnsona, walce o równouprawnienie kolorowych mieszkańców Ameryki, wzroście radykalizmu, powstaniu Nowej Lewicy oraz porażce zimnowojennych koncepcji polityki zagranicznej. Kolejny rozdział, *Neokonserwatyizm w latach 70.*, poświęcony został kwestii ugruntowania się doktryny neokonserwatywnej, która miała już wówczas wyraźne zręby programowe (można było wskazać głównych twórców i wyznawców tej gałęzi konserwatywnej).

Opisane zostały także podstawowe założenia myśli Nowej Lewicy, dla której neokonserwatyizm stał się bez wątpienia najważniejszą siłą opozycyjną. Ostatni rozdział książki poświęcony został prezydenturze Ronalda Reagana – okresowi,

który można uznać za „czas neokonserwatystów”, wtedy też ich poglądy przestały być tylko teoretycznymi rozważaniami, a stały się praktyką polityczną.

Szczególnie interesująca wydaje się analiza wpływu Nowej Lewicy na omawiane wydarzenia. Nowa Lewica (ang. *New Left*, franc. *La nouvelle Gauche*, niem. *Neue Linke*), była ideologicznym ruchem społeczno-politycznym. Stworzyła zróżnicowaną mozaikę nurtów, ugrupowań, celów i pragnień, w wielu punktach niezgodnych ze sobą lub wręcz sprzecznych i chociaż nigdy nie istniała jako ruch monolityczny, powołujący się na jednolitą doktrynę i charakteryzujący się wspólną ideologią, wywarła ogromny wpływ na życie polityczne w drugiej połowie XX w. Jedynym punktem stycznym dla wielu nowolewicowych ugrupowań było hasło sprzeciwu wobec kapitalizmu, skrajnego autorytaryzmu oraz negacja represyjnego systemu. Jak słusznie zauważyła autorka, to właśnie Nowa Lewica była jedną z przyczyn naruszenia mitu amerykańskiej demokracji – pojęcie rządzących mas ludowych stało się czymś anachronicznym wobec rzeczywistych mechanizmów władzy. Nowa Lewica w latach 60. zmierzała do stworzenia nowych instytucji, które z czasem miały zdominować istniejący system i stać się podstawą do stworzenia alternatywnego społeczeństwa. Bardzo celna jest obserwacja autorki, że:

centralną ideą Nowej Lewicy i całej kontrkultury była wspólnota, w której znajdowały odbicie poglądy anarchistyczne i socjalistyczne utopie. Neokonserwatyści uznali, że rewolta lat 60. była konsekwencją moralnej słabości ludzi, którzy niewłaściwie wykorzystywali ogromny potencjał kapitalistycznych swobód. Rewolucja lat 60. według neokonserwatystów przyniosła delegitymizację autorytetu publicznego w niemal każdym aspekcie społecznego życia.

Konserwatyści te nowolewicowe błędy w politycznym *status quo* starali się szybko wyeliminować. Konserwatyzm był, co należy wyraźnie powiedzieć, dominującym nurtem w amerykańskim życiu, zarówno społecznym, jak i politycznym. Neokonserwatyści mieli ogromny wpływ na charakter prowadzonej polityki – wystarczy popatrzeć na działania konserwatywnej koalicji, która wyniosła na fotel prezydencki Ronalda Reagana w 1980 r. Jednak tzw. czasu neokonserwatystów nie można kojarzyć tylko z działaniami amerykańskiej polityki tamtego czasu. Jako doktryna polityczna jest on wciąż aktualny, co więcej, podlega nieustannej ewolucji.

W zakończeniu autorka pokusiła się o stwierdzenie, że neokonserwatyzm jest dominującym nurtem w amerykańskiej polityce, szczególnie zagranicznej. Szkoda, że wobec takiego stwierdzenia zakończyła analizę dokładnie w momencie bezwarunkowego umocnienia pozycji neokonserwatystów. Należy czekać zatem na drugą część analizy, w której pokazane zostanie, w jaki sposób rządy kolejnych amerykańskich gabinetów: Busha, Clintona, Busha jun., a nawet Obamy, realizowały i realizują program nakreślony wcześniej przez neokonserwatystów.



Hieronim Kubiak

**ULRICH BECK, *WORLD AT RISK*,  
[POLITY, WYD. USA: GRUDZIEŃ 2008,  
AUSTRALIA I NOWA ZELANDIA: STYCZEŃ 2009; 240 s.]**

Opiniowanie książek Ulricha Becka, a tej szczególnie, nie należy do zadań wdzięcznych, ponieważ konkluzja końcowa recenzji jest niewątpliwa jeszcze przed analizą tekstu: oczywiście tę książkę należy przetłumaczyć na język polski i wydać. Co więcej, potencjalnym czytelnikom trzeba powiedzieć po prostu – powtarzając za Saskią Sassen (Columbia University) – że należy ona do kategorii książek, o których wystarczy powiedzieć *a must-read book*. Dlaczego? Ponieważ przynosi ona nie tylko syntezę wielu wątków podejmowanych przez Becka wcześniej, ale jednocześnie, podążając śladami dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości, rzuca nowe światło na od dawna badane problemy. A to już jest *differentia specifica* tylko niektórych dzieł tworzących *galaktykę Gutenberga*. Ulrich Beck wydał, poczynając od 1988 r. (*Gegengifte: Die organisierte Unverantwortlichkeit*, Frankfurt a. M.), osiemnaście książek autorskich, współautorskich, a także przez siebie redagowanych. W każdej z nich stara się dotrzeć do któregoś z ważnych aspektów nieprzewidywalnego – zdaniem wielu – biegu wypadków.

Z dwoma z nich zaprezentowany przez Becka w *World at Risk* temat pozostaje w bezpośrednim związku intelektualnym, a mianowicie z książkami: *Risk Society* (1992 r.) oraz *World Risk Society* (1999 r.). Co jest w niej nowego? Skala, w jakiej analizowane przed laty problemy zagrażają nie tylko współczesnemu światu, lecz także generują zjawiska i procesy determinujące dającą się

przewidzieć przyszłość. Trzy spośród tych problemów mają (nie tylko zdaniem Becka, lecz również recenzentów jego obecnych poszukiwań) zasadnicze znaczenia: 1) globalne wymiary współczesnego terroryzmu, 2) kryzysy finansowe o światowym zasięgu i analogicznych konsekwencjach (a jednocześnie coraz trudniej kontrolowane) oraz 3) uznanie globalnych zmian klimatycznych za fakt nie tylko przez uczonych (jak bywało wcześniej), lecz również polityków (co jest zjawiskiem nowym). To te m.in. kwestie każą Ulrichowi Beckowi postrzegać świat przez pryzmat ryzyka.

Ryzyko rozumiane jest przez Becka w sposób nawiązujący do tradycji sięgającej połowy XIX w., kontynuowanej w XX w. przez Maxa Webera, a współcześnie m.in. przez Jürgena Habermasa, Anthony Giddensa oraz Zygmunta Bauman. Bauman sens tej tradycji zilustrował przez odwołanie się do Karola Marksa i Fryderyka Engelsa:

Wszystkie stężale, zaśniedziałe stosunki, wraz z nieodłącznymi od nich, z dawien dawna uświęconymi pojęciami i poglądami, ulegają rozkładowi, wszystkie nowo powstałe stają się przestarzałe zanim zdążą skostnieć. Wszystko, co stanowe i zakreple, zanika, wszystko, co święte ulega sprofanowaniu<sup>1</sup>.

Co w tej sytuacji pozostaje jednostkom i społeczeństwom do zrobienia? Według Becka, mniej więcej to samo, co implikuje przywołana tradycja: patrzeć trzeźwo na swoje stanowisko w każdej sprawie, w tym na swoje relacje z innymi ludźmi, myśleć bez dogmatu, wiedzieć, że wszelkie działania, nawet te racjonalnie oprogramowane, mogą mieć także niedające się przewidzieć konsekwencje. Świat przednowoczesny należy nieodwracalnie do przeszłości. Ale i nowoczesność jest tylko fazą ogólniejszego, i zarazem nieoznaczonego, procesu. Przejściowo nazywa się ją późną nowoczesnością, drugą nowoczesnością, płynną nowoczesnością czy nawet ponowoczesnością. Weberowski „odczarowany świat” nie jest po prostu zawieszony w czasie, nie trwa, lecz staje się. *Vita* *vitalis* cywilizacji współczesnej, warunkującej także jej przyszłość, jest ciągle przekraczanie wszelkich granic, a więc także tych przez siebie wyznaczanych. Jednak nie wszystko jest możliwe, nawet jeśli działanie poprzedza racjonalny zamysł. Człowiek nie panuje nie tylko nad nieujarzmionymi siłami przyrody, lecz również nad swoją niewiedzą. Krótkowzroczność i procesy żywiołowe wywołują chaos, teraz już nie tylko, jak wcześniej zdarzało się, w skali narodu-państwa czy kontynentu, lecz także świata. To nie są już tylko społeczeństwa ryzyka. Teraz świat wchodzi w stan ryzyka, którego brzemień tylko w części może być *a priori* oszacowane. I taki jest *World at Risk*.

Centralna kategoria pojęciowa tej książki, ryzyko, nie jest dla Becka kategorią wyjaśnianą, lecz wyjaśniającą. Beck potrzebuje jej, by przedrzeć się przez

<sup>1</sup> Z. Bauman, fragment *Manifestu komunistycznego* [K. Marks, F. Engels, *Dzieła wybrane*, t. 1, Warszawa 1949, s. 29], zacytowany w jego haśle „Nowoczesność i ponowoczesność”, *Encyklopedia socjologii*, t. 2, Warszawa 1999, s. 350.

gąszcz dominujących pojęć teoretycznych oraz wyjaśnień zbudowanych na ich podstawie i dotrzeć do ciągów zdarzeń inaczej niedostrzegalnych w ogóle lub fałszywie interpretowanych. Na tej podstawie uruchamia swój własny „proces odkrywania, tak rzadko spotykany w dzisiejszych naukach społecznych”, bardziej zainteresowanych dowodami dla istniejących już twierdzeń, niż znajdowaniem zjawisk i procesów dotychczas niepoznanych<sup>2</sup>.

Ryzyko, w kontekście którego żyje człowiek, o czym pisał Beck już przed dwudziestoma laty, wynika przede wszystkim z nieprzewidywanych na czas (lub w ogóle nieprzewidywalnych) skutków wcześniejszych prób rozwiązania dokuczliwych problemów. Jednak żadnego rzeczywistego problemu nie da się rozwiązać, także współcześnie, bez ryzyka wywołania problemów nowych. Nie da się, bo nie istnieją jeszcze jego przyczyny. Oczywiście, dzięki rozwojowi nauki i technologii, prawdopodobieństwo błędu można starać się oszacować i, dzięki temu, pewien poziom ryzyka wliczyć racjonalnie w koszty prowadzonych (lub planowanych) działań. Nie jest to jednak zawsze, czy też do końca, możliwe, ponieważ napór, *hic et nunc*, określonych, a jednocześnie nieskoordynowanych w ich dążeniach grup interesu, nie zawsze da się przewidzieć, a może przecież zagrażać stabilności zarówno państw, jak i wspólnot transpaństwowych oraz społeczności międzynarodowej.

Książka Ulricha Becka inspirowa każdego, kto chce zrozumieć naturę dzisiejszych procesów, a tym samym, zarówno na poziomie narodów-państw, wspólnot kontynentalnych typu Unii Europejskiej, jak i – w coraz większym stopniu – globalnym, oszacować prawdopodobne koszty podejmowanych decyzji i ich dysfunkcje wobec założonych celów. Jest więc przeznaczona nie tylko dla zbiorowych aktorów działających w sferze publicznej, lecz także jednostek tworzących w sumie społeczeństwa obywatelskie w ramach współczesnych demokracji, zarówno partycypacyjnych, jak i, tym bardziej, deliberatywnych. Co więcej, Beck nie jest ani katastrofistą, ani utopijnym idealistą. Zakładając, że jeśli nawet nie wszystko da się przewidzieć, to i tak człowiek wie dziś już dostatecznie dużo, także o możliwych a nieprzewidywalnych skutkach działań celowych (zwłaszcza na dużą skalę), aby na tej podstawie chcieć zmodyfikować politykę: narodów-państw, wspólnot i społeczności międzynarodowych. Zmienić ją choćby na tyle, aby *chaos* i *ryzyko* wzajemnie się nie generowały, nie przekładały na lęki i nie były wykorzystywane w celach politycznych, nie naruszały naszych wartości podstawowych: wolności i równości.

*Ergo*, antycypacja katastrofy może być zaczątkiem istotnej zmiany polityki w skali świata, a także stosunków władzy. Recenzenci *World at Risk* (m.in. John Urry) podkreślają dodatkowo, że analiza Becka dowodzi, iż istnieje dziś realna możliwość *to reconfigure power in terms of what Beck calls a „cosmopolitan material politics”*.

---

<sup>2</sup> S. Sassem, recenzja dostępna na [www.polity books.com/book.asp?ref=9780745642000](http://www.polity books.com/book.asp?ref=9780745642000).

Struktura książki jest, z żelazną logiką, podporządkowana celom, z powodu których Beck ją napisał. Tworzy ją dwanaście rozdziałów, poprzedzonych podziękowaniami dla rozmówców, którzy go zainspirowali swymi ideami, a także dla osób, z którymi konsultował własne przemyślenia. Całość kończy rzetelnie przygotowana bibliografia.

Rozdział pierwszy zawiera wprowadzenie do dysputy o ryzyku globalnym. Drugi – pyta, kto i z jakiej perspektywy decyduje o tym, co jest, a co nie jest ryzykiem. Trzeci – koncentruje uwagę na *cosmopolitan moment* światowego społeczeństwa ryzyka, lub inaczej: wymuszonym oświeceniu (*Enforced Enlightenment*). Czwarty analizuje zderzenie różnych kultur ryzyka, lub inaczej: nakładanie się na siebie normalności (*the State of Normalcy*) oraz wyjątkowości (*the State of Exception*). Piąty skupia uwagę na globalnej sferze publicznej oraz globalnych subpolitykach i sprawdza, na ile realna jest katastroficzna zmiana klimatu. Szósty rozważa przezorność (*the Provident State*), lub inaczej: archaiczność linearnego pesymizmu w sposobie widzenia postępu. Siódmy pyta: wiedza czy niewiedza? i prezentuje dwie perspektywy refleksyjnej modernizacji. Ósmy interpretuje zasadę asekuracji (*the Insurance Principle*), odwołując się do krytycyzmu i kontrkrytycyzmu. Dziewiąty omawia odczucia wojny i pokoju oraz inscenizację przemocy. Dziesiąty – dyskutuje o globalnej nierówności i lokalnej wrażliwości, lub inaczej: o metodologicznym kosmopolityzmie jako układzie odniesienia w badaniach nad dynamiką zagrożeń środowiskowych. Jedenasty przedstawia krytyczną teorię światowego społeczeństwa ryzyka. Wreszcie, w rozdziale dwunastym Beck koncentruje uwagę na dialektyce nowoczesności i wyjaśnia, jak kryzys nowoczesności wynika z triumfów nowoczesności.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w jej angielskojęzycznym wydaniu brak indeksów: nazwisk i rzeczowego, lub, jeszcze lepiej: jednego indeksu zintegrowanego. Dziś, zwłaszcza wśród osób posługujących się komputerami, brak takich indeksów (inaczej: słów-kluczy) stanowi feler porównywany jedynie do dawnej książki pozbawionej – złośliwym zrzędzeniem losu – spisu treści. Współcześni studenci, pracownicy nauki i publicyści (bo to oni głównie posługują się dla celów analitycznych książkami Becka) „czytają” zaczynając nie od spisu treści, lecz od indeksów.

Na rodzimym rynku wydawniczym po polsku dostępne były dotychczas cztery książki Ulricha Becka (lub napisane wspólnie). Trzy wydane przez Scholar: *Spółczesność ryzyka. W drodze do nowoczesności* (wyd. 2002 i 2004), *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej* (wyd. 2005), *Europa kosmopolityczna. Spółczesność i polityka w drugiej nowoczesności* (wyd. 2009) i jedna przez PWN: *Modernizacja refleksyjna. Polityka, tradycja i estetyka w porządku społecznym nowoczesności* (wyd. 2009).

*World at Risk*, będzie więc znakomitym uzupełnieniem tekstów wprowadzających polskiego czytelnika w krąg dzieł intelektualistów poszukujących ważnych poznawczo dróg – prowadzących nie tylko do zrozumienia współcze-



sności, lecz także wyposażających czytelnika w kategorie pojęciowe umożliwiające rozumne, podmiotowe odniesienie się do zjawisk i procesów inaczej niezrozumiałych lub nawet nieprzewidywalnych.

Starym zwyczajem powinno się na koniec napisać: *Quod erat demonstrandum* (Q.E.D) – co też uczyniłem.



## **NOTY AUTORACH**

**Bogusława Bednarczyk** – prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Justyna Chucherko** – doktorantka, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Jan Czaja** – prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Erhard Cziomer** – prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Anna Diawol** – doktorantka, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Sandra Fialek** – doktorantka, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Paulina Habas** – doktorantka, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Marcin Lasoń** – dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Magdalena Modrzejewska** – dr, Uniwersytet Jagielloński

**Anna Piziak-Rapacz** – doktorantka, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Jakub Stankiewicz** – doktorant, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Magdalena Ślusarczyk** – doktorantka, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Katarzyna Vanevska** – doktorantka, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Magdalena Bainczyk** – dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Jasmin Khalifa** – prawnik, Sekretariat Generalny Czerwonego Krzyża, Austria

**Harri Mäkinen** – wykładowca i międzynarodowy koordynator, Kymenlaakso University of Applied Sciences, Kouvola, Finlandia

**Tamara Milenkovic-Kerkovic**, profesor ekonomii, University in Nis, Serbia

**Agnieszka Walecka-Rynduch** – dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Hieronim Kubiak** – prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

## INFORMACJE DLA AUTORÓW

### Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

### Ilustracje

Rysunki, wykresy i fotografie powinny być dostarczone na dyskietkach, płytach CD lub pocztą elektroniczną w formie zeskanowanej lub jako elektroniczny plik w jednym z formatów: \*.bmp, \*.tif, \*.jpeg, lub \*.psd. Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

### Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić w linii bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

## Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*. W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt.). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopismach:

S. Waltoś, *Świadek koronny – obrzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń można stosować terminologię łacińską lub polską, czyli: *op. cit.*, *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż). Bezwzględnie należy jednak zadbać o konsekwentny zapis i nie mieszać zapisu łacińskiego z polskim. Po adresie strony internetowej podajemy w nawiasie datę dostępu. W zapisie dat zasadniczo używamy cyfr arabskich.

## Bibliografia

Na końcu artykułu należy wypisać wszystkie publikacje w porządku alfabetycznym w rozdziale „Bibliografia”. Jeśli występuje kilka publikacji tego samego autora, pozycje w spisie literatury powinny być ułożone chronologicznie. Nie należy numerować poszczególnych pozycji bibliograficznych. Przykłady:

Davies N., *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998.

*Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997.

Geremek B., *Wież i poczucie wspólnoty w średniowiecznej Europie*, [w:] *Dziesięć wieków Europy. Studia z dziejów kontynentu*, red. J. Żarnowski, Warszawa 1983.

Golka M., *Wielokulturowość w kontekście globalizacji*, „Sprawy Narodowościowe” 1999, s. 14–15.

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2005, nr 4 (11).

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany. Szkic analizy*, [w:] *Wzory wielokulturowości we współczesnym świecie*, red. K. Golemo, T. Paleczny, E. Wiącek, Kraków 2006.

W razie pytań prosimy o kontakt:

margeryta.krasnowolska@kte.pl

tel. 12 25 24 658