



Alcumena

Pismo Interdyscyplinarne | Interdisciplinary Journal

1(1)/2020



www.alcumena.fundacjapsc.pl

Gdynia 2020

Redakcja

Redaktor Naczelny

Paweł Kusiak

Z-ca Redaktora Naczelnego

Łukasz Wyszyński

Członkowie

Weronika Afeltowicz

Adam Borodo

Tomasz Dranicki

Gracjana Dutkiewicz

Iwona Jakimowicz-Pisarska

Malwina Klein

Tobiasz Lech

Mariusz Marszałkowski

Magdalena Papke

Patrycja Rajek

Dominika Wyszyńska

Wydawca:

Fundacja PSC
ul. Komandorska 23/12
81-232 Gdynia
KRS: 0000341169
REGON: 220899728
NIP: 958-16-24-510
www.fundacjapsc.pl

Redakcja i skład techniczny:

Tomasz Dranicki, Paweł Kusiak

Projekt okładki:

Paweł Kusiak

Licencja publikacji:

Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)

Link do licencji - <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



Spis treści

EUROPA

- 5 ***Marta Klik***
Polityka Unii Europejskiej wobec terroryzmu po wydarzeniach z 11 września 2001 roku do Traktatu z Lizbony z 13 grudnia 2007 roku
- 17 ***Agata Stromska***
Polityka Unii Europejskiej wobec zjawiska uchodźstwa w dobie kryzysu migracyjnego
- 29 ***Krzysztof Wojewoda***
Komisja Europejska jako strażnik traktatów.
Obrona wartości Unii Europejskiej przez Komisję
- 53 ***Kamila Rezmer-Płotka***
Ograniczanie praw człowieka podczas kryzysu uchodźczego w Grecji (2014–2019) na podstawie analizy raportów Human Rights Watch
- 67 ***Sebastian Przybył***
Sprawa niemieckich odszkodowań wojennych w polityce obozu Zjednoczonej Prawicy

BLISKI WSCHÓD

- 95 ***Natalia Potera***
Od kemalizmu do erdoganizmu – laicko-świecki model nowoczesnej Turcji
- 109 ***Jakub Rösler***
Turcja w procesie ewolucji od mocarstwa regionalnego do wielkiego mocarstwa
- 131 ***Marcin Dobrowolski***
Kryzys na Bliskim Wschodzie od Śmierci generała Kassema Sulejmaniego do zestrzelenia ukraińskiego samolotu

EKONOMIA

- 141 ***Oliwier Taraszkiewicz***
Znaczenie wina we współczesnej dyplomacji gospodarczej i kulturalnej



Polityka Unii Europejskiej wobec problemu terroryzmu po wydarzeniach z 11 września 2001 roku do Traktatu z Lizbony z 13 grudnia 2007 roku

European Union policy towards the problem of terrorism after the events of
September 11 2001 to the Treaty of Lisbon of December 13 2007

Marta Klik

ORCID: 0000-0002-9007-5115

e-mail: martaklik97@gmail.com

Akademia Marynarki Wojennej

Wydział Nauk Humanistycznych i Społecznych

Terrorism is a threat to the security, democratic values, rights and freedoms of Europeans. Combating it is a major priority for the European Union, its Member States' and international partners. In this perspective, the EU's policy towards terrorism began to develop dynamically after the terrorist attacks of September 11 2001. The article discusses the problem of presentation of the European Union policy in the fight against terrorism implemented after the terrorist attacks of September 11 2001 to the Treaty of Lisbon of 13 December 2007. The article is a theoretical and illustrative character. The realization of the adopted goal required the use of methods typical for social sciences - analysis of literature and documents. The literature and documentation studies carried out allowed for the presentation of the European Union's policy on terrorism after 2001. The article analyzes the objectives, tasks, legal attitudes, institutions and cooperation of the European Union in the fight against terrorism.

Key words: European Union, terrorism, terrorist attacks.

Wstęp

Za jedno z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa, a także wolności oraz praw państw członkowskich Unii Europejskiej uznaje się terroryzm. Polityka Unii Europejskiej (UE) przed 11 września 2001 r. koncentrowała się wyłącznie na obronie przed wszelkimi aktami terroryzmu. Kluczowym momentem dla rozwoju, a także zaostrzenia polityki UE wobec terroryzmu były zamachy terrorystyczne w Stanach Zjednoczonych z 11 września 2001 roku, w których śmierć poniosło prawie trzy tysiące osób. Na podstawie tych wydarzeń UE za główny cel postawiła sobie zwalczanie oraz zapobieganie wszelkim przejawom terroryzmu w stosunku nie tylko do jej członków, ale także do ich międzynarodowych partnerów oraz sojuszników.

Istotnymi zmianami wprowadzonymi w życie po tych krwawych wydarzeniach są: Strategia Unii Europejskiej do walki z terroryzmem z 2005 r., która bazuje na 4 filarach, tj. zapobieganiu, chronieniu, ściganiu i reagowaniu, a także powołanie stanowiska Koordynatora ds. zwalczania terroryzmu w 2007 r. Do zakresu jego obowiązków należy monitorowanie realizacji wspomnianej strategii z 2005 r., koordynacja prac i działań UE w zakresie walki z terroryzmem oraz dbanie o aktywność UE w tym obszarze. Ponadto szefowie państw i rządów UE w kontekście wydarzeń z 11 września 2001 r. wydali deklarację, w której zaapelowali i wezwali wszystkich aktorów na arenie międzynarodowej, wyznających uniwersalne ideały i wartości demokratyczne do globalnej walki przeciwko terrorystom.

Cele i zadania Unii Europejskiej w zwalczaniu terroryzmu

1 listopada 1993 r. na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej (TUE – Treaty on European Union), znanego również jako Traktat z Maastricht, rozpoczęła się działalność Unii Europejskiej. Jego zapisy skupiają się na zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu oraz międzynarodowej współpracy w tym zakresie i są one określone jako kluczowe cele w walce z tym zjawiskiem (zob. Traktat z Maastricht).

W 1975 r., z polecenia Rady Europejskiej, zostały utworzone grupy TREVI (fr. *Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence, Internationale*) (zob. TREVI, Grupa TREVI).

Unia Europejska została przyłączona do grup TREVI, ponieważ walka z terroryzmem stała się częścią III filaru UE – wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (Szlachter, 2007, s. 101).

Grupy TREVI stanowiły pierwszy bodziec, który w sposób bezpośredni odnosił się do współpracy ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości krajów należących do Unii Europejskiej w zakresie polityki bezpieczeństwa oraz były zmiennym fundamentem traktatu z Amsterdamu dotyczącego III filaru UE (Szlachter, 2007, s.103).

2 października 1997 r. w Amsterdamie doszło do podpisania traktatu z Amsterdamu, który wszedł w życie z dniem 1 maja 1999 r. Autor monografii *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej, nowy impuls*, odniósł się do faktu, że Rada Unii Europejskiej może funkcjonować z inicjatywy państwa członkowskiego i Komisji, wykorzystując przy tym odpowiednie narzędzia (art. 34) (Szlachter, 2007, s. 103).

Traktat reguluje pojęcie tłumienia terroryzmu, skupiając się na współpracy sądowej w sprawach karnych, przy czym jednocześnie zmienia katalog prawnych środków na poziomie III filaru, które odnosiły się do prawa wtórnego (Szlachter, 2007, s. 103).

Ten sam autor podkreślił, jak bardzo kluczowe okazało się dołączenie do traktatu amsterdamskiego oddzielnych protokołów. Pierwszy z nich ustosunkowywał się do kwestii na płaszczyźnie prawa, które powiązane były z dotychczasowymi osiągnięciami układu z Schengen, drugi natomiast odwoływał się do azylu, który zapobiegać miał nadużyciom tej instytucji przez terrorystów (Szlachter, 2007, s. 104).

Kluczowym okazało się podpisanie Traktatu z Nicei 9 grudnia 2000 r., na podstawie którego utworzono Europejską Sieć Sądową, a także Europejski Wydział Współpracy Sądowej, który jest europejskim organem współpracy sądowej, a do jego zadań należy walka z przestępczością zorganizowaną (Szlachter, 2007, s. 106).

Rozwój polityki UE w kontekście zwalczania terroryzmu we współczesnym świecie jest odpowiedzią na nowe wyzwania, do których zalicza się nieustannie rosnące zagrożenie ze strony terrorystów. Autor monografii *Polityka Unii Europejskiej w zakresie zwalczania terroryzmu* wskazuje, że zjawisko terroryzmu wzrasta i nieustannie się nasila i na dziś to właśnie ono jest jednym z zagrożeń, które dla bezpieczeństwa członków Unii Europejskiej stanowią największe zagrożenie. Współpraca państw UE na szczeblu międzynarodowym pozwala na zmniejszenie ryzyka związanego z atakami terrorystycznymi, dzięki powstaniu jednolitej polityki UE, odnoszącej się bezpośrednio do zwalczania terroryzmu (Pietrzak, 2018, s. 80).

Ważnym dokumentem UE w kwestii zwalczania terroryzmu jest *Strategia Walki z terroryzmem* z 2005 r. Głównym jej celem były działania zapobiegające terroryzmowi, a także konieczność zwiększenia bezpieczeństwa w Europie w dziedzinie kooperacji UE z państwami członkowskimi i innymi organizacjami międzynarodowymi.

Strategia zwalczania terroryzmu opierała się na czterech kluczowych założeniach: zapobiegać, chronić, współpracować oraz reagować. Pierwsze założenie ma na celu zapobieganie atakom terrorystycznym, m.in. na podstawie *Strategii walki z radykalizacją postaw i werbowaniem terrorystów* z 2008 r. Drugie – chronić obywateli oraz infrastrukturę poprzez realizację inicjatyw odnoszących się do zwiększenia bezpieczeństwa i zabezpieczenia granic zewnętrznych. Trzecie opiera się na kooperacji policji i wymiaru sprawiedliwości członków UE, przez co planowanie zamachów przez grupy terrorystyczne powinno być utrudnione. Ostatnie odnosi się do gotowości państw członkowskich UE do natychmiastowej reakcji i zminimalizowania skutków ataków terrorystycznych (Pietrzak, 2018, ss. 82-83).

Współpraca UE z międzynarodowymi instytucjami oraz państwami trzecimi jest wynikiem wprowadzenia *Strategii w walce z terroryzmem*, ponieważ bezpieczeństwo UE oraz jej członków jest powiązane z sytuacją w innych państwach. Z tego powodu polityka UE i unijny plan antyterrorystyczny zakładają działalność na skalę międzynarodową (zob. Strategia Unii Europejskiej w walce z terroryzmem).

Po wydarzeniach z Madrytu z 11 marca 2004 r., unijni przywódcy złożyli podpisy pod deklaracją, której głównym obowiązkiem było zwalczanie terroryzmu. Bazując na zapisach zawartych w tym dokumencie, utworzono stanowisko unijnego Koordynatora ds. zwalczania terroryzmu. Do jego obowiązków należy m.in.: koordynowanie prac Rady Europejskiej w kwestii zwalczania terroryzmu, opieka nad aktywnością UE wobec zwalczania terroryzmu czy monitorowanie realizacji *Strategii Walki z terroryzmem* (zob. Koordynator ds. zwalczania terroryzmu).

Podstawy prawne i instytucje Unii Europejskiej w zwalczaniu terroryzmu

Poddając analizie kluczowe akty prawne UE odnoszące się do kwestii zwalczania terroryzmu, za pierwszy uznaje się Traktat z Maastricht podpisany w 1992 r. Na jego podstawie do działalności UE dołączono problematykę związaną ze zwalczaniem terroryzmu. Początkowo większość środków, narzędzi, metod wykorzystywanych w walce z terroryzmem dołączono do III filaru UE (Lubiewski, 2018, ss. 141-142).

Traktat z Maastricht był również podstawą do utworzenia Europolu (European Police Office), czyli Europejskiego Urzędu Policji, który jest policyjną agencją UE. Początki europejskiej współpracy policyjnej sięgają 3 stycznia 1994 r., kiedy to utworzono pierwszą europejską jednostkę do spraw zwalczania przestępczo-

ści narkotykowej pod nazwą Europol Drugs Unit (zob. Europejski Urząd Policji (Europol)). Na dzień dzisiejszy uprawnienia Europolu odnoszą się do współpracy z państwami członkowskimi UE w celu wsparcia przy zwalczaniu terroryzmu, handlu narkotykami oraz innymi licznymi przejawami przestępczości zorganizowanej na arenie międzynarodowej (Bartosz, 2018, s. 21).

Ważnym punktem działalności Europolu jest zatrudnianie najlepszych analityków kryminalnych, którzy mają dostęp do najnowocześniejszych technologii, dzięki czemu Europol uchodzi za jedno z największych centrów operacyjnych. Europol w każdym z państw członkowskich UE posiada jednostkę na szczeblu krajowym, której zadaniem jest wymiana informacji pomiędzy agencjami krajowymi i Europolem (zob. Komisja uruchamia Unijne Obserwatorium i Forum ds. Łańcucha Bloków).

Traktat amsterdamski z 1997 r. to kolejny kluczowy dokument odnoszący się do zwalczania przejawów terroryzmu w UE. Do traktatu został włączony dorobek układu z Schengen, zwiększający kompetencje policyjne UE. Jego treść kwalifikuje działalność antyterrorystyczną jako część walki, odpowiadającej za przestępczość zorganizowaną. Na podstawie traktatu amsterdamskiego zacieśniono współpracę policji, służby celnej i innych instytucji oraz organów państw członkowskich UE (zob. Traktat z Amsterdamu).

Traktat z Nicei z 2001 r. to kolejny kluczowy dokument odnoszący się do prawnych wymiarów zwalczania terroryzmu przez UE. Skupił się on na sprecyzowaniu działań w ramach III filaru UE. Poszerzył wachlarz kompetencji i obowiązków odnoszących się do działań Europolu (Bartosz, 2018, s. 22).

Kolejna ważna data w unijnej działalności antyterrorystycznej to 6 marca 2002 r., kiedy to powstał Eurojust – agencja o charakterze prokuratorskim, która działając na podstawie traktatu amsterdamskiego zacieśniła współpracę wymiaru sprawiedliwości i organów państw członkowskich UE. Obecnie zadania Eurojustu skupiają się na koordynowaniu działań prokuratur krajowych państw członkowskich UE w celu walki z przestępczością zorganizowaną (Bartosz, 2018, s. 21).

Traktat z Lizbony z 13 grudnia 2007 r. zakończył współpracę na poziomie trzech filarów. Traktat ten zmieniał TUE oraz traktat, który ustanowił Wspólnotę Europejską. Jest on odpowiedzialny za reformę instytucji UE, a także uważany za koniec współpracy w ramach jej III filarów. Najważniejszą zmianą, którą wprowadził, było nadanie UE jednolitej struktury i osobowości prawnej (Bartosz, 2018, s. 22).

Oprócz ramowych aktów prawnych, które stanowiły podstawy prawne funkcjonowania UE, a także precyzowały jej działania w poszczególnych sektorach, przy-

wódcy poszczególnych państw członkowskich odnosili się do konkretnych zagadnień za pomocą mniej lub bardziej zobowiązujących decyzji i deklaracji.

14 września 2001 r., a więc kilka dni po zamachach na World Trade Center i Pentagon, głowy państw i rządów krajów członkowskich UE wydali deklarację dla wszystkich państw reprezentujących uniwersalne ideały i wartości demokratyczne, odnoszącą się do wspólnej, ogólnoswiatowej walki przeciwko osobom odpowiedzialnym za zamachy. Deklaracja w swojej treści zawierała działania, jakie UE musi podjąć, aby rozwiązać problem terroryzmu (Szlachter, 2007, s. 116).

Decyzja Ramowa Rady UE z dnia 13 czerwca 2002 r. (2002/475/WSiSW) jest kolejnym bardzo ważnym prawnym aktem odnoszącym się do zwalczania terroryzmu przez UE. Wpływa ona między innymi na obopólną współpracę sądów i policji, a także jest źródłem wielu rozwiązań na temat zwalczania globalnego terroryzmu i stanowi katalog uniwersalnych działań związanych z walką z terroryzmem w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich UE (Szlachter, 2007, ss. 125-127).

Podobnie Decyzja Ramowa Rady UE z 13 czerwca 2002 r. (2002/584/WSiWS) odnosząca się do europejskiego nakazu aresztowania oraz procedur wydawania osób między członkami UE stanowi podstawę walki z terroryzmem w UE (Szlachter, 2007, s. 128).

Została ona zmieniona Decyzją Ramową Rady UE z dnia 26 lutego 2009 r. (2009/299/WSiSW) w sprawie przestępstw o charakterze terrorystycznym i związanych z nimi sankcji, która definiuje europejski nakaz aresztowania (ENA), dzięki czemu jest uważana za jeden z ważniejszych instrumentów prawnych odnoszących się do kwestii zwalczania terroryzmu. ENA jest wnioskiem, który wydaje organ sądownictwa kraju członkowskiego UE w celu zatrzymania oraz przekazania przez inny kraj członkowski osoby, która jest poszukiwana (Szlachter, 2007, s. 128-129). Zakres tych działań odnosi się pośrednio do przyjętego 15 czerwca 2004 r. Planu Działania w sprawie Zwalczania Terroryzmu przez Radę Europejską. Dokument ten, cyklicznie aktualizowany, zawiera zadania i obowiązki dla państw członkowskich UE, które trzeba wypełnić w celu budowy skutecznego systemu UE, którego zadaniem jest zapobiegać, zwalczać i przeciwdziałać terroryzmowi (Szlachter, 2007, s. 139-140).

Rozporządzenie UE z 4 grudnia 2015 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera ma na celu wykrywanie, ściganie i zapobieganie przestępstwom oraz przestępczości na tle terrorystycznym. Na podstawie tego dokumentu przewoźnicy lotniczy przekazują dane pasażerów lotów międzynarodowych państwom członkowskim UE (Pietrzak, 2018, s. 84-85).

Współpraca Unii Europejskiej w zwalczaniu terroryzmu

Dla UE prowadzenie, rozwój oraz umacnianie i wspieranie współpracy odnoszącej się do zwalczania terroryzmu jest ważnym elementem polityki międzynarodowej. Na podstawie jej interpretacji z zebrania RE z dnia 21 września 2001 r. zaznaczyć trzeba, że walka z terroryzmem to dla UE jeden z kluczowych problemów oraz wyzwań (Szlachter, 2007, s. 172).

Doprowadzenie do stabilizacji na obszarze Europy oraz bliskie stosunki ze Stanami Zjednoczonymi, Rosją i partnerami z regionów arabskich i muzułmańskich oraz zapobieganie konfliktom regionalnym to dla UE kwestie kluczowe.

Nie mniej ważną kwestią jest realizacja założeń pozwalających na osiągnięcie stałego porozumienia na Bliskim Wschodzie, z uwzględnieniem odpowiednich rezolucji ONZ. W tym kontekście UE najlepsze wyniki osiąga podczas rozwijania Wspólnej Polityki Zagranicznej Bezpieczeństwa i Obrony. Idąc w tym kierunku, UE podczas walki z terroryzmem będzie tworzyć dialogi polityczne z państwami świata, w których terroryzm ma swoje korzenie (Szlachter, 2007, s. 172).

Po zamachach z 11 września 2001 r. współpraca na linii UE–inne państwa została usprawniona do tego stopnia, że współpracowało z nią około 80 państw, a do jej największych partnerów zaliczyć możemy Australię, Izrael, Japonię, Kanadę, Rosję i USA. Warto przy tym podkreślić, że UE prowadzi z tymi państwami oddzielne dialogi polityczne i eksperckie. Ponadto UE i USA od czasu zamachów na WTC i Pentagon prowadzą wspólne działania obarczone dużym nakładem sił w celu wzajemnego zrozumienia swoich pozycji i osiągnięcia porozumienia w kwestii zwalczania terroryzmu, aby opracować wspólną wielowymiarową odpowiedź na to zjawisko (Szlachter, 2007, ss. 175-176).

UE i USA swoją współpracę rozwijają także na poziomie ONZ. Za najważniejsze osiągnięcie należy tutaj uznać podpisanie umowy z grudnia 2001 r. odnoszącej się do współpracy służb policyjnych w Stanach Zjednoczonych oraz Europolu. Kolejną umową podpisaną przez oba państwa był dokument obejmujący kwestie wymiany danych osobowych (*Personal Name Records*), w tym transportu lotniczego. Na mocy Decyzji Rady nr 2003/516/WE w czerwcu 2003 r. zawiązано porozumienie, które dotyczyło ekstradycji i wzajemnej pomocy w zakresie prawa w sprawach karnych (Szlachter, 2007, s. 177).

Dalszym rozwinięciem współpracy na linii UE-USA jest deklaracja odnosząca się do Zwalczania Terroryzmu, która została podpisana 26 czerwca 2004 r. Dokument

ten będący następstwem zamachów z Madrytu 11 marca 2004 r. opisuje normy, które pozwalają na prowadzenie antyterrorystycznej aktywności pomiędzy państwami.

Następnym ważnym dokumentem wynikającym z wzajemnej współpracy tych jednostek jest Deklaracja z 20 czerwca 2005 r. dotycząca wzmocnienia partnerstwa na polu proliferacji broni masowego rażenia (BMR) oraz walki z terroryzmem. Dokument ten był początkiem zwiększenia zakresu unijnej polityki w celu skutecznego i międzynarodowego ograniczania terrorystom dostępu do BMR (Szlachter, 2007, s.178).

Podsumowanie

W artykule ukazano cele oraz zadania, jakie UE podejmuje, aby zwalczyć terroryzm. Za kluczowy dokument, który uregulował powyższe działania przed zamachami na Pentagon oraz World Trade Center 11 września 2001 r., uznaje się Traktat z Maastricht podpisany w 1992 r.

Po tragicznych wydarzeniach z 11 września 2001 r. utworzono i przyjęto wiele ważnych dokumentów, które odpowiadają za zwalczanie terroryzmu przez Unię Europejską. Wszystkie one prezentują kluczowe cele i zadania organizacji związane z zapobieganiem oraz zwalczaniem terroryzmu, utworzeniem Europolu oraz Eurojust.

W 2015 roku Unia Europejska wykorzystwała różne narzędzia, aby prowadzić skuteczną walkę z terroryzmem, co jest odpowiedzią na powtarzające się zamachy terrorystyczne. Państwa członkowskie wspomagane przez Unię Europejską chronią swoich obywateli. Sama organizacja podjęła starania, aby ograniczyć działania terrorystów poprzez na przykład: usprawnienie wymiany informacji – sprawna wymiana informacji pomiędzy organami ścigania, sądowymi oraz służbami wywiadu jest kluczowe dla procesu przeciwdziałania terroryzmowi, odcinanie źródeł finansowania terroryzmu – od 2018 roku Unia wprowadziła zaostrzone przepisy mające na celu przeciwdziałanie praniu pieniędzy, wzmocnienie kontroli na zewnętrznych granicach – w 2017 roku Rada przyjęła rozporządzenie, które doprowadziło do zmian w kodeksie granicznym Schengen, wprowadziła bardziej zaostrzone kontrole na granicach zewnętrznych. Państwa członkowskie mogą prowadzić rutynowe kontrole wszystkich podróżujących.

W związku atakami terrorystycznymi na terenie Francji, Niemiec oraz Austrii wzmocniono wspólne działania na rzecz walki z terroryzmem przez ministrów spraw wewnętrznych w listopadzie 2020 roku. Ma to na celu zapobiec narażenia wspólnych

wartości UE: demokracja, sprawiedliwość i wolność słowa. Natomiast w grudniu tego samego roku osoby decyzyjne w UE potwierdziły swoje zjednoczenie w kwestiach związanych z walką z radykalizacją, terroryzmem i ekstremizmem.

Co więcej, po kolejnych zamachach, unijni przywódcy zdecydowali się na podpisanie deklaracji, która przyczyniła się do powstania stanowiska Unijnego Koordynatora ds. Zwalczania Terroryzmu. Polityka Unii Europejskiej po 11 września 2001 r. przeszła znaczące zmiany, które pozwalają jej nie tylko na obronę przed terroryzmem, ale także na jego zwalczanie i zapobieganie potencjalnym zamachom. Dowodem na to są liczne akty prawne utworzone po 11 września 2001 r., a także współpraca z różnymi państwami i organizacjami na arenie międzynarodowej.

Bibliografia

- Bartosz, K. (2018). Prawne aspekty walki z terroryzmem, *Security, Economy & Law*, 1 (XVIII).
- Decyzja Rady z 6 czerwca 2003 r. dotycząca podpisania Umów między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki w sprawie ekstradycji oraz wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych (2003/516/WE)*. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32003D0516>. [dostęp: 07.11.2020].
- Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. zmieniająca decyzje ramowe 2002/584/WSiSW, 2005/214/WSiSW, 2006/783/WSiSW, 2008/909/WSiSW oraz 2008/947/WSiSW i tym samym wzmacniająca prawa procesowe osób oraz ułatwiająca stosowanie zasady wzajemnego uznawania do orzeczeń wydanych pod nieobecność danej osoby na rozprawie*. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32009F0299>. [dostęp: 07.11.2020].
- Decyzja Ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (2002/584/ WSiSW)*. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32002F0584>. [dostęp: 07.11.2020].
- Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (2002/475/WSiSW)*. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32002F0475>. [dostęp: 07.11.2020].
- Deklaracja UE i USA z dnia 26 czerwca 2004 r. w sprawie walki z terroryzmem.*
- Deklaracja Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych z dnia 20 czerwca 2005 r. w sprawie wzmocnienia wzajemnej współpracy w dziedzinie nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia i zwalczania terroryzmu.*
- Europejski Urząd Policji (Europol)*. Pobrane z: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_pl.
- Komisja uruchamia Unijne Obserwatorium i Forum ds. Łańcucha Bloków*. Pobrane z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_18_521. [dostęp: 08.11.2020].
- Koordynator ds. zwalczania terroryzmu*. Pobrane z: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>. [dostęp: 08.11.2020].

- Lubiewski, P. (2018). Podstawowe aspekty prawno-organizacyjne zwalczania terroryzmu w Europie. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej*, 66 (1/2).
- Pietrzak, N. (2018). Polityka Unii Europejskiej w zakresie zwalczania terroryzmu. *Świat Idei i Polityki*, 17.
- Strategia Unii Europejskiej w walce z terroryzmem*. Pobrane z: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/>. [dostęp: 07.11.2020].
- Szlachter, D. (2007). *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej – nowy impuls*. Toruń: Adam Marszałek.
- Traktat z Amsterdamu*. Pobrane z: <http://www.uniaeuropejska.info.pl/traktat-amsterdamski>. [dostęp: 08.11.2020].
- Traktat z Lizbony*. Pobrane z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>. [dostęp: 08.11.2020].
- Traktat z Maastricht*. Pobrane z: http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf. [dostęp: 07.11.2020].
- Traktat z Nicei*. Pobrane z: <http://www.uniaeuropejska.info.pl/traktat-nicejski>. [dostęp: 08.11.2020].
- TREVI, Grupa TREVI*. Pobrane z: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/TREVI;3989038.html>. [dostęp: 08.11.2020].



Polityka Unii Europejskiej wobec zjawiska uchodźstwa w dobie kryzysu migracyjnego

The European Union's refugee policy during the migration crisis

Agata Stromska

ORCID: 0000-0002-7586-3826

e-mail: agata.stromska29@gmail.com

Akademia Marynarki Wojennej

Wydział Nauk Humanistycznych i Społecznych

The European Union's refugee policy started to develop after the migration crisis in the beginning of the 21st century. In that perspective the refugee issue became the main topic in a public debate in the European Union which divided Member States for supporters and opponents of the common migration and asylum policy for the whole organization. Article presents an issue of the European Union's migration and asylum policy which was implemented because of the mass incoming of migrants and refugees to the Europe. That situation intensified in 2015 after the beginning the conflict in Syria. The article is theoretic and explanatory. Realization of that purpose required using typical methods for social science - document and literature analysis. The investigations of documents and literature allowed to present the European Union's common migration and asylum policy as well as the Member States' domestic policy. In the article there was an analysis of the chosen EU legislation and regulations which decide about the protection of the rights of refugees, the rules of admitting and relocation refugees by the European Union's Member States as well as collaboration and action to protect the rights of refugees.

Key words: European Union, migration policy, asylum policy, refugee policy.

Wstęp

Proces ujednolicenia międzynarodowych procedur przyznawania ochrony uchodźcom sięga początków XX w. Współcześnie to Unia Europejska (UE) pełni kluczową rolę w kreowaniu polityki azylowej państw członkowskich. Niekontrolowany napływ uchodźców do Europy w 2015 r. sprawił, że ówczesne priorytety Rady Europejskiej (RE) – instytucji UE, której zadaniem jest wyznaczanie kierunków jej rozwoju i polityki – obejmowały przede wszystkim przeciwdziałanie skutkom kryzysu migracyjnego. Podjęte działania odnosiły się głównie do kontroli granic zewnętrznych państw członkowskich UE, co finalnie przyczyniło się do ograniczenia nieuregulowanej migracji. Jednocześnie podejmowane decyzje w tym zakresie stały się szeroko komentowane i analizowane w debacie publicznej.

W tej sytuacji, w dobie kryzysu migracyjnego Komisja Europejska (KE) – organ wykonawczy UE, odpowiedzialny za jej bieżącą politykę – zaproponowała państwom członkowskim plany relokacji uchodźców, głównie z terytorium Grecji i Włoch. W tym kontekście bardzo istotne są dwie decyzje RE z września 2015 r. dotyczące rozmieszczenia łącznie 160 tys. osób. Jednakże ostatecznie nie udało się zrealizować tych propozycji, głównie ze względu na krytykę państw należących do Grupy Wyszehradzkiej.

Także późniejsze propozycje relokacji uchodźców zakończyły się niepowodzeniem. Niemniej jednak wdrożone w tym czasie działania Unii Europejskiej wpłynęły na życie milionów uchodźców przybyłych do Europy. W tym znaczeniu podejmowane decyzje formułowały określające ich prawodawstwo, co następnie miało realny wpływ na przyszłość tych osób.

Wybrane prawo i regulacje Unii Europejskiej stanowiące o ochronie praw uchodźców

Prawo i regulacje UE stanowiące o ochronie praw uchodźców oraz dyskusje na tematy azylu i pomocy są podejmowane od samego początku powstania tej organizacji. W tym kontekście jednym z pierwszych i najważniejszych dokumentów był Traktat Amsterdamski z 1997 r., w treści którego kwestię azylu i uchodźstwa zdefiniowano w myśl idei „budowy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (*Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/31*). Dotyczyła ona szczególnie tworzenia takich warunków, jak wdrożony w 1999 r. Wspólny Europejski System Azylowy

(WESA), który pomagał kontrolować ruchy migracyjne. Obecnie system określa minimalne standardy odnośnie azylu, wspólną procedurę azylową i jednolity status osób z przyznaną ochroną oraz wskazuje właściwe państwo UE do rozpatrzenia wniosku złożonego o azyl (zob. Wspólny europejski system azylowy (WESA)). Tak ujednolicone procedury azylowe pozwoliły na stworzenie katalogu praw dla legalnych migrantów (Koszel, 2016, s.143).

W odpowiedzi na nasilanie się kryzysu migracyjnego w 2015 r. w konsekwencji konfliktu wojennego w Syrii, UE wprowadziła kolejne regulacje mające na celu opanowanie masowych migracji ludności do Europy.

W związku z tym zdecydowano się na przyjęcie europejskiego programu w zakresie migracji, w którym wyznaczony został plan działań mających na celu ograniczenie negatywnych skutków tego zjawiska oraz możliwości lepszego zarządzania migracją w przyszłości. W programie tym zaprezentowano następujące zadania: ograniczenie nielegalnej migracji, zarządzanie granicami zewnętrznymi UE, opracowanie silniejszej polityki azylowej, wprowadzenie nowej polityki dotyczącej legalnej migracji i określenie nowych priorytetów polityki integracyjnej (zob. Polityka imigracyjna).

Na gruncie powyższego równie istotne na rzecz ochrony praw uchodźców w zakresie stanowienia prawa i regulacji stały się działania podejmowane przez Parlament Europejski (PE) – organ ustawodawczy UE – np. globalny projekt Rezolucji PE z 18 kwietnia 2018 r. (2018/2642(RSP)) dotyczący ochrony praw uchodźców i praw człowieka, w którym wezwano unijne państwa, do podjęcia zobowiązania rzetelnego podziału odpowiedzialności odnośnie przyjmowania oraz wspierania uchodźców na całym świecie.

PE zaapelował do krajów członkowskich UE o uznanie swojej części odpowiedzialności oraz wywiązanie się z niej, nie pomijając przy tym respektowania praw człowieka. Ponadto, punkt 31 omawianej rezolucji wezwał wszystkich członków UE do podjęcia niezbędnych środków mających na celu zapobieganie nieprzestrzeganiu praw człowieka, w szczególności wykorzystywania migrantów na własnym terytorium, w tym przez pracodawców. Wezwano również do podpisania, ratyfikowania oraz przestrzegania Międzynarodowej Konwencji o Ochronie Praw Wszystkich Pracowników Migrujących i Członków Ich Rodzin, którą przyjęto na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 45/158 z dnia 18 grudnia 1990 r. Jednocześnie podkreślono, że należy przestrzegać międzynarodowych standardów dotyczących prawa pracy.

Kolejnym krokiem na rzecz ochrony praw uchodźców stała Deklaracja Polityczna z Marrakeszu podpisana 2 maja 2018 r. W jej treści państwa członkowskie UE oraz pozostali sygnatariusze zgodzili się wdrożyć wspólny plan działania, który obejmował m.in. pełne respektowanie praw człowieka, szczególną ochronę kobiet i dzieci, nacisk na walkę z rasizmem, ksenofobią i dyskryminacją oraz zaangażowanie wszystkich możliwych podmiotów, koordynowanych wraz z krajowymi władzami, aby umożliwić zarządzanie różnymi wymiarami migracji jako złożonego zjawiska (zob. *Deklaracja Polityczna z Marrakeszu*).

Przyjmowanie i podział uchodźców przez państwa członkowskie Unii Europejskiej

Kryzys uchodźczy z 2015 r. zdeterminował działania UE w zakresie dotychczas prowadzonej polityki migracyjnej i azylowej. Podejmując próby jego rozwiązania, zwłaszcza w kontekście nieuregulowanej migracji, KE zaprezentowała, w geście solidarności, plan rozlokowania migrantów pomiędzy wszystkie państwa członkowskie UE. Rozlokowanie dotyczyło osób, które wnioskowały o status uchodźcy, bądź inną formę ochrony (Roicka-Gruca, 2016, s. 30).

Plan ten dotyczył przede wszystkim osób „w oczywistej potrzebie międzynarodowej ochrony”. Natomiast transfer osób objętych relokacją przewidziano przy asyście Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. uchodźców (UNHCR). Plan zakładał, iż decyzje o relokacji osób do poszczególnych państw będą podejmowane przy użyciu tzw. klucza podziału, który wyliczano na podstawie wysokości PKB kraju (40%), liczby ludności (40%), stopy bezrobocia (10%) oraz średniej ilości uznanych wniosków o azyl w przeciągu czterech lat (10%). Założenie to pozwoliło wyliczyć współczynnik relokacji oraz współczynnik przesiedleń dla każdego państwa UE, co miało stanowić procentową liczbę kierowanych tam osób. Najwyższe współczynniki wyliczono zatem dla Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii (Roicka-Gruca, 2016, s. 30).

Powyższą propozycję w przyjmowaniu uchodźców ostatecznie odrzucono 20 lipca 2015 r., głównie za sprawą sprzeciwu Francji i Polski. Udzielono jedynie wstępnej zgody na transfer 32 tys. osób z Włoch i Grecji oraz na przesiedlenie do UE 22,5 tys. osób z państw trzecich (Potyrała, 2015, s. 37). Według danych Europejskiego Urzędu Statystycznego (Eurostatu), 28 państw członkowskich UE w 2015 r. udzieliło pomocy 333 350 osobom, które wnioskowały o status uchodźcy, co stanowiło wzrost o 72% w porównaniu z poprzednim rokiem, z czego najwięcej pozytywnych decyzji w tej sprawie wydały Niemcy, Szwecja i Włochy (Roicka-Gruca, 2016, s. 30).

Propozycja Komisji Europejskiej spotkała się także z krytyką Grupy Wyszehradzkiej (V4). W ramach V4 to właśnie Węgry miały być państwem pierwszego kontaktu, ze względu na swoje położenie na szlaku tranzytowym do Niemiec. W znacznym stopniu o takim kierunku migracji zdecydowały słowa kanclerz Angeli Merkel, która zadeklarowała automatyczne przyznanie ochrony wszystkim uchodźcom z Syrii, którzy przekroczą niemiecką granicę. Konsekwencją tych słów było przedostanie się na terytorium Węgier ponad 142 tys. osób, które zamierzały przedostać się do Niemiec, w czasie od stycznia do sierpnia 2015 r. (Potyrała, 2015, s. 38).

Państwem należącym do V4, które początkowo odrzuciło propozycję UE była także Polska. Stanowisko polskiego rządu było sceptyczne co do odgórnego i automatycznego rozlokowania osób pomiędzy państwa UE i takie pozostało. Niemniej jednak ówczesna Prezes Rady Ministrów Ewa Kopacz zgodziła się, że Polska ugości „prawdziwych uchodźców”, odmawiając jednak przyjazdu imigrantów ekonomicznych. Równocześnie Polska zastrzegła sobie prawo weryfikacji i wyboru osób, które miałyby trafić na jej terytorium (Potyrała, 2015, s. 40).

Tymczasem polityka migracyjna i azylowa Niemiec opierała się głównie na koncepcji otwartych drzwi, szczególnie promowanej przez kanclerz Angelę Merkel. Na jej podstawie zdecydowano o przyjęciu dużych grup uchodźców, jednocześnie niezmiennie opowiadając się za rozlokowaniem uchodźców w innych państwach członkowskich UE (Bałamut, 2018, s. 107). Wpływ na takie stanowisko miał również masowy napływ migrantów w relatywnie krótkim czasie, który spowodował, że część landów niemieckich nie mogła sobie poradzić z przyjęciem tak wielu osób. Zjawisko to doprowadziło do stopniowej zmiany opinii publicznej, zaniepokojonej takim rozwojem sytuacji, co z kolei doprowadziło do napisania szeregu nowych ustaw, które Parlament Niemiecki przyjął 15 października 2015 r. (Koszel, 2016, s. 147).

Nowe rozporządzenia ograniczały prawa azylantów dotyczące świadczeń społecznych oraz przyspieszały procedury deportacyjne. Konsekwencją tych działań było odejście Niemiec od polityki otwartych drzwi w przyjmowaniu uchodźców. Finalnie, według dostępnych danych na przełomie 2015/2016 r. do Niemiec napłynęło łącznie 1,1 mln imigrantów i uchodźców (Koszel, 2016, s. 147-148).

W dobie kryzysu migracyjnego ważne decyzje dotyczące przyjmowania i podziału uchodźców przez państwa członkowskie UE podjęto na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych. Były to dwie decyzje RE z 14 i 22 września 2015 r. W pierwszej ustalono o rozlokowaniu 40 tys., a w drugiej o 120 tys. migrantów i uchodźców, którzy do tego czasu przebywali na terytorium Grecji i Włoch. Uwzględniając powyższe,

przy użyciu współczynników relokacji, uzgodnionych wcześniej przez KE, wyliczono następujące liczby: do Niemiec miało trafić ponad 40 tys. osób, do Francji – ponad 30 tys., do Hiszpanii – 26 tys., do Polski – około 10-11 tys. Pozostałe miejsca na liście zajęły m.in. Holandia, Rumunia, Belgia i Szwecja. Zauważyć należy, że to głównie Niemcy stanowczo domagały się wprowadzenia w życie tych ustaleń, co nie wzbudzało entuzjazmu w pozostałych państwach UE. Skutkiem tych działań były otwarte głosy krytyki wobec stanowiska kanclerz Angeli Merkel, m.in. ze strony Węgier, Czech i Włoch oraz przewodniczącego RE Donalda Tuska. Ostatecznie jednak, pod naciskami Niemiec i Francji, RE zdecydowała się przyjąć zaproponowaną wcześniej liczbę 30 tys. uchodźców (Koszel, 2016, s. 147).

Kolejnymi działaniami na forum unijnym podjętymi przez KE było złożenie dwóch wniosków o relokację uchodźców w 2016 r., co stanowiło uzupełnienie zasad dublińskich o tzw. mechanizm korekcyjny. W maju 2016 r. wpłynął pierwszy wniosek dotyczący relokacji 40 tys. osób z Grecji i Włoch w przeciągu dwóch lat. Następnie, we wrześniu tego samego roku, złożono wniosek, który dotyczył relokacji 120 tys. uchodźców z Włoch, Grecji oraz Węgier, również w przeciągu dwóch lat (Bałamut, 2018, s. 108). Ostatecznie jednak plany podziału uchodźców zakończyły się bez powodzenia w 2017 r. Powodem tej decyzji były powtarzające się odmowy państw UE, do których miały trafić wyznaczone liczby osób (Dahl, Dziudzik, 2017, s. 20).

W literaturze przedmiotu niniejsze rozwiązania UE dotyczące polityki migracyjnej określa się jako poprawne pod względem przygotowania prawnego i strukturalnego. Równocześnie wskazuje się na brak jednomyślności i solidarności w polityce państw członkowskich wobec zjawiska uchodźstwa w dobie kryzysu migracyjnego, co jest najbardziej zauważalne w krajach, które nie zostały osobiście dotknięte tym zjawiskiem. Co więcej, można wśród nich zaobserwować realizację przede wszystkim interesów narodowych, z pominięciem wspólnotowych (Koszel, 2016, s. 153-154).

Współpraca i działania państw członkowskich Unii Europejskiej na rzecz ochrony praw uchodźców

Współpraca UE na rzecz ochrony praw uchodźców ma miejsce na wielu płaszczyznach. Jedną z nich jest Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) – mechanizm finansowy ustanowiony przez PE na lata 2014-2020. Głównym celem Funduszu jest wzmocnienie rozwoju wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej UE, a zwłaszcza przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez stosowanie za-

sady solidarności i podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi oraz współpracę z państwami trzecimi. FAMI wspiera także starania UE i państw członkowskich na rzecz wzmocnienia, rozwinięcia, wspierania oraz ulepszenia wspomnianych polityk. Podjęta współpraca w tym zakresie dotyczy efektywnych działań państw UE w zakresie migracji. Jako priorytet uznano poprawę jakości procesów decyzyjnych we wspólnym europejskim systemie azylowym (Rozporządzenie PE i Rady UE nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r.).

Ponadto FAMI obejmuje finansowanie strategii krajowych odnośnie obszarów polityki migracyjnej oraz współpracę z Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO). EASO to agencja unijna z siedzibą w stolicy Malty. Urząd ustanowiono rozporządzeniem PE i Rady UE nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. Do jego zadań należy koordynacja współpracy państw członkowskich i pomoc w poprawnym wdrażaniu systemu azylowego na terenie UE.

Fundusz Azylu, Migracji i Integracji zastąpił istniejące fundusze w ramach Programu ogólnego – SOLID „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, takie jak: Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFIOPT), Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (EFU), Europejski Funduszu Powrotów Imigrantów (EFPI), Fundusz Granic Zewnętrznych (FGZ) (zob. Program ogólny Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnym SOLID 2007-2013, s. 3).

EFIOPT to ustanowiony w 2007 r. Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, którego zadaniem było wspieranie państw członkowskich. Fundusz umożliwiał obywatelom państw trzecich, którzy wywodzą się z różnych środowisk społecznych, gospodarczych, kulturowych, językowych, religijnych i etnicznych uzyskanie prawa pobytu, co następowało poprzez spełnienie warunków jego przyznania. Położono również nacisk na usprawnienie procesu integracji tych osób w społeczeństwach europejskich, a w szczególności skupiono się na nowo przybyłych obywatelach państw trzecich (*Decyzja nr 435/2007/WE*). Należy jednak zaznaczyć, że EFIOPT udzielał wsparcia jedynie osobom legalnie przebywającym na obszarze państwa członkowskiego, ze szczególnym uwzględnieniem nowoprzybyłych imigrantów. Łącznie przeznaczono z Funduszu 830 mln euro w latach 2007-2013, z czego 93% tej kwoty rozlokowano na alokacje krajowe, a 7% dotyczyło realizacji działań wspólnotowych zarządzanych przez KE (Leska-Ślęzak, 2016, s. 127).

EFU powołano w 2010 r. jako Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców. Jego głównym zadaniem było polepszenie działań państw UE poprawiających warunki życia przy- uchodźców, przesiedleńców i beneficjentów ochrony międzynarodowej,

a także umożliwienie sprawnego funkcjonowania systemu azylowego. Z tej pomocy finansowej skorzystały wszystkie państwa członkowskie UE, z wyjątkiem Danii (*Decyzja nr 573/2007/WE*). W latach 2008-2013 przekazano 628 mln euro na działania Funduszu (zob. Europejski Fundusz na rzecz uchodźców).

EFPI został ustanowiony w 2007 r. jako Europejski Fundusz Powrotu Imigrantów, którego nadrzędnym celem była pomoc państwom członkowskim w zakresie usprawnienia zarządzania powrotami imigrantów. Zastosowana koncepcja zintegrowanego zarządzania pozwoliła na realizację w ramach projektu zarówno wspólnych działań, jak i tych krajowych. Towarzyszyła tym działaniom zasada solidarności, poszanowania praw podstawowych i prawodawstwa wspólnotowego. Natomiast cele Funduszu zostały zrealizowane w ramach programu finansowania z budżetu na lata 2008-2013, co oznaczało, że działania te były zrealizowane w latach 2008-2015 (*Decyzja nr 575/2007/WE*).

FGZ został powołany w 2007 r. jako Fundusz Granic Zewnętrznych. Jego głównym zadaniem było efektywne zarządzanie przepływem osób na granicach zewnętrznych UE. Określono, iż podjęte działania powinny zapewnić odpowiedni poziom ochrony granic oraz przyczynić się do sprawnego przekraczania granic zgodnie z zasadami panującymi w strefie Schengen, a także z zasadą poszanowania godności i zasadą traktowania z szacunkiem. Zadaniem Funduszu było również wdrażanie jednolitych przepisów prawa wspólnotowego stosowanych przez straż graniczną, które dotyczyły przekraczania granic zewnętrznych (*Decyzja nr 574/2007/WE*).

Równie ważny w zakresie współpracy i działań podejmowanych przez UE na rzecz ochrony praw uchodźców okazał się Regionalny Fundusz Powierniczy, który utworzyły UE i Włochy w grudniu 2014 r. Pomoc finansową skierowano głównie na poprawę sytuacji w regionach, gdzie przybyło najwięcej Syryjczyków. Dynamizm sytuacji sprawił jednak, że KE ostatecznie podjęła decyzję o przekazywaniu rocznie 2,4 mld euro przez kolejne 6 lat na rzecz państw członkowskich, gdzie dotarło najwięcej uchodźców (Rozenek, 2016, s. 101).

Podsumowanie

Polityka UE, którą wdrożono wobec zjawiska uchodźstwa, okazała się istotnym czynnikiem w ograniczaniu skutków zaistniałego kryzysu migracyjnego. Ze względu na niestabilną sytuację w krajach Afryki Północnej i na Bliskim Wschodzie oraz realną obawę o własne życie, ponad milion osób zdecydowało się na ucieczkę do Europy.

Te wydarzenia okazały się źródłem kryzysu migracyjnego, który wymagał wdrożenia nowej polityki przez UE. Jednakże ze względu na dynamizm zmieniającej się sytuacji oraz niechęć wielu państw członkowskich do przyjęcia uchodźców, nie wszystkie działania udało się zrealizować.

Działalność UE wskazuje na złożoność zjawiska uchodźstwa i problematyczność w rozwiązaniu kryzysu migracyjnego w Europie. Wdrażane decyzje dotyczyły przede wszystkim kontroli granic zewnętrznych oraz planów relokacji uchodźców z Włoch i Grecji, co spotkało się z szeroką krytyką w mediach. Jednakże ostatecznie prawo i regulacje UE znacznie przyczyniły się do ograniczenia skutków kryzysu migracyjnego, pomocy potrzebującym oraz zapewnienia ochrony praw uchodźców. Podjęte decyzje wpłynęły na zmniejszenie liczby przybyłych migrantów.

Z drugiej strony, brak spójności i solidarności państw członkowskich w zakresie prowadzonej polityki wobec uchodźców oraz w kwestii ich relokacji sprawił, że niektóre działania UE nie zakończyły się z powodzeniem. Natomiast w mediach zarzucono UE, że współpracuje z państwami nierespektującymi praw człowieka.

Warto również zaznaczyć, że problem migracji jest ściśle powiązany z potrzebą przystosowania prowadzonej polityki państwa przyjmującego w tym zakresie. W obliczu napływu ludności do państw członkowskich UE, wiele z nich zdecydowało się na stopniowe ograniczanie i wycofywanie programów socjalnych przeznaczonych dla uchodźców. Takie działania wdrożono m.in. w Niemczech i Szwecji, gdzie przyjęto najwięcej migrantów. Równocześnie w Europie wzrosło zaniepokojenie o poczucie bezpieczeństwa na kontynencie, które wiązało się z pojawieniem dużej liczby uchodźców, a także niewielkimi szansami na ich szybką integrację w społeczeństwie. Te obawy wynikały przede wszystkim z przekonania, że stanowią oni zagrożenie dla tożsamości kulturowej i systemów socjalnych państw przyjmujących. Z czasem narodziła wobec nich także niechęć i wrogość, co determinowało różne formy negatywnych zachowań poszczególnych grup społecznych i stało się istotnym elementem debaty politycznej na arenie międzynarodowej.

Bibliografia

- Amnesty International. (2018). Libia: haniebna polityka UE powoduje wzrost liczby migrantów przetrzymywanych w nieludzkich warunkach. *Amnesty International*. Pobrane z: www.amnesty.org.pl/libia-haniebna-polityka-ue-powoduje-wzrost-liczby-migrantow-przetrzymywanych-w-nieludzkich-warunkach/. [dostęp: 12.11.2020].
- Bałamut, A. (2018). Polska wobec kryzysu imigracyjnego w Unii Europejskiej. W: B. Moło (red.), *Migracja i uchodźstwo wyzwaniem dla bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w XXI wieku*. Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM.
- Centrum Obsługi Projektów Europejskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (2015). *Program ogólny Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnym SOLID 2007-2013*. Warszawa: Centrum Obsługi Projektów Europejskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.
- Dahl M., Dziudzik A. (2017). Państwa Unii Europejskiej wobec kryzysu imigracyjnego z 2015 roku. *Unia Europejska.pl*, nr 3(244).
- Decyzja nr 435/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”.
- Decyzja nr 573/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”.
- Decyzja nr 574/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Fundusz Granic Zewnętrznych na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”.
- Decyzja nr 575/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”.
- Deklaracja Polityczna z Marrakeszu. Pobrane z: www.trybun.org.pl/wpcontent/uploads/2018/10/deklaracja.marakeszPL.pdf. [dostęp: 13.11.2020].
- Europejski Fundusz na rzecz uchodźców. Pobrane z: www.unhcr.org/pl/175-plogol-nepartnerzyunia-europejskaeuropejski-fundusz-na-rzecz-uchodzcow-html.html. [dostęp: 15.11.2020].
- Koszel, B. (2016). Unia Europejska, Niemcy i problem uchodźców (2014–2016). *Rocznik Integracji Europejskiej*, nr 10.
- Leska-Ślęzak, J. (2016). Polska polityka integracji cudzoziemców. W: W. Pływaczew-

- ski, M. Ilnicki (red.), *Ochrona praw człowieka w polityce migracyjnej Polski i Unii Europejskiej*. Olsztyn: Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie & Fundacja Forum Dialogu Publicznego.
- Polityka imigracyjna. (2020). *Strona internetowa Parlamentu Europejskiego*. Pobrane z: www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/152/polityka-imigracyjna. [dostęp: 14.11.2020].
- Potyrała, A. (2015). W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015. *Przegląd Politologiczny*, nr 4.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 kwietnia 2018 roku w sprawie postępów w zakresie globalnych porozumień ONZ, w sprawie bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji oraz w sprawie uchodźców (2018/2642(RSP)).
- Poicka-Gruca, P. (2016). Doświadczenie Szwecji w przyjmowaniu uchodźców. Ubezpieczenia Społeczne. *Teoria i praktyka*, nr 4.
- Rozenek, M. (2016). Polityka Azyłowa Unii Europejskiej a kryzys uchodźczy. W: R. Kordonski, Ł. Muszyński, O. Kordonska, D. Kamilewicz-Rucińska, J. Ruciński (red.), *Transformacja środowiska międzynarodowego i jego wielowymiarowość*. Lwów – Olsztyn: Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azyłu, Migracji i Integracji.
- Traktat z Amsterdamu zmieniający traktat o Unii Europejskiej. *Traktaty ustanawiające Wspólnotę Europejską i niektóre związane z nimi akty*. Amsterdam. 1997.10.02. (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/31). Pobrane z: <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-2004-90-864-31,17099502.html>. [dostęp: 15.11.2020].
- Wspólny europejski system azyłowy (WESA). Pobrane z: www.oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14777. [dostęp: 15.11.2020].



Komisja Europejska jako strażnik traktatów. Obrona wartości Unii Europejskiej przez Komisję

The European Commission as guardian of the treaties. Defense of European Union values by the Commission

Krzysztof Wojewoda

ORCID: 0000-0003-1567-596X

e-mail: krzysztofwojewoda@onet.pl

The purpose of this article is to describe the function of the European Commission as „guardian of the treaties” and, more specifically, as guardian of the values of the European Union. This function has gained value and interest, especially in recent years, through the proceedings against the governments of Hungary and Poland. The Commission already has several different tools in place for the enforcement of the values of the European Union by the Member States. In this article, we will describe the two most common methods of operation of the Commission in this matter, their advantages and disadvantages. Typical institutions are the so-called infringements under Art. 258-260 of the Treaty on the Functioning of the European Union and the procedure under Art. 7 of the Treaty on European Union. The role of the Commission is not decisive in all of the above-mentioned procedures, but it is present in all of them. The competences of the Commission on the basis of existing institutions will be presented, as well as *de lege ferenda* postulates regarding changes that, according to the author, should take place.

Keywords: European Union, European Commission, rule of law, European values.

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest opisanie funkcji Komisji Europejskiej jako „strażnika traktatów”, a dokładniej jako strażnika wartości Unii Europejskiej. Funkcja ta zyskała na wartości i zainteresowaniu zwłaszcza w ostatnich latach, przez postępowania wobec rządów Węgier i Polski. Komisja posiada już teraz kilka zróżnicowanych narzędzi do egzekwowania działania według wartości Unii Europejskiej przez państwa członkowskie. W niniejszym artykule opisane zostaną dwie najbardziej typowe metody działania Komisji w tej materii, ich zalety jak i wady. Instytucjami typowymi są procedury tzw. naruszeniowe z art. 258-260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE, 1957) oraz procedura z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE, 1992). Nie we wszystkich wymienionych powyżej procedurach rola Komisji jest decydująca, ale we wszystkich ona występuje. Przedstawione zostaną kompetencje Komisji na gruncie instytucji istniejących, także postulaty *de lege ferenda*, co do zmian, które powinny według autora nastąpić.

Pozycja instytucjonalna Komisji Europejskiej

Komisja Europejska stanowi istotny element systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Posiada charakter administracyjnego ciała międzynarodowego, posiadając kompetencje o charakterze wykonawczym oraz w ograniczonym zakresie „kompetencje prawodawcze, a nawet quasi-sądownicze” (Piontek, 1979, s. 193). Ponadto Komisja posiada szerokie i istotne kompetencje ochrony konkurencji na rynku europejskim – jakże istotnym patrząc z perspektywy obecnego charakteru Unii, ale przede wszystkim z perspektywy założycieli Wspólnoty. W ramach tych kompetencji Komisja ma prawo do stwierdzania naruszenia prawa przez jednostki (osoby prawne i fizyczne), a w konsekwencji do nakładania kar finansowych (Kenig-Witkowska, 2017, s. 119).

W skład Komisji, której kadencja rozpoczęła się 1 grudnia 2019 r. wchodzi 27 komisarzy, po jednym z każdego państwa członkowskiego. Komisja rozpoczęła swoją kadencję jeszcze wtedy, gdy do Unii Europejskiej należała Wielka Brytania, która opuściła Unię 1 lutego 2020 r. Premier Wielkiej Brytanii nie wyznaczył wówczas komisarza z powodu zbliżających się wyborów parlamentarnych (Cedro, 2019) i przekonania o ostatecznym dokonaniu się tzw. Brexitu. Skład Komisji obejmuje również przewodniczącą Komisji i Wysokiego Przedstawiciela UE do Spraw zagra-

nicznych i Polityki Bezpieczeństwa, „który jest *ex lege* wiceprzewodniczącym Komisji (art. 17 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej)” (Kenig-Witkowska, 2017, s. 120).

„Tryb powołania Komisji jest wieloetapowy i uwzględnia trzy instytucje, tj. Radę Europejską, Radę i Parlament Europejski”. Procedurę powołania Komisji reguluje art. 17 ust. 7 TUE. Pierwszym etapem jest przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu przez Radę Europejską kandydata na Przewodniczącego Komisji. Decyzja o wyborze podejmowana jest większością kwalifikowaną. „Kandydat przedstawiony przez Radę Europejską wybierany jest przez Parlament Europejski większością głosów członków PE. W sytuacji, gdy kandydat nie uzyska większości, Rada Europejska stanowiąc kwalifikowaną większością głosów przedstawia w terminie miesiąca nowego kandydata na Przewodniczącego, który jest wybierany według tej samej procedury”. Rada po porozumieniu z wybranym Przewodniczącym przyjmuje listę kandydatów na stanowiska komisarzy, sporządza się ją zgodnie z sugestiami państw członkowskich i zgodnie z kryteriami art. 17 ust. 3 TUE. Wybrani Przewodniczący, Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i pozostali komisarze podlegają razem zatwierdzeniu w drodze głosowania przez Parlament Europejski. Następnie większością kwalifikowaną nominuje ich Rada Europejska. Członkowie Komisji mianowani są na okres 5 lat z możliwością odnowienia mandatu, a kadencja Komisji jest tożsama z kadencją Parlamentu Europejskiego, ponadto kadencja Komisji może ulec skróceniu (Kenig-Witkowska, 2017, ss. 121-122).

Komisarze powinni charakteryzować się szczególnymi kompetencjami, działać powinni w sposób niezależny, nie na interes państwa członkowskiego, z którego pochodzą, a na interes Unii Europejskiej, co warto jest podkreślenia szczególnie podczas politycznych dyskusji, w której zarzuca się „polskim wysłannikom” brak patriotyzmu i nienależyty lobbing na rzecz racji stanu. „Poza tym są całkowicie niezależni w wykonywaniu swoich obowiązków (art. 17 TUE i art. 245 TFUE)”. Oznacza to również, że po zakończeniu służby mają obowiązek uczciwie i roztropnie przyjmować określone funkcje i korzyści. W przypadku, gdyby komisarz naruszył obowiązek uczciwości lub roztropności może zostać zdymisjonowany lub pozbawiony prawa do emerytury i podobnych korzyści przez Trybunał Sprawiedliwości UE (Kenig-Witkowska, 2017, s. 122). Komisja funkcjonuje pod politycznym kierownictwem Przewodniczącego. Mianuje on wiceprzewodniczących spośród członków Komisji (innych niż Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa), określa wytyczne dla wykonywania zadań przez Komisję, decyduje o jej organizacji wewnętrznej, rozdziela zadania pomiędzy członków Komisji, którzy wykonują je pod jego przewodnictwem (Kenig-Witkowska, 2017, s. 123).

Komisja posiada rozbudowany aparat urzędniczy do wykonywania swoich zadań, są to tzw. Dyrekcje Generalne i Służby. Na czele Dyrekcji stoją Dyrektorzy Generalni, a one same podzielone są na Dyrektoriaty. Centralnym ogniwem określa się Sekretariat Generalny Komisji na czele z Sekretarzem Generalnym, który koordynuje wszystkie jednostki organizacyjne Komisji oraz utrzymuje Kontakty z Radą i Parlamentem Europejskim. Wśród służb należy wymienić Służby Prawne i Służby Tłumaczy. Każdemu członkowi Komisji podlega co najmniej jedna Dyrekcja lub służba (Kenig-Witkowska, 2017, s. 124; Komisja Europejska, 2020).

Kompetencje Komisji Europejskiej pochodzą z Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom, 1957). Ogólnie określa je art. 17 TUE w ustępie 1 i 2, który stanowi, że Komisja: wspiera ogólny interes UE i podejmuje w tym celu stosowne inicjatywy, czuwa nad stosowaniem traktatów, nadzoruje stosowanie prawa UE pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości, wykonuje budżet i zarządza programami wsparcia finansowego, pełni funkcje koordynujące, wykonawcze i zarządzające zgodnie z traktatami założycielskimi, co do zasady zapewnia reprezentację UE na zewnątrz, podejmuje inicjatywy dot. programowania UE w celu osiągnięcia porozumień między instytucjonalnych oraz co do zasady ma monopol inicjatywy prawodawczej.

Doktryna wyróżnia cztery zasadnicze klasyfikacje kompetencji Komisji:

1) Kompetencje kontrolne, w ramach nich podkreśla się kompetencję Komisji do kontroli przestrzegania prawa UE przez państwa członkowskie, jednostki i instytucje UE. W tym zakresie Komisja może uruchomić procedurę w trybie art. 258 TFUE. Był to jeden z mechanizmów stosowanych przeciw Polsce w kwestii regulacji dotyczących tzw. ustawy kagańcowej (Komisja Europejska, 2020b, s. 7) czy wycince w Puszczy Białowieskiej (TSUE, 2018). Jak pokazuje historia jest to mechanizm stosunkowo skuteczny. Nie jest on wprost powiązany z procedurą z art. 7 TUE, jednakże jak pokazuje praktyka, poprzedzana jest ona postępowaniami właśnie w ramach art. 258 TFUE. Ewentualne zignorowanie stwierdzenia naruszenia prawa w tym trybie przez państwo członkowskie daje Komisji możliwość wszczęcia procedury wykonawczej (art. 260 TFUE).

2) Kompetencje decyzyjne, tu należy wymienić kompetencje do podejmowania decyzji w sprawach, w których taką możliwość przyznają Komisji Traktaty. Jest to współkształtowanie środków podejmowanych przez Radę i Parlament Europejski, formułowanie zaleceń i opinii w kwestiach traktatowych.

3) Kompetencje wykonawcze, są to kompetencje do wydawania aktów wykonawczych oraz delegowanych, które uzupełniają lub zmieniają niektóre mniej istotne elementy aktu prawodawczego. Do kompetencji wykonawczych zalicza się również realizację budżetu.

4) Kompetencje w zakresie stosunków zewnętrznych, dotyczy to reprezentowania UE przez Komisję (Kenig-Witkowska, 2017, ss. 124-129).

Kompetencje Komisji zostały tu opisane dość pobieżnie, aby tylko zaznaczyć szerokie spektrum działalności Komisji. Najważniejszą kompetencją z punktu widzenia niniejszego artykułu będzie kompetencja kontrolna, broniąca nie tylko przestrzegania prawa *sensu stricto*, ale i wartości.

Pojęcie wartości Unii Europejskiej

Wartości Unii Europejskiej wyrażone są w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Są one niejako fundamentem całej Unii, swoistym wspólnym mianownikiem dla wszystkich państw członkowskich. Są to wartości, co do których nie ma, a przynajmniej nie powinno być wątpliwości co do ich znaczenia, doniosłości, zgodności z kulturą zachodnią, rozumianą nie tylko poprzez kierunek geograficzny. Wartości wymienione w art. 2 TUE to: poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawa, poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. „Wartości te wspólne są Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Wartości te są i powinny być więc nie tylko wskazówką dla wykładni prawa czy wskazówką dla prawodawcy, a być źródłem prawa i norm w sposób samoistny.

Pojęcie i przyjęcie tych wartości jako własnych i naturalnych jest tym, do czego powinniśmy dążyć, jako świadomi Europejczycy. Kluczowym jest, by postrzegać je nie tylko, jako zasady normatywne opatrzone sankcją, ale jako wartości będące częścią naszej moralności. Dopiero urzeczywistniając wartości obecne u podstaw Unii, możemy mówić o Unii jako wspólnocie prawa. Prawa, które nie ma być samo dla siebie, a powinno być narzędziem realizacji wspólnych zasad i idei. To właśnie prawo w tym sensie istniało i musi istnieć u fundamentów Unii, przyjęcie go jako ten fundament jest niejako „naturalną konsekwencją faktu, że w europejskim kręgu kulturowym funkcjonowało ono już od czasów antycznego Rzymu, pełniąc doniosłą, a czasem wręcz wiodącą rolę w kształtowaniu ładu społecznego” (Śniadach, 2007, s. 43).

Oczywistym jest fakt, że przynajmniej niektóre z wyżej wymienionych wartości wymagają interpretacji, choć zgodnie z koncepcją derywacyjną wykładni prawa *omnia sunt interpretanda*.

Pojęcie zasady praworządności i państwa prawa

Najbardziej kluczowymi zasadami z punktu widzenia niniejszego artykułu będą zasady państwa prawa i praworządności. Zasada państwa prawa wyrażona jest w art. 2 TUE *expressis verbis*, zasada praworządności wchodzi natomiast w skład zasady państwa prawa, a jego wyróżnienia dokonała doktryna. Ważnym jest więc podkreślenie, że praworządność jest elementem zasady państwa prawa, na którą składa się jeszcze wiele innych elementów.

Praworządność to „przestrzeganie prawa przez organy państwa” (Gromski, 2005, s. 432). Jest to najpopularniejsza bodaj metoda definiowania praworządności. W końcu z etymologicznego punktu widzenia praworządność pochodzi od prawa i rządzenia – rządów prawa. Stąd można twierdzić, że ważniejszy jest w tym przypadku nie tyle rządzący w postaci danej osoby, partii, etc., ile samo prawo, które rządzi tylko za pośrednictwem obecnej władzy. Prawo zaś w obecnych rozważaniach uznajemy nie za bezwzględne, pozbawione zasad i wartości narzędzie, ale za narzędzie systematyzujące i egzekwujące wyznawane przez nas wartości. Tak uznawał już Gustav Radbruch wyrażając swoją słynną „formułę Radbrucha” (Zajadło, 2007, s. 94).

Praworządność nie jest jednak elementem wystarczającym do tego, aby państwo było w istocie państwem demokratycznym. Praworządność pozostaje w stałej relacji z pozostałymi elementami składającymi się na zasadę państwa prawa. Pomimo braku definicji legalnej i oczywistych różnic składowych pojęcia państwa prawa, w zależności od autora definicji, to w gruncie rzeczy większość z nich posiada wiele wspólnych elementów. Istotnym jest tutaj podział na formalne i materialne rozumienie zasady państwa prawa. Formalny aspekt zasady państwa prawa to chociażby: podział władz, choć nie jest to warunek *sine qua non*, aby uznać dane państwo za państwo prawa, czy wymieniona wyżej zasada praworządności. Rozumienie państwa prawa w sensie materialnym, to nie tylko jako przestrzeganie ram prawnych wyznaczonych przez samo państwo, ale i zapewnienie ich spójności z wartościami społecznie akceptowalnymi, a także realizowanie przesłanek państwa demokratycznego (Uziębło, 2017, ss. 231-241). Poza tym, do elementów państwa prawnego zalicza się między innymi: niezależną władzę sądowniczą, niezawisłość sędziowską, samorządność, świecki charakter państwa, zasadę suwerenności narodu, konstytucjonalizm czy priorytet ustawy.

Elementy te stanowią nie tylko składniki zasady państwa prawa, ale przede wszystkim stanowią narzędzia do reakcji wobec ewentualnych wystąpień przeciw tej zasadzie. Taką funkcję sprawuje choćby zasada podziału (najczęściej trójpodziału) władz, niezależnych sądów i niezawisłych sędziów, którym nadawać się powinno realne kompetencje do wpływania na inne władze.

Procedura naruszeniowa z art. 258 – 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Jednym z narzędzi obrony wartości Unii Europejskiej jest tzw. procedura naruszeniowa, zawarta w art. 258 – 260 TFUE. Jest to narzędzie o dość bogatej historii jego używania, oraz o dużej skuteczności. O skuteczności przesądza przede wszystkim możliwość nakładania kar finansowych oraz prostszy tryb uruchomienia i przeprowadzenia procedury, niż w przypadku procedury z art. 7 TUE, o którym dalej.

Procedura naruszeniowa z art. 258 TFUE pozwala na złożenie skargi przeciwko państwu członkowskiemu, które narusza zobowiązania traktatowe. Wyodrębnia się tu dwie procedury: przedsądową i sądową (Taborowski, 2019, s. 219). Zainicjowanie procedury jest wyłączną kompetencją Komisji.

Procedura przedsądowa ma stwarzać możliwość polubownego załatwienia sprawy, nakłonienia państwa członkowskiego do samodzielnego dostosowania się do zaleceń Komisji. Jest to więc procedura o charakterze mniej opresyjnym. W sytuacji, gdy państwo zastosuje się do zaleceń Komisji, procedura kończy się na tym etapie. Dopiero wówczas, gdy nie dojdzie do porozumienia, skarga jest kierowana do TSUE, który bada czy rzeczywiście doszło do naruszenia prawa UE.

Procedura sądowa następuje w przypadku niepodzielenia przez państwo członkowskie uwag zgłaszanych przez Komisję, która to kieruje skargę do TSUE przeciw państwu. Wyrok Trybunału „rozstrzyga też ewentualny spór między Komisją i państwem członkowskim co do tego, jaki jest ostateczny zakres obowiązków wynikających z prawa unijnego lub jaka jest prawidłowa interpretacja spornego przepisu (aktu) prawa unijnego” (Taborowski, 2019, s. 219). Oznacza to, że wyrok TSUE wiąże w tym zakresie zgodnie z zasadą lojalności z art. 4 ust. 3 TFUE „organy administracyjne, legislacyjne i sądowe wszystkich państw członkowskich” (Taborowski, 2019, s. 219) niejako więc na przyszłość.

Co do strony przedmiotowej naruszenia kwalifikującego się do wszczęcia proce-

dury naruszeniowej, Maciej Taborowski¹ wskazuje, że mogą mieć one formę zarówno działania jak i zaniechania (Taborowski, 2019, s. 217). Odnosi się to do każdego organu państwa członkowskiego, nawet organu o konstytucyjnie zagwarantowanej niezależności. Tak więc wszelka narracja wskazująca na to, że dany organ działa na podstawie konstytucji państwa członkowskiego, która jest źródłem prawa o największej mocy prawnej jest błędne. Państwo odpowiada za działania zarówno administracji centralnej, jednostek samorządu terytorialnego, organów legislacyjnych, regionów niezależnych od rządu centralnego, a nawet może to dotyczyć orzecznictwa sądów krajowych. Samo naruszenie dotyczyć może nie tylko ustaleń traktatowych, co wynika z literalnego brzmienia przepisu, ale wszelkiego wiążącego źródła prawa unijnego. Oceniana jest nie tylko treść aktów prawa krajowego, ale również praktyka ich stosowania², która może stanowić przesłankę naruszenia prawa, które nie musi przybrać postaci naruszenia kwalifikowanego (Taborowski, 2019, ss. 218-220).

Istotne są również różnice pomiędzy procedurą naruszeniową a procedurą z art. 7 TUE. Niniejsza procedura odnosi się jedynie do „kwestii pozostających w zakresie zastosowania prawa unijnego i kompetencji powierzonych Unii Europejskiej (Taborowski, 2019, s. 221). Procedura z art. 7 TUE może sprawiać wrażenie bardziej „luźniejszej” w ocenie tego czy doszło do naruszenia, bowiem może się opierać na bardziej swobodnej ocenie w kontekście wartości z art. 2 TUE co nie oznacza, że dzieje się to w sposób całkowicie dowolny i oderwany od litery prawa. Ta różnica pomiędzy tymi procedurami jest bardzo istotna, o ile samo wyciągnięcie konsekwencji z faktu naruszenia prawa, czy wartości w ramach art. 7 TUE jest trudniejsze proceduralnie, prostszym jest sformułowanie zarzutów. W procedurze naruszeniowej jest odwrotnie, trudniej sformułować zarzuty ze względu na to, że ich zakres ogranicza się *stricte* do łamania prawa, łatwiej za to wyciągnąć konsekwencje, co pokazuje bogata linia orzecznicza TSUE w tym zakresie.

Ponadto uważa się, że procedura naruszeniowa uruchamiana może być w stosunku do naruszeń o charakterze incydentalnym, a nie systemowym. Innego zdania jest jednak przytaczana przez Macieja Taborowskiego K.L. Scheppele, która postuluje potrzebę wykorzystywania przez Komisję procedury naruszeniowej również w przypadkach, gdy naruszenia dotyczą praworządności w rozumieniu art. 2 TUE (Taborowski, 2019, ss. 233-235). Takie

¹ Dr hab. nauk prawnych, specjalista w zakresie prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego. W 2019 r. został zastępcą Rzecznika Praw Obywatelskich.

² Można więc wyobrazić sobie sytuację, w której *prima facie* przepis nie uchybia prawu unijnemu, natomiast uchybia mu praktyka jego stosowania.

postulaty dawałyby Komisji większą możliwość reakcji na pojawiające się zagrożenia, a co najważniejsze dawałyby narzędzia do szybkiej reakcji, zanim naruszenia spowodowałyby niepowetowane szkody. Powodowałyby to oczywiście zagrożenie nadużywania tego instrumentu przez Komisję z powodu ogólnikowości art. 2 TUE, także musiałoby odbywać się to w sposób maksymalnie obiektywny, rzetelny i w stosunku do spraw rażących.

Sama procedura natomiast posiada pewne elementy znacznie zwiększające skuteczność procedury. Są to: środki zabezpieczające i postępowanie przyspieszone (art. 279 TFUE). Narzędzia te, choć wykorzystywane niezwykle rzadko, stały się używane coraz częściej, chociażby wobec sprawy przeciw Polsce odnośnie ustawy o Sądzie Najwyższym (Taborowski, 2019, s. 244). Te postanowienia spowodowały przyspieszenie procedury przed Trybunałem oraz co najważniejsze, Polska została zobowiązana do zaniechania stosowania przepisów będących przedmiotem postępowania (TSUE, 2018c). Postanowienie te blokowało m.in. przepisy obniżające wiek przejścia w stan spoczynku sędziów i co bardzo istotne, blokowało możliwość powoływania na ich miejsca nowych sędziów. Ten środek jest niemal najistotniejszym narzędziem, który można wykorzystywać w celu obrony praworządności, ponieważ jak nietrudno sobie wyobrazić, powołanie „sędziów dublerów” w miejsce pierwotnie usuniętych sędziów, a następnie przywrócenie sędziów usuniętych, powodowałyby istotne problemy natury zarówno formalnej, jak i ustrojowej. Powyższa sprawa została również objęta postępowaniem przyspieszonym, zważywszy na wagę sprawy (TSUE, 2018b).

W ramach procedury z art. 259 TFUE to państwo członkowskie może zainicjować procedurę naruszeniową przeciwko innemu państwu członkowskiemu, gdy stwierdzi, że uchybiło ono jednemu ze zobowiązań ciążących na nim na mocy źródeł prawa unijnego. W tej procedurze to nie Komisja inicjuje postępowanie, niemniej jednak ma w nim ona istotny udział.

Jak wynika z treści art. 259 TFUE „Zanim Państwo Członkowskie wniesie przeciwko innemu Państwu Członkowskiemu skargę opartą na zarzucanym naruszeniu zobowiązania, które na nim ciąży na podstawie Traktatów, powinno wnieść sprawę do Komisji”. Tak więc procedura ta musi przejść przez Komisję, która wstępnie ustala przedmiotowość zarzutów. Postępowanie przed Komisją opiera się o zasadę kontryktoryjności, umożliwiając odniesienie się do sprawy przez skonfliktowane państwa. Procedurę przed Komisją kończy wydanie przez nią uzasadnionej opinii, brak jej wydania w terminie 3 miesięcy nie stanowi przeszkody do postawienia sprawy przed Trybunałem Sprawiedliwości.

Procedura przed Trybunałem poza pewnymi różnicami (różne podmioty składające skargę) nie odbiega od procedury z art. 258 TFUE. Ta skarga jest używana stosunkowo rzadko, ze względu na „możliwe implikacje polityczne” oraz subsydiarność tej skargi w stosunku do procedury z art. 258 TFUE (Taborowski, 2019, s. 266). Pozycja Komisji w ramach tej procedury nie jest w tym przypadku decydująca, choć nie można jej pominąć. Sam fakt obowiązkowego udziału Komisji, choćby na pewnym etapie świadczy o wizji Komisji jako strażnika traktatów.

To, jaki będzie wyrok w danym postępowaniu, zależy już wyłącznie od decyzji Trybunału. Brak tu oczywiście narzędzi bezpośredniego, władczego wpływania ze strony Komisji, niemniej jednak, należy podkreślić jak dalece dolegliwe mogą być sankcje zastosowane przez Trybunał w wyroku kończącym postępowanie zainicjowane przez Komisję.

Trybunał po przeprowadzeniu postępowania może oddalić skargę albo stwierdzić naruszenie. Co jednak istotne, wyrok Trybunału ma charakter deklaratoryjny, nie może więc w sposób władczy wyegzekwować wykonania wyroku czy wpływać w sposób bezpośredni na porządek prawny państwa członkowskiego, czy wyznaczyć choćby terminu na zastosowanie się do wyroku. Państwo na mocy art. 260 ust. 1 TFUE zobowiązane jest jednak do podjęcia środków zapewniających wykonanie wyroku (Taborowski, 2019, ss. 252-253). Przywołuje się również zasadę lojalności zawartą w art. 4 ust. 3 TUE, zgodnie z którą na wszystkich organach państw członkowskich ciąży obowiązek wykonania wyroku, dotyczy to zarówno czynności prawotwórczych jak i stosowania prawa. Wiąże to również sądy krajowe, które należą do systemu sądów unijnych, więc zgodnie z zasadą prymatu stosowania prawa unijnego w przypadku kolizji wyroku z niezgodnymi z nim normami prawa krajowego mają obowiązek stosować się do wyroku. Ma to ogromne znaczenie dla harmonizacji prawa unijnego. Ponadto na wyrok TSUE mogą powoływać się także jednostki (Taborowski, 2019, ss. 252-253).

Jak zauważa Maciej Taborowski (Taborowski, 2019, ss. 252-253) również w „egzekucji” wyroku pojawić się może rola Komisji. W sytuacji stwierdzenia przez nią niepodjęcia środków zapewniających wykonanie wyroku przez państwo członkowskie może ona ponownie wnieść sprawę do Trybunału, wskazując równocześnie rodzaj i wysokość kary lub ryczałtu dla państwa członkowskiego, zważywszy na indywidualne przesłanki dla danej sprawy. Skierowanie sprawy do Trybunału poprzedza postępowanie wyjaśniające pomiędzy Komisją a państwem, w którym państwo może odpowiedzieć na zarzuty stawiane przez Komisję. Postępowanie może skończyć się

na etapie przedsądowym, jeżeli Komisja uzna wyjaśnienia państwa za wystarczające. Trybunał po wniesieniu sprawy przez Komisję ocenia, czy w istocie doszło do niewykonania wyroku oraz rozstrzyga w przedmiocie ewentualnej sankcji – jej wysokość przedstawiona przez Komisję nie jest wiążąca.

Mechanizm sądowy z art. 258 TFUE jak widać w wielu miejscach przewiduje reperkusje finansowe albo groźbę ich zastosowania, mowa tu o możliwości nałożenia sankcji w sytuacji niewykonania wyroku oraz zabezpieczenia w trakcie postępowania. Wynieść można z tego wniosek o wyjątkowej skuteczności tego typu narzędzi, co powinno być brane pod uwagę w sytuacji modyfikowania obecnych narzędzi obrony praworządności czy tworzenia zupełnie nowych. Sankcje o charakterze politycznym w niektórych przypadkach będą niedotkliwe dla państwa (a ściślej dla danego rządu), a w skrajnie patologicznych przypadkach mogą być w pewien sposób pozytywne. Sankcje o wyłącznie politycznym charakterze mogą być instrumentalnie wykorzystywane w polityce wewnętrznej do kreowania wśród obywateli państwa przekonania o wrogości instytucji unijnych, tym samym przyczynia się to niekiedy do prób zbijania politycznego kapitału na konfliktowaniu się z instytucjami Unii Europejskiej.

Zdaniem autora należy więc starać się tworzyć takie rozwiązania, które będą pozwalały na nakładanie sankcji o charakterze ekonomicznym, ponieważ one będą dotkliwe nawet dla państwa o zdegenerowanej demokracji. Same sankcje o charakterze politycznym nie spełniają często nawet funkcji prewencji ogólnej, dlatego potrzebna jest dwutorowość reakcji wobec państw uchybiających wartościom Unii. Sankcje o charakterze ekonomicznym powinny być uzupełnieniem już istniejącego systemu.

Procedura z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej

Mechanizm z art. 7 TUE został zaprojektowany w związku z art. 2 TUE (Taborski, 2019, s. 156). Art. 2 TUE przedstawia wartości, na których opiera się Unia u swych podstaw. W nim wymienione zostało państwo prawa, zarówno w wymiarze formalnym jak i materialnym, w ramach państwa prawa w wymiarze formalnym doktryna ujmuje praworządność. Mechanizm z art. 7 TUE będący niejako zabezpieczeniem tych wartości pozwala na interwencję, gdy zostaną one naruszone albo, gdy pojawi się takie niebezpieczeństwo. Kontestuje to w sposób oczywisty z wypowiedziami polityków nieprzychylnie nastawionych Unii, a przynajmniej w jej obecnej formie, którzy to niejednokrotnie podnoszą argument, że przykładowo ustrój wymiaru sprawiedliwości należy do domeny państw członkowskich, ponieważ traktaty

nie przewidują w tej kwestii kompetencji organów Unii. Wydaje się to *prima facie* prawdą, ale gdy spojrzymy na art. 7 TUE w związku z art. 2 TUE zauważymy, że mechanizm ten pozwala na określoną w nim interwencję w każdym przypadku, gdy wartości z art. 2 TUE zostaną naruszone nawet, gdy dzieje się to w ramach materii, która pozostaje w domenie państw członkowskich. Nie ulega wprawdzie wątpliwości, że państwo członkowskie może samodzielnie regulować kwestie przywoływanego wyżej wymiaru sprawiedliwości, ale odbywać musi się to w pewnych ramach. Ramy te wyznaczają wartości Unii Europejskiej.

Doktryna wyróżnia kilka funkcji art. 7 TUE. Funkcja prewencyjna ma za zadanie odstraszać przed naruszaniem wartości Unii przez samo istnienie tej procedury. W szczególności art. 7 ust. 1 TUE pełni tę funkcję. Pozwala on bowiem na stwierdzenie wyraźnego naruszenia wartości unijnych, a zatem na wystosowanie sygnału ostrzegawczego wobec państwa. Funkcję prewencyjną pełni również mechanizm z art. 7 ust. 2 TUE stwierdzający przez Radę Europejską poważnego i trwałego naruszenia wartości unijnych, choć nie wiąże się to w sposób automatyczny z naruszeniem sankcji w ramach procedury z art. 7 ust. 3 TUE (Taborowski, 2019, s. 158).

Uruchomienie tej procedury (a nawet jej groźba) poza sankcjami *stricto* prawnymi niesie ze sobą często innego rodzaju dolegliwości. Mianowicie sankcje polityczne, dyplomatyczne czy wizerunkowe (Taborowski, 2019, s. 158). Noszenie tego rodzaju „piętna” przez państwo członkowskie, czy przez rząd, gdy spojrzymy przez pryzmat konsekwencji w polityce wewnętrznej, może być niezwykle dotkliwie. W sposób oczywisty może to utrudnić zdobywanie ewentualnych sojuszników w polityce międzynarodowej lub stanowić obciążenie w polityce wewnętrznej, stanowiąc punkt do ataków przez partie opozycyjne.

Na wyróżnienie zasługuje również funkcja izolacyjna procedury z art. 7 TUE. Polega ona na ochronie pozostałych państw członkowskich przed skutkami naruszenia wartości z art. 2 TUE. Art. 7 ust. 3 TUE przewiduje, że państwo członkowskie może zostać zawieszone w wykonywaniu uprawnień traktatowych oraz zawieszone w korzystaniu z instrumentów prawnych w europejskiej przestrzeni prawnej. Chroni to w ten sposób pozostałe państwa, przed obowiązkiem współpracy z takim krajem. Oczywiście *de iure* nie jest możliwe wykluczenie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej, jednakże sankcje te mogą okazać się na tyle poważne, że dojdzie *de facto* do izolacji państwa w ramach Unii, a także może zachęcić je do opuszczenia Unii (Taborowski, 2019, ss. 158-159).

Mechanizm z art. 7 TUE jest w pewien sposób trójstopniowy (Taborowski, 2019, s. 159).

Ust. 1 ma charakter prewencyjny. Na jego podstawie Rada UE może stwierdzić wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości UE. Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane Państwo Członkowskie i, stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może skierować do niego zalecenia. Rada regularnie bada czy powody dokonania takiego stwierdzenia pozostają aktualne (TUE, 1992).

Przesłankami uruchomienia mechanizmu jest więc „wyraźne ryzyko poważnego naruszenia” wartości z art. 2 (w tym praworządności). Samo naruszenie może mieć formę zarówno działania jak i zaniechania państwa członkowskiego, nie jest istotne czy państwo działa w sposób umyślny i w sposób zawiniony (Taborowski, 2019, s. 167). Działania stanowiące „wyraźne ryzyko” poważnego naruszenia praworządności powinny mieć charakter stały, powtarzalny, uderzający w jej istotę, nie zaś jednostkowy.

Ust. 2 pozwala na stwierdzenie poważnego i trwałego naruszenia wartości UE. Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu Państwa Członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2 (TUE, 1992).

W tej sytuacji musi dojść do „poważnego” naruszenia wartości z art. 2 (w tym praworządności). Ma to wymiar niemal identyczny jak w przypadku procedury z ust. 1, jednakże w tym przypadku wymaga się, aby naruszenie to już nastąpiło i było trwałe (Taborowski, 2019, s. 181). *A contrario* nie dotyczy to epizodycznych naruszeń. Z aspektów proceduralnych istotnym narzędziem dla państwa członkowskiego jest konieczność uprzedniego wezwania go do przedstawienia swoich uwag, co nie stawia państwa z góry w pozycji winnego dopuszczenia się naruszenia, a daje się możliwość wyjaśnienia swojego stanowiska.. Jako wadę tej procedury przedstawia się z kolei wymóg jednomyślności Rady Europejskiej. Oczywiście nie dotyczy ona samego państwa członkowskiego, wobec którego głosowanie przebiega, ale dotyczy to innych państw, wobec których przebiegałoby analogiczne, aczkolwiek odrębne postępowanie. Takie państwa mogłyby blokować procedurę wzajemnie wobec siebie, co unie-

możliwałoby nałożenie sankcji z art. 7 ust. 3 TUE. Stąd istniały próby dokonywania wykładni teleologicznej tego przepisu, aby nawet zablokować prawo głosu państwa wobec innego, jeżeli wobec niego samego przeprowadzana jest ta procedura. Brak możliwości takiej wykładni wskazał jednak Frans Timmermans (Taborowski, 2019, ss. 182-184), będący wówczas pierwszym wiceprzewodniczącym Komisji.

Konsekwencją stwierdzenia przez Radę Europejską naruszenia w sposób poważny i trwały wartości z art. 2 TUE przez państwo członkowskie, jest nie tylko fakt samego stwierdzenia takiego stanu rzeczy, ale też jest to podstawa do uruchomienia procedury art. 7 ust. 3 TUE, procedury o charakterze sankcyjnym. Samo stwierdzenie naruszenia wartości z art. 2 TUE ma charakter w dużej mierze polityczny. Na tym etapie nie ma możliwości zastosowania formalnych sankcji. Uważa się jednak, że może mieć to negatywne skutki w kwestii stosowania niektórych instrumentów prawnych, działających na zasadzie wzajemnego zaufania, np. kwestie prawa do azylu – tu państwo musi mieć przymiot państwa bezpiecznego, a przeprowadzenie tej procedury mu ten przymiot odbiera. Wpływa to również negatywnie na kwestie orzecznicze, chociażby w kwestii europejskiego nakazu aresztowania, choć tu nie następuje to w sposób automatyczny jak w przypadku azylu (Taborowski, 2019, ss. 186-189).

Ust. 3 ma charakter sankcyjny i leży po stronie Rady UE. Po dokonaniu stwierdzenia na mocy ustępu 2 Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów dla tego Państwa Członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego Państwa Członkowskiego w Radzie. Rada uwzględnia przy tym możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych. Obowiązki, które ciążą na tym Państwie Członkowskim na mocy Traktatów pozostają w każdym przypadku wiążące dla tego Państwa (TUE, 1992). Z przepisu jasno wynika, że immanentnym elementem do nałożenia sankcji na państwo członkowskie w trybie art. 7 ust. 3 TUE jest uprzednie stwierdzenie przez Radę Europejską poważnego i trwałego naruszenia wartości Unii w trybie z ust. 2 (Taborowski, 2019, ss. 188-189). Jednakże nawet po przeprowadzeniu procedury z ust. 2 nie jest koniecznym rozpoczęcie procedury z ust. 3.

Procedurę z art. 7 ust. 3 TUE odróżnia w aspekcie proceduralnym fakt, iż tutaj wnioskodawcą jest Rada UE. Samo głosowanie przeprowadza się większością kwalifikowaną, gdy wnioskodawcą nie jest Komisja lub wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, większość ta wynosi co najmniej 72% członków Rady, których państwa przez nie reprezentowane stanowią co naj-

mniej 65% ludności państw Unii (Taborowski, 2019, s. 189). Decyzję o nałożeniu sankcji można zmienić bądź uchylić zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 7 ust. 4 TUE, gdzie się to również większością kwalifikowaną.

Konsekwencje zastosowania tej procedury mogą być bardzo daleko idące. „Zawieszenie niektórych praw wynikających z Traktatów” uniemożliwia oczywiście zawieszenie wszelkich praw państwa członkowskiego, a jedynie „niektórych z nich” wskazać ma je Rada. Wbrew prostej wykładni literalnej nie są one ograniczone tylko do tych zawartych w prawie pierwotnym, a dotyczy to również praw zawartych w innych wiążących źródłach prawa unijnego (Taborowski, 2019, s. 190). Konsekwencją może być więc przytoczone w przepisie odebranie prawa do głosowania w Radzie, co jest dodatkowo wielkim obciążeniem wizerunkowym. Należy jednak wymienić, że wśród sankcji przewiduje się możliwość zawieszenia korzyści finansowych z funduszy unijnych (Taborowski, 2019, s. 192), co może być dotkliwie wyjątkowo mocno dla państw, które są ich największymi beneficjentami, a w dalszej konsekwencji może to istotnie negatywnie wpłynąć na możliwości rozwojowe takiego państwa, więc i na poparcie dla władzy danego państwa wśród jego obywateli. Oczywiście przepis ten jasno wskazuje, że przy wyborze sankcji Rada musi uwzględnić jej skutki dla osób fizycznych i prawnych, co odczytać można jako wskazówkę, aby ewentualna sankcja była możliwie jak najmniej dotkliwa właśnie dla jednostek z danego państwa. O ile przykładowo zawieszenie prawa głosu w Radzie nie wpływa na jednostki z danego państwa w sposób bezpośredni, o tyle w przypadku przytoczonym wcześniej zablokowaniu środków z funduszy unijnych niemal na pewno będzie miało taki wpływ, tak więc Rada, decydując o wyborze sankcji, powinna robić to w sposób proporcjonalny i ostrożny. Co istotne, pomimo nałożenia sankcji, która *de facto* mogłaby w istotny sposób ograniczyć uprawnienia danego państwa, to w żaden sposób nie zwalnia go z obowiązków wobec Unii.

Przebieg procedury z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej wobec Polski

Wobec Polski inaczej, niżeli w przypadku Węgier, wniosek złożył nie Parlament, lecz Komisja. Wniosek o wszczęcie postępowania z art. 7 ust. 1 TUE złożony został w dniu 20.12.2017 r.³. Ponadto wniosek został wsparty przez rezolucję Parlamentu Europejskiego i rezolucję Komitetu Regionów (Taborowski, 2019, s. 177). Po złoże-

³ Uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce.

niu wniosku doszło do wielu spotkań w ramach Rady do Spraw Ogólnych UE dotyczących praworządności w Polsce. Każde ze spotkań przebiegało podobnie, Komisja prezentowała swoją ocenę sytuacji w Polsce pod kątem złożonego wniosku, przedstawiciel Polski zajmował wobec tego stanowisko, a następnie dopuszczano do głosu innych członków Rady UE (Taborowski, 2019, ss. 177-178).

Co do samych zarzutów sformułowanych we wniosku Komisji, oparły się one na dwóch podstawowych zagadnieniach.

Po pierwsze, zarzuty dotyczyły sytuacji Trybunału konstytucyjnego w Polsce. W tej kwestii Komisja wyróżniła trzy grupy problemów, dotyczące składu Trybunału Konstytucyjnego, 20 publikacji wyroków TK oraz powołania Prezesa TK i kolejnych wydarzeń. Pierwsza kwestia dotyczy kontrowersji związanych z wyborem nowych sędziów TK jeszcze przez poprzedni parlament, gdzie powołano ich pięcioro, a dwóch z nich niejako z wyprzedzeniem, ponieważ miejsca, na które ich wybrano, nie były jeszcze zwolnione. Kwestia tego wyboru stała się wówczas przedmiotem badania Trybunału. W orzeczeniu z 03.12.2015 r. (TK, 2015). Trybunał orzekł, że wybór tych dwóch sędziów na stanowiska jeszcze niezwolnione był niezgodny z Konstytucją, jednakże wybór pozostałych trzech był z nią zgodny, powinni więc zostać zaprzysiężeni i włączeni do składu Trybunału. Do dzisiaj obecny Prezydent Andrzej Duda odmawia odebrania od nich przysięgi. Ponadto ówczesna Prezes Rady Ministrów Beata Szydło odmawiała publikacji trzech wyroków TK (TK, 2016a; TK 2016b; TK 2016c), czym dopuściła się deliktu konstytucyjnego (Garlicki, 2017, ss. 411-412), ponieważ „organ wydający dziennik urzędowy nie ma kompetencji do sprawdzania poprawności danego aktu” (Wierczyński, Wiewiórowski, 2016, s. 143), co w tym przypadku nastąpiło. Sam wybór nowego Prezesa TK zdaniem Komisji obarczony jest wadami. Podczas wyboru nie wzięli w nim udziału trzej prawidłowo wybrani sędziowie, a sam termin spowodował niemożność obecności niektórych urzędujących sędziów, ponieważ termin podano z wyjątkowo krótkim wyprzedzeniem (Grzelak, 2018).

Kolejny zarzut dotyczył sytuacji sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. Tu wyróżnia się dwie ustawy z grudnia 2017 r.: o Sądzie Najwyższym oraz ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, a także ustawę z lipca 2017 r. zmieniającą Prawo o ustroju sądów powszechnych (Grzelak, 2018). Odnośnie Sądu Najwyższego Komisja zwraca uwagę na obniżenie wieku emerytalnego sędziów (analogicznie jak na Węgrzech), aby część z nich przenieść w stan spoczynku (w praktyce oznaczało to aż 37% ówczesnego składu SN (Grzelak, 2018)), tym samym mieć możliwość wyboru w ich miejsce nowych sędziów. Odnośnie Krajowej Rady Sądownic-

stwa, Komisja ocena, że „wszyscy nowi sędziowie zostaną powołani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w nowym składzie, w którym dominować będą osoby obsadzone z klucza politycznego” (Grzelak, 2018). Ponadto Komisja negatywnie ocenia próbę przerwania kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (przy wykorzystaniu przepisów obniżających wiek emerytalny), a sędziowie, którzy chcieliby po przekroczeniu 65 roku życia dalej orzekać, musieliby wnioskować o to do Prezydenta, który mógłby całkowicie arbitralnie tę kwestię rozstrzygnąć, w dodatku przewidywano brak jakiejkolwiek możliwości kontroli takiej decyzji. Ustawa ta po naciskach ze strony instytucji unijnych została przez rząd wycofana. Za wątpliwą uznana została również instytucja tzw. skargi nadzwyczajnej, dającej możliwość kontroli orzeczeń, które są od dawna prawomocne. Godziłoby to w zasadę pewności prawa. Wreszcie Komisja przywołuje również inne zmiany, które mogłyby w jej odczuciu godzić w zasadę podziału władz i niezależności sądów np. nowy system dyscyplinarny dla sędziów Sądu Najwyższego (Grzelak, 2018). Odnośnie Krajowej Rady Sądownictwa Komisja podkreśliła fakt wcześniejszego zakończenia mandatu dla wszystkich sędziów – członków KRS i stworzenie nowego, podatniejszego na naciski polityczne systemu ich wyboru. W kwestii ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych Komisja podnosiła problem obniżenia wieku emerytalnego sędziów, a także wysokich i niejasnych w kwestii przedłużenia ich mandatu kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Podobnie ocenione zostały kompetencje Ministra Sprawiedliwości do praktycznie nieograniczonych możliwości odwoływania prezesów sądów powszechnych, co zresztą miało miejsce na masową skalę. Wreszcie przyznano też asesorum sądowym możliwość pełnienia obowiązków sędziego w sądach rejonowych, co w połączeniu z brakiem konstytucyjnych gwarancji niezależności budzi niepokój. Niepokój budzi również połączenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego (Grzelak, 2018).

Na ten moment oprócz wysłuchania strony polskiej i generalnie dialogu na poziomie politycznym sama procedura z art. 7 ust 1 TUE przycichła, podobnie jak w przypadku Węgier. Powodami mogą być narastające inne problemy w Unii jak choćby kwestia niedawnego tzw. Brexitu, który wymaga jeszcze wielu ustaleń co do dalszej współpracy ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii, czy kryzys związany z pandemią COVID-19. Innym powodem może być również niepewność co do determinacji odpowiedniej liczby państw, aby doprowadzić tę procedurę do końca. Wymagania proceduralne co do przeprowadzenia tej procedury do końca są bardzo wysokie i w obecnym stanie rzeczy prawdopodobnie niemożliwe do spełnie-

nia (kwestia potrzebnego poparcia państw członkowskich). Stąd można spodziewać się, że jeżeli ta kwestia wróci na pierwszy plan, to do nałożenia jakichkolwiek sankcji dojdzie w jakiś inny sposób niż przez procedurę z art. 7 TUE. Na ten moment ciężko wyobrazić sobie taki zwrot sytuacji, aby została uzyskana potrzebna większość, nie mówiąc już o ewentualnej jednomyślności potrzebnej do procedury z art. 7 ust. 2 TUE. Tym innym sposobem mogłoby być wspomniane wcześniej powiązanie wypłat z funduszy unijnych z praworządnością. Jak widać po obecnych wydarzeniach nawet doprowadzenie do skutku procedury „prewencyjnej” z art. 7 TUE prawdopodobnie nie dałoby oczekiwanych efektów, a wzmocniło antyunijną retorykę wewnątrz państwa. Te wszystkie sankcje, na pozór wydawać by się mogły być na tyle dotkliwe, że w zupełności spełniłyby funkcję prewencji ogólnej przed naruszaniem wartości Unii. Najnowsza historia pokazuje jednakże, że brakuje pewnych elementów sankcjonujących o innym charakterze, bardziej bezpośrednich. Stąd *de lege ferenda* uznaje się, że słusznym byłoby właśnie powiązanie wypłat z funduszu unijnego z przestrzeganiem zasady praworządności, a państwo jej uchylające, miałoby mieć wstrzymane wypłaty (Bielecki, 2020).

W kontekście stworzenia rzeczywiście skutecznego narzędzia przeciwdziałania naruszeniom wartości UE najistotniejszym warunkiem jest jednak nie surowość sankcji, ale jej nieuchronność. Jak pokazuje krótka historia praktycznego stosowania mechanizmu z art. 7 TUE, to wątpliwa nieuchronność stanowi największy problem. Te doświadczenia wskazują, że ewentualne nowe narzędzia powinny być oparte o wymogi proceduralne podobne do procedury „naruszeniowej”, albo o złagodzone wymogi podobne do mechanizmu z art. 7 TUE.

Koncepcja związania wypłat z budżetu Unii Europejskiej z przestrzeganiem zasady praworządności

Na wstępie warto zaznaczyć, że zagadnienie te opisywane jest przeze mnie w dniu 17.11.2020 r. Jest to istotne, ponieważ ta kwestia nabrała tempa i dosłownie każda godzina może przynieść nowe rozstrzygnięcia.

Przechodząc do meritum, koncepcja powiązania wypłat z budżetu Unii Europejskiej z praworządnością zaproponowana była przez Komisję już w 2018 r., wobec zbyt wysokich wymogów proceduralnych do realizacji art. 7 TUE. Pomysł ten powrócił na nowo w lipcu 2020 r., podczas szczytu UE w ramach negocjacji nad porozumieniem dotyczącym ram finansowych Unii na lata 2021-2027. Ramy finansowe na kolejne lata są z wie-

lu względów wyjątkowe, ponieważ nie obejmują już Wielkiej Brytanii oraz równocześnie opracowywany jest Fundusz Odbudowy, do wspomagania gospodarek państw członkowskich dotkniętych kryzysem związanym z epidemią COVID-19. Rozwiązanie te zostało znowu zaproponowane przez Komisję. W ramach wynegocjowanego na szczycie UE porozumienia znalazł się zapis dotyczący możliwości wstrzymania wypłat dla państwa, które nie przestrzega zasady praworządności (Rada Europejska, 2020). Zapisano tam, że „Interesy finansowe Unii powinny być chronione zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w traktatach, a zwłaszcza wartościami w artykule 2 Traktatu o UE”, a w kolejnym artykule dokumentu: „(...) mechanizm chroniący budżet oraz Fundusz Odbudowy zostanie dodany do porozumienia. Propozycję takiego rozwiązania, które wymagać będzie akceptacji Rady UE większością kwalifikowaną, ma przedstawić Komisja Europejska. Rada Europejska szybko wróci do sprawy”. Co ciekawe, premier Węgier oraz Prezes Rady Ministrów Polski przekonani byli, że zapis ten nie znalazł się w porozumieniu końcowym, a później, że zapis oznacza wymóg jednomyślności, ponieważ co do zasady tak decyzje podejmuje Rada Europejska. Jednakże jak szybko się okazało, ostatecznie zdanie „Rada Europejska szybko wróci do sprawy” nie oznacza każdorazowego głosowania nad wnioskiem o blokadę środków z budżetu, a to, że Rada Europejska powróci do dyskusji nad szczegółami mechanizmu. Następnie uchwalono rezolucję Parlamentu Europejskiego (PE, 2020a) wzywającą bardziej stanowczymi słowami do ustalenia takiego mechanizmu. Rezolucję przegłosowano stosunkiem 521 za, 152 przeciw oraz 21 wstrzymujących się. Według obecnego projektu rozporządzenia (PE, 2020b) procedura ma być inicjowana przez Komisję, przekazywana do Rady i poddawana w niej pod głosowanie. Głosowanie to odbywać się ma większością kwalifikowaną (co najmniej 15 państw, stanowiących co najmniej 65 procent ludności Unii Europejskiej). Projekt rozporządzenia zakłada natomiast możliwość zwrócenia się przez państwo członkowskie objęte procedurą do Rady Europejskiej, celem omówienia tej procedury, w razie ewentualnych zastrzeżeń państwa członkowskiego do obiektywności Komisji. Omówienie w Radzie Europejskiej skutkować może co najwyżej pewnym opóźnieniem procedury, jednakże nie pozwala się Radzie Europejskiej na jej blokadę.

Istotnym, aczkolwiek pomijanym, prawdopodobnie nie bez udziału świadomości przedstawicieli Węgier i Polski, pozostaje fakt, że w ramach tego projektu rozporządzenia rozumienie praworządności (więc i podstawę do blokowania wypłat z budżetu) ogranicza się do kwestii związanych z wykonywaniem budżetu unijnego⁴.

⁴ Twierdzenia te i poniższe przedstawił prof. Stanisław Biernat, profesor nauk prawnych, były wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego. https://www.youtube.com/watch?v=vjwsSrii_Jo.

Bezpodstawnymi czyni to zarzuty, jakoby miałyby to być narzędzie do „dublowania” procedury z art. 7 TUE, ponieważ ta procedura ma dotyczyć kwestii wprost związanych z prawidłowym wydatkowaniem środków unijnych. Można wymienić tu jako przykłady nieprawidłowości kwestie funkcjonowania organów wykonujących budżet, kontroli sądowej, narzędzi zapobiegania oszustwom. Pojęcie praworządności ma być więc relatywizowane do spraw budżetowych.

Projekt zakłada jednak ochronę ostatecznych beneficjentów środków budżetowych, gdyby mechanizm był zastosowany wobec państwa członkowskiego. Ma to się dziać poprzez bezpośredni kontakt tychże beneficjentów z Komisją i przekazywanie im bezpośrednio środków oraz przez możliwość wymuszania na państwie członkowskich wypełniania zobowiązań wobec beneficjentów, pomimo wstrzymanych wypłat środków unijnych.

Wobec listopadowego porozumienia prezydencji niemieckiej i Parlamentu Europejskiego zaczęły się pojawiać głosy (ze strony Polski i Węgier) o możliwości zawetowania tej klauzuli. Na spotkaniu ambasadorów krajów członkowskich w ramach Rady, przedstawiciele dwóch państw zgłaszali sprzeciw wobec takiego projektu rozporządzenia, byli to przedstawiciele Polski i Węgier. Przedstawiciele pozostałych 25 państw członkowskich zadeklarowali zgodę na wprowadzenie takiego mechanizmu (Stasik, 2020). Przedstawiciele Polski i Węgier zarzucają takiemu rozporządzeniu niezgodność z traktatami oraz to, że miałyby być narzędziem nacisku politycznego, mającego doprowadzić do dyktatu niektórych państw w ramach Unii. Wobec tego, jak wspomniane to zostało wcześniej, pojawiają się groźby co do zawetowania nie tego mechanizmu (co jest niemożliwe), a całego budżetu Unii Europejskiej oraz Funduszu Odbudowy. Oznaczałoby to działanie na podstawie prowizorium budżetowym dla całej Unii. Warty podkreślenia jest fakt, że uchwalenie nowych ram finansowych i uchwalenie tzw. Funduszu Odbudowy to dwa osobne projekty, w związku z czym ewentualne veto ram finansowych nie implikuje zablokowania tzw. Funduszu Odbudowy, i odwrotnie. Wobec zapowiedzi veta pojawiają się koncepcje utworzenia Funduszu Odbudowy w ramach pozostałych państw członkowskich, na mocy wielostronnej umowy międzynarodowej, pomijając oczywiście Węgry i Polskę. Kwestia ta się jeszcze rozstrzyga, jednakże obecnie wszystko wskazuje na to, że rozporządzenie wejdzie w życie, co postuluje autor niniejszego artykułu.

Podsumowanie

Niniejszy artykuł napisany został na podstawie pracy dyplomowej autora, pt. „Komisja Europejska jako strażnik traktatów” napisanej na seminarium z Prawa Unii Europejskiej pod kierunkiem dr Olgi Śniadach z Katedry Prawa Europejskiego i Komparatystyki Prawniczej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Wyżej wymieniona praca licencjacka, pisana na koniec studiów na kierunku Administracja, zawiera również opis historii integracji europejskiej, szerszy opis zagadnień instytucjonalnych dotyczących samej Komisji oraz przykłady wykorzystania w praktyce procedur ochrony wartości Unii Europejskiej. Skuteczna ochrona wymienionych w niniejszym artykule wartości stanowi równocześnie ochronę fundamentów, na których opiera się Unia Europejska, stąd kluczowym jest modyfikacja tych procedur, zapewniająca im bardziej skuteczne działanie. W praktyce wykorzystywania procedury z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej odnieść można wrażenie pewnego stopnia imposybilizmu instytucji Unii wobec naruszania przez państwa członkowskie tych kluczowych wartości. Procedury naruszeniowe z art. 258-260 TFUE są w dużo większym stopniu skuteczne, natomiast możliwość ich użycia jest bardziej ograniczona. To ograniczenie skutkować może tym, że wobec pewnych oczywistych przypadków naruszeń nie będą mogły być one zastosowane, przez co ziszczenie się przesłanek do uruchomienia procedur naruszeniowych może być spóźnione. Dlatego potrzebna jest nie tylko modyfikacja istniejących procedur, ale też stwarzanie nowych, bardziej dotkliwych, o prostszym trybie ich uruchamiania i egzekwowania. Swoistą nową procedurą obrony praworządności okazać się może powiązanie wypłat z budżetu Unii z tą wartością. Taki mechanizm będzie znowuż przedmiotowo ograniczony względem art. 7 TUE, będzie natomiast dalece bardziej skuteczny, szybszy, oraz obejmie znaczący zakres działalności państw członkowskich. Państwa członkowskie oraz instytucje Unii powinny jednak nie poprzestawać tylko na tym narzędziu, ale tworzyć mechanizmy oparte na daleko idących sankcjach, gdy będzie to konieczne, oraz o możliwej do uruchomienia procedurze. Głównym celem powinno jednakże być nie samo sankcjonowanie państw uchybiającym wartościom unijnym, ale przeciwdziałanie uchybieniom. Stanie się to w sposób w istocie skuteczny dopiero wówczas, gdy zaszczepimy w nas oraz w przyszłych pokoleniach Europejczyków te wartości na tyle głęboko, że postrzegać je będziemy w sposób automatyczny jako własne, a nie obce i narzucone z zewnątrz. Ponieważ to my współtworzymy Unię Europejską, więc i jej wartości winny być naszymi wartościami.

Bibliografia

- Bielecki, T. (2020). Parlament o Polsce. „Pieniądze za praworządność?”. *Gazeta Wyborcza*. Pobrano z: <https://wyborcza.pl/7,75399,25688164,europarlament-o-polsce-pieniadze-za-praworzadnosc.html>. [dostęp: 18.05.2020].
- Cedro, M. (2019). Komisja von der Leyen nie do końca legalna? Co o tym mówi prawo unijne?. *Gazeta Prawna*. Pobrano z: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1442681,wielka-brytania-sklad-komisji-europejskiej-prawo.html>. [dostęp: 14.11.2020].
- Euratom. (1957). *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej*. Pobrano z: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/consolidated_version_of_the_treaty_establishing_the_european_atomic_energy_community_pl.pdf. [dostęp: 13.11.2020].
- Garlicki, L. (2017). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Gromski, W. (2005). W: W. Kalina-Prasznick (red.), *Mała Encyklopedia Prawa*, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Grzelak, A. (2018). Główne problemy naruszenia zasady praworządności w Polsce podniesione przez Komisję Europejską. W: J. Barcz., A. Zawadzka-Łojek (red.), *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE, ramy polityczno-prawne* (ss. 57-73). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Kenig-Witkowska, M. M. (red.). (2017). *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej. Wydanie 7*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Komisja Europejska. (2020). *Jak zorganizowana jest komisja?*. Pobrano z: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/how-commission-organised_pl. [dostęp: 14.11.2020].
- Komisja Europejska. (2020). Pobrano z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/pl_role_country_chapter_pl.pdf s. 7.
- Parlament Europejski. (2020). *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 października 2020 r. w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych*. Pobrano z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251_PL.html. [dostęp: 17.11.2020].
- Parlament Europejski. (2020). *Tekst projektu rozporządzenia z 05.11.2020 r., wynegocjowany między Parlamentem UE a Radą*. Pobrano z: <https://www.europarl.eu>

- ropa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/BUDG/DV/2020/11- 12/RuleofLaw-Draftconsolidatedtext_rev_EN.pdf. [dostęp: 26.11.2020].
- Piontek, E. (1979). *EWG. Instrumenty prawne zewnętrznej polityki gospodarczej*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze
- Rada Europejska. (2020). *Conclusions – 17, 18, 19, 20 and 21 July 2020*. Pobrano z: <https://www.consilium.europa.eu//media/45109/210720-euco-final-conclusion-s-en.pdf>. [dostęp: 17.11.2020].
- Stasik, E. (2020). SZ: Zasada „pieniądze za praworządność” jest rewolucyjna. *Deutsche Welle*. Pobrano z: <https://www.dw.com/pl/sz-zasada-pieni%C4%85dze-za-praworz%C4%85dno%C5%9B%C4%87-jest-rewolucyjna/a-55573013>. [dostęp: 18.11.2020].
- Śniadach, O. (2007). Unia jako wspólnota prawa. W: Mik, C. (red.) *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*. Toruń: Wydawnictwo TNOIK.
- Taborowski, M. (2019). *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. Dz. U. 2004.90.864/2 LEX*. Pobrano z: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/traktat-o-funkcjonowaniu-unii-europejskiej-rzym-1957-03-25-17099384>. [dostęp: 17.11.2020].
- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., Dz.U.2004.90.864/30 LEX*. Pobrano z: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/traktat-o-unii-europejskiej-maastricht-1992-02-07-17099465>. [dostęp: 17.11.2020].
- Trybunał Konstytucyjny (TK). (2015). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. akt K 34/I*
- Trybunał Konstytucyjny (TK). (2016). Wyrok TK z 9.03.2016 r. w sprawie K 47/15.*
- Trybunał Konstytucyjny (TK). (2016). Wyrok z dnia 11.08.2016r. w sprawie K 9/16.*
- Trybunał Konstytucyjny (TK). (2016). Wyrok z dnia 7.11.2016 r. w sprawie K 44/16.*
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). (2018). Postanowienie Prezesa Trybunału z 15.11.2018 r. w sprawie C-619/18*
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). (2018). Postanowienie TS (Wielka Izba) z 17.12.2018 r. (Tekst sprostowany postanowieniem z dnia 2 lipca 2019 r.) Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska.*
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). (2018). Wyrok Trybunału w składzie Wielkiej Izby*. Pobrano z: <http://curia.europa.eu/juris/document/docu->

ment.jsf?text=&docid=201150&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst &dir. [dostęp: 18.11.2020].

Uziębło, P. (2010). Demokratyczne państwo prawa jako filar funkcjonowania współczesnych państw. W: *Studia Elbląskie 11. ss. 231-241*.

Wierczyński, G., Wiewiórowski, W. R. (2016). *Informatyka prawnicza*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

Zajadło, J. (red). (2007). *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa: 100 podstawowych pojęć*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.



Ograniczanie praw człowieka podczas kryzysu uchodźczego w Grecji (2014–2019) na podstawie analizy raportów Human Rights Watch¹

Limiting Human Rights during the Refugee Crisis in Greece (2014–2019)
according to Human Rights Watch's Reports

Kamila Rezmer-Plotka

ORCID: 0000-0002-1458-5076

e-mail: kamrezmer@icloud.com

It is assumed that the so-called the refugee crisis began in 2015 with a particularly intense influx of this group to the borders of Europe. One of the countries most affected by the problems related to the phenomenon of an increased influx of refugees was and still is Greece. Due to the crisis, the organizations and institutions responsible for monitoring the respect for the rights and freedoms of individuals began to raise doubts related to issues such as human rights violations or counteracting terrorism. The study used the method of source analysis, which was applied to reports from 2015 to 2020, prepared by one of the most important non-governmental organizations dealing with the protection of human rights in the world, namely Human Rights Watch, which produces annual reports on migration and asylum policy of countries European Union. The reports also include information on issues of discrimination and intolerance as well as on counterterrorism. The aim of the study is to check what actions in the field of limiting human rights have been taken by public

¹ Artykuł stanowi efekt realizacji projektu badawczego pt. „Kontestacja polityczna a nowa demokracja opancerzona” finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki. Numer rejestracyjny grantu: 2018/31/B/HS5/01410.

administration entities, in relation primarily to refugees, but also citizens in general. The research problem is the violations of human rights in the period 2014-2019 in the surveyed country indicated by Human Rights Watch. The content analysis of the reports focused primarily on the part devoted to Greece, as this country was most affected by the crisis related to the reception of the incoming population from different regions of the world, as evidenced by the launch of EU aid for Greece and Italy as the frontline countries. The study used the category of militant democracy, which allows for the theoretical validation of the research and explanation of the activity undertaken by this state in relation to refugees.

Key words: refugees, Greece, Human Rights Watch, militant democracy.

Wprowadzenie

Od 2015 roku w Europie miał miejsce jeden z poważniejszych kryzysów związany z bardzo dużym napływem ludności uciekającej z terenów opanowanych wojną, do granic nieprzygotowanych na to państw europejskich. Choć proces migracji trwał od dłuższego czasu, to za początek tzw. kryzysu uchodźczego przyjmuje się rok 2015, kiedy w państwach Unii Europejskiej złożono rekordową liczbę wniosków o azyl (Dahl, Dziudzik, 2017, s. 19). Przy tym należy podkreślić różnicę między pojęciem uchodźcy a migranta. Ten pierwszy zmienia miejsce pobytu ze względu na zagrożenie życia, wolności czy bezpieczeństwa, natomiast drugi z powodu różnych czynników np. zarobkowych, ale z wyłączeniem nacisków ze strony państwa, ogólnie podmiotów politycznych czy zagrożenia ze strony terrorystów (Konwencja dotycząca statusu..., 1951; Protokół dotyczący statusu..., 1967; Rezmer, ss. 197-198). Ponadto w mediach coraz częściej pojawiały się informacje o uchodźcach, którzy masowo tracili życie na morzu. W związku ze wzmożonym napływem ludności do granic Europy zaczęły pojawiać się pytania o status respektowania praw człowieka, ponieważ wielu ludzi tonęło w drodze na ląd, inni stawali się ofiarami przemytników i handlarzy ludźmi. Z kolei w państwach destynacji obawiano się potencjalnego zagrożenia terrorystycznego, przede wszystkim aktów przemocy ze strony dżihadystów. Wskazuje się, że najbardziej znaczącym szlakiem w tamtym czasie był tzw. szlak bałkański, stąd państwem, które było głównym celem 85% wszystkich migrantów i uchodźców, stała się Grecja, znacznie mniej osób korzystało ze „szlaku włoskiego” (Polakowski, Szelewa, 2016, s. 4). W obliczu stania się przez Grecję i Włochy „krajami pierwszej linii” Unii Europejskiej, tj. najbardziej dotkniętymi przez kryzys uchodźczy, podjęta została nawet decyzja o pomocy w relokacji uchodźców, zwiększeniu finansowania

czy tworzenia „hot-spotów” na obszarach najbardziej narażonych na kryzys (Adamczyk, Ilik, 2017, s. 37).

W przeprowadzonym badaniu zastosowano metodę analizy źródeł, mianowicie raportów opublikowanych od 2015 roku do 2020 (raporty odnoszą się do lat 2014-2019, stąd różnica w datach, np. raport z 2020 roku odnosi się do wydarzeń z 2019), opracowywanych przez jedną z najważniejszych organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw człowieka na świecie, mianowicie Human Rights Watch. Tworzy ona coroczne raporty obejmujące kwestie migracji i polityki azylowej państw Unii Europejskiej. W raportach pojawiają się również informacje dotyczące dyskryminacji i nietolerancji przeciwdziałania aktom terroryzmu. Do badania włączono także raport z 2015, który, choć odnosi się do roku 2014, to może stanowić cenne źródło informacji, jako dokument wskazujący na pierwsze trudności związane z napływem coraz większych grup uchodźców i zwiększonej liczby wniosków o azyl, a stanowiący ostatni sygnał alarmowy przed poważnym kryzysem, który nastąpił już rok później.

Celem badania jest sprawdzenie jakie działania w zakresie ograniczenia praw człowieka podjęły podmioty administracji publicznej Grecji, w stosunku przede wszystkim do uchodźców. Problem badawczy stanowią naruszenia praw człowieka w okresie 2015-2019 w badanym państwie wskazywane przez Human Rights Watch. Cezurę końcową stanowi raport z 2020 roku, ponieważ w późniejszym okresie doszło do kryzysu związanego z rozprzestrzenianiem się koronawirusa, który spowodował zmiany o charakterze istotnościowym i wymagałyby poczynienia odmiennych założeń odnośnie do statusu nakładanych ograniczeń praw i wolności człowieka, a także natury ich egzekwowania. W artykule zastosowano kategorię demokracji opancerzonej, która pozwala na teoretyczne umocowanie badania i wyjaśnienie aktywności podejmowanej przez Grecję będącą członkiem Unii Europejskiej, w stosunku do uchodźców.

Kategoria demokracji opancerzonej Karla Loewensteina

Pierwszy raz kategoria *militant democracy* została zastosowana w pracach Karla Loewensteina, który zastosował ją w odniesieniu do Republiki Weimarskiej, poszukując wyjaśnienia przyczyn jej niepowodzenia w walce z nazizmem (Loewenstein, 1937a; Loewenstein, 1937b). Joanna Rak i Roman Bäcker wskazują, że ze względu na podstawową cechę istotnościową tego pojęcia, tj. zdolność do przetrwania przez reżimy demokratyczne, adekwatnym tłumaczeniem dla *militant democracy* jest demokracja opancerzona, czyli określenie „demokracji pełniącej funkcję defensywną

– gotowej do obrony przed każdym możliwym zagrożeniem, ale też ofensywną, czyli demokracji zdolnej do ataku i zniszczenia bądź obezwładnienia przeciwnika w razie konieczności” (Bäcker, Rak, 2019, ss. 64-65). W kontekście tego artykułu najważniejsze jest spostrzeżenie, że demokracja opancerzona to rodzaj systemu politycznego, w którym parlament (Marszałek-Kawa, 2019) i sądownictwo wyposażone są w środki prawne umożliwiające ograniczanie indywidualnych wolności demokratycznych celem obrony demokracji, a więc swojego przetrwania, przed tymi, których uznaje się za jej wrogów wewnętrznych, ale i zewnętrznych (Bäcker, Rak, 2019, s. 68). Pośród ograniczeń właściwych dla demokracji opancerzonej można wyróżnić: ograniczenia odnoszące się do wolności prasy (Capoccia 2005, ss. 57–61), wolności religijnej (Müller 2012, s. 1119), zgromadzeń (Mareš 2012, s. 34), mowy (Ijabs 2016, 289; Mareš 2012, s. 36), zrzeszania się (Mareš 2012, s. 36), prawa wyborczego czynnego (Ijabs 2016, s. 289) i biernego (Ijabs 2016, s. 289), związane z organizacją referendum (Ijabs 2016, s. 288), regulacje związanych z terroryzmem i przeciwdziałaniem temu zjawisku (Macklem 2006, ss. 488–489), ograniczenia w rejestrowaniu i działalności partii politycznych (Mareš 2012, s. 36), w nabywaniu obywatelstwa (Ijabs 2016, s. 289), w dostępie do publicznego zatrudnienia (Mareš 2012, s. 36) czy odnoszące się do antyekstremizmu (Capoccia 2005, ss. 57–61; Sajó 2005, s. 2280), swobody poruszania się (Sajó 2005, s. 2280), a także niezawisłości sądownictwa (Kirshner 2014, s. 21). Przyjęta definicja demokracji opancerzonej pozwala więc wyjaśnić działania podejmowane przez Grecję wobec uchodźców, których w tym przypadku uznano za wroga mogącego zagrozić stabilności systemu demokratycznego.

Mechanizmy opancerzania się demokracji podczas napływu uchodźców w Grecji na podstawie raportów Human Rights Watch 2015-2020

Każdy raport składa się ze wstępu, części „polityka migracyjna i azylowa UE”, kolejnej poświęconej „dyskryminacji i nietolerancji”, następnie „przeciwdziałanie terroryzmowi”, dalej omówione są wybrane państwa członkowskie Unii Europejskiej, a każdy raport zamyka część odnosząca się do „polityki zagranicznej”. Analizowane źródła nie odnoszą się wyłącznie do kwestii uchodźców, z tego powodu uwagę skoncentrowano głównie na wyodrębnionej części poświęconej Grecji i wyodrębniono z niej informacje odnoszące się do uchodźców. Kwestie poświęcone nielegalnym migrantom, pomimo istniejącego rozróżnienia pomiędzy pojęciem migranta a uchodźcą, włączano do analizy ze względu na domniemanie, że mogły być one traktowane często jako tożsame oraz z powodu trudności

dla samych państw związanych z zaklasyfikowaniem takich osób, przy tak dużym napływie ludności, a także wymieniania ich równocześnie w raportach organizacji.

W celu pełnego zilustrowania działań podejmowanych w Grecji, w związku ze zintensyfikowanym napływem ludności w sekcji poświęconej temu państwu, dokonano podziału tych aktywności na cztery typy. Pierwszy związany z atakami ukierunkowanymi na migrantów oraz osoby ubiegające się o azyl i aktywność w tym zakresie funkcjonariuszy służby publicznej. Drugi typ odnosi się do proponowanych, wdrażanych bądź uchylanych rozwiązań prawnych decydentów politycznych. Trzeci rodzaj podejmowanych działań to te związane z przyjmowaniem i zatrzymaniami napływających osób, ostatni typ aktywności to kwestie dotyczące rejestracji i dostępu do azylu.

Raport z 2015 roku (Human Rights Watch, 2015) odnosi się do wydarzeń z 2014 roku, w ramach pierwszego przyjętego typu można wyróżnić następującą aktywność: ataki na migrantów i osoby ubiegające się o azyl; ataki były przeprowadzane głównie przez grecką straż graniczną, która miała uczestniczyć w zbiorowych wydaleniach i napadach na granicach z Turcją. W typie drugim będą to: rozporządzenie ministerialne wprowadziło zezwolenia na pobyt ze względów humanitarnych dla nieudokumentowanych ofiar i świadków przestępstw motywowanych nienawiścią; wejście w życie ustawy antyrasistowskiej podnoszącej poziom efektywności działań państwa w zakresie ścigania przestępstw z nienawiści i znosząca bariery dla wymiaru sprawiedliwości; pojawienie się obaw o wolność słowa w związku ze środkami kryminalizującymi wypowiedzi. W trzecim typie aktywności wyróżnić można: nielegalne zatrzymania, podczas operacji policyjnych; zatrzymywanie migrantów na okres dłuższy niż 18 miesięcy decyzją rządu; nieludzkie i poniżające traktowanie osób znajdujących się w areszcie migracyjnym; niedopuszczalne warunki, w których przetrzymuje się nielegalnych imigrantów na komisariatach policji. W ostatnim typie aktywności będzie to przede wszystkim utrudniony dostęp do azylu w przypadku przebywania poza Atenami lub w przypadku bycia przetrzymywanym.

Z kolei w raporcie z 2016 roku (Human Rights Watch, 2016), który koncentrował się na wydarzeniach mających miejsce w 2015 roku aktywność, jaką można wyodrębnić w ramach pierwszego typu będą stanowić: zarzuty w stosunku do straży granicznej o uczestniczenie w zbiorowych wydaleniach i napadach migrantów oraz osób ubiegających się o azyl na granicach lądowych z Turcją; spychanie łodzi przewożących migrantów i osoby ubiegające się o azyl na Morzu Egejskim, z powrotem na wody tureckie przez niezidentyfikowanych, uzbrojonych i zamaskowanych mężczyzn; ataki

na migrantów i osoby ubiegające się o azyl. W ramach typu drugiego podejmowanej aktywności można wskazać: wezwanie Grecji do ustanowienia skutecznych mechanizmów pomocy ofiarom ataków na tle rasistowskim w zakresie środków zaradczych, dostępu do wymiaru sprawiedliwości czy kwestii odpowiedniego karania sprawców, przez sprawozdawcę ONZ ds. współczesnych form rasizmu; ustawa przyjęta w lipcu wprowadziła zezwolenia na pobyt ze względów niehumanitarnych dla nieudokumentowanych ofiar i świadków przestępstw z nienawiści. Trzeci typ to głównie kwestie takie jak: warunki przyjmowania i przetrzymywania określane jako „przerażające”; znacznie dłuższe przytrzymywanie dzieci ubiegających się o azyl i dzieci migrantów zarejestrowanych przez władze jako małoletnich bez opieki niż osób dorosłych lub dzieci podróżujących z rodzinami; uchylenie przez rząd decyzji ministerialnej zezwalającej na przetrzymywanie migrantów na okres dłuższy niż 18 miesięcy; zapowiedź zwolnienia z aresztu osób szczególnie wrażliwych i zatrzymywanych przez okres sześciomiesięczny; nieludzkie i poniżające traktowanie podczas zatrzymań. W ostatnim wyróżnionym typie zwrócono zaś uwagę na: wadliwe systemy rejestracji nie pozwalające zidentyfikować osób o szczególnych potrzebach m.in. niepełnosprawnych, chorych, a także kobiet i dzieci; utrudniony dostęp do procedury azylowej.

Aktywność pierwszego typu na podstawie raportu z 2017 roku (Human Rights Watch, 2017) po raz kolejny pojawiły się kwestie takie jak: wzrost liczby ataków i zastraszania osób ubiegających się o azyl i migrantów; usuwanie dzieci niepełnosprawnych z instytucji w Lechaina, która zyskała popularność za sprawą wielu nadużyć. W drugim typie aktywności na uwagę zasługuje grecka ustawa z kwietnia mająca za zadanie ułatwiać realizację porozumienia zawartego pomiędzy UE a Turcją, która pozwalała na przyspieszone badanie dopuszczalności wniosków o azyl, celem ustalania m.in. czy osoby ubiegające się o niego mogą bezpiecznie wrócić do Turcji. Trzeci typ aktywności nie różnił się znacząco od aktywności w ramach tego obszaru od poprzednich lat: w ośrodkach azylowych nadal wskazywano na braki w zakresie zapewniania godnych warunków zatrzymania i przyjmowania przeludnienie włączając; brak podstawowego schronienia, zapewnienia warunków sanitarnych i higienicznych, grupy szczególnie dotknięte to kobiety, dzieci i osoby niepełnosprawne, długie kolejki po żywność niskiej jakości; chaos w zarządzaniu i brak przepływu informacji; dochodziło do potyczek/konfliktów, szczególnie natury żywieniowej, kobiety narażone były na molestowanie seksualne i przemoc; migranci bez opieki i dzieci ubiegające się o azyl były przetrzymywane w celach policyjnych lub zamkniętych obiektach, z powodu braku odpowiednich miejsc. Ostatni typ aktywności wyróżniony na podstawie raportu

to: pogorszenie się systemu azylowego i przyjmowania uchodźców, dostęp do azylu był nadal utrudniony i opóźniony, pomimo wysiłków podejmowanych w zakresie wstępnej rejestracji mającej na celu poprawę tego dostępu i przyspieszenie relokacji.

W raporcie z 2018 roku nawiązującym do wydarzeń z 2017 roku (Human Rights Watch, 2018), w ramach pierwszego typu aktywności wyodrębniono: używanie nadmiernej siły przez policję wobec osób ubiegających się o azyl, podczas protestu w Lesbos, złe traktowanie zatrzymanych w następstwie starć; ataki na osoby ubiegające się o azyl przez grupy prawicowe na wyspie Chios. Drugi typ aktywności to: otwarcie popołudniowych zajęć przygotowawczych, w celu integrowania dzieci ubiegających się o azyl i dzieci migrantów w szkołach publicznych; programem nie udało się objąć jednak dzieci przebywających na wyspach. W trzecim typie wskazywano na: zwiększenie możliwości zatrzymań i zmuszanie osób identyfikowanych jako grupy wrażliwe do pozostania w Grecji, do czasu rozpatrzenia ich wniosków o azyl, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej z 2016 roku; zatrzymanie osób w fatalnych warunkach i przeludnieniu, jednocześnie odmowa dostępu do procedur azylowych lub ochrony uchodźców; warunki, powolne podejmowanie decyzji przyczyniły się do pogorszenia stanu zdrowia psychicznego części z osób oraz tworzenie napięć przeradzających się w przemoc; przedłużające przetrzymywanie dzieci bez opieki na posterunkach policji i w obozach dla uchodźców, oczekujących na umieszczenie w przeludnionych schroniskach. Ostatni typ aktywności odnosił się do: możliwości otrzymania azylu, która nadal była utrudniona i dostęp do niego podlegał opóźnieniom, to także trudności z dostępem do odpowiedniej opieki i usług osób znajdujących się w trudnej sytuacji, z powodu braku właściwej identyfikacji przez władze greckie.

Na podstawie przedostatniego analizowanego raportu z 2019 roku (Human Rights Watch, 2019) w ramach pierwszego typu aktywności, że: grupy skrajnie prawicowe prowadziły kampanie przeciwko osobom ubiegającym się o azyl; media donosiły o atakach w całym kraju na osoby postrzegane jako imigranci lub muzułmanie, statystyki policyjne odnoszące się do przestępstw z nienawiści wykazały ich znaczny wzrost w porównaniu do roku poprzedniego. Drugi typ aktywności to przede wszystkim: odmowa ze strony rządu wykonania wiążącego orzeczenia sądu najwyższego o zniesienie polityki odosobnienia (*confinement policy*) dla nowoprzybyłych i przyjęcie w maju nowego prawa, by ją kontynuować; mniej niż 15% dzieci ubiegających się o azyl miało dostęp do edukacji na wyspach, a tylko co druga osoba w kontynentalnej części kraju była zapisana do szkół publicznych. W ramach trzeciego typu aktywności

nadal można wskazać na: poważne przełudnienie, brak higieny i odpowiednich warunków sanitarnych, brak wystarczającej opieki specjalistycznej, w tym medycznej czy wsparcia psychospołecznego, występowanie przemocy fizycznej i tej ze względu na płć w obozach pogarszanie się stanu zdrowia psychicznego; większość dzieci bez opieki umieszczana była z dorosłymi oraz była zagrożona bezdomnością, władze nie rozwiązały problemu schronisk dla nieletnich lub pieczy zastępczej; kobiety umieszczane były z niespokrewnionymi mężczyznami w miejscach przyjmowania lub przetrzymywania i nie miały dostępu do podstawowych usług, np. medycznych. Zaś w ramach czwartego typu będzie to: ujawnienie luk w systemie przyjmowania uchodźców i udzielania azylu wraz z pogarszaniem się warunków i przełudnieniem.

Ostatni analizowany raport z 2020 roku (Human Rights Watch, 2020). W pierwszym typie aktywności wskazać można na: niezgodne z istniejącym prawem traktowanie osób ubiegających się o azyl i uchodźców niepełnosprawnych, wyrażenie obaw przez Komitet Rady Europy ds. Zapobiegania torturom w sprawie niehumanitarnego i poniżającego traktowania w zakładach psychiatrycznych i ośrodkach detencyjnych dla migrantów. Drugi typ aktywności to głównie: polityka greckiego rządu polegająca na blokowaniu osób ubiegających się o azyl na wyspach przed przeprowadzką na kontynent; nowe prawo azylowe ułatwiło przetrzymywanie osób ubiegających się o azyl na dłuższy okres i zmniejszenie zabezpieczeń dla takich osób, w tym zniesienie ochrony dla osób najbardziej potrzebujących pomocy, szczególnie podatnych na dyskryminację społeczną, polityczną, ekonomiczną, kulturową i prawną (vulnerable). W ramach trzeciego typu ponownie pojawiły się kwestie: poważnego przełudnienia, fatalnych warunków w obozach m.in. sanitarnych, higienicznych, brak dostępu do podstawowych usług np. wody i żywności, opieka medyczna, psychospołeczna na niskim poziomie, pogarszanie się stanu zdrowia psychicznego osób ubiegających się o azyl; przemoc fizyczna i ze względu na płć stała się powszechna w obozach dla uchodźców; przetrzymywanie dzieci bez opieki m.in. w aresztach śledczych, przebywanie setek takich dzieci z dorosłymi lub bezdomnymi z powodu braku odpowiedniego schronienia lub opieki zastępczej. W ramach ostatniego typu aktywności wyodrębnić można, że: w Grecji znajdowała się nadal duża liczba osób ubiegających się o azyl, której nie była zapewniona odpowiednia ochrona praw; umożliwienie przez władzę większej liczby transferów przybyłej ludności, jednak nadal przy tysiącach osób przebywających w przełudnionych obozach/ośrodkach i nieodpowiadających normom sanitarnym warunkach na wyspach.

Na podstawie analizy raportów organizacji Human Rights Watch, można zauważyć, że pomimo sytuacji związanej z napływem uchodźców i podejmowanymi rozwiązaniami

mi na arenie międzynarodowej, która na przestrzeni lat ulegała zmianie, to aktywności podejmowane w ramach czterech wyodrębnionych typów głównie odnosiły się do powielania tych samych działań. W ramach pierwszego typu: było to przede wszystkim nadużywanie siły przez policję i grecką straż graniczną w stosunku do osób ubiegających się o azyl, uchodźców, w tym osób niepełnosprawnych. Ponadto pojawiły się kwestie napadania i wydalania takich grup czy nawet spychanie z łodzi, którymi potrzebujący pomocy przybywali do granic państwa, czy też sygnały o motywowanych nienawiścią przestępstwach i kampaniach/atakach na te osoby ze strony np. skrajnie prawicowych grup.

W ramach drugiego typu aktywności dotyczących rozwiązań prawnych podejmowanych przez decydentów politycznych były to: regulacje związane z wydawaniem zezwoleń na pobyt lub przyspieszonymi procedurami dotyczącymi wniosków o azyl, akty mające na celu zapobieganie przestępstwom z nienawiści, działania podejmowane w celu zapewnienia szerszego dostępu do edukacji dla dzieci ubiegających się o azyl, ale z drugiej strony również prawo pozwalające na dłuższe przetrzymywanie, zmniejszanie zabezpieczeń, w tym zniesienie ochrony dla najbardziej potrzebujących pomocy, szczególnie podatnych na dyskryminację społeczną, polityczną, ekonomiczną, kulturową i prawną (*vulnerable people*).

Trzecia grupa ta aktywność związana z przyjmowaniem i zatrzymywaniem ludności napływającej. Wskazać tu można przede wszystkim: nielegalne zatrzymania na okres dłuższy niż przewidują europejskie przepisy, w tym nieodpowiednie warunki przyjmowania i przetrzymywania takich osób, które stały się jedną z przyczyn pogarszania się stanu zdrowia zarówno fizycznego, jak i psychicznego przetrzymywanych, eskalację przemocy, a nawet nadużycia seksualne.

Ostatnia grupa działań związana była z rejestracją i dostępem do azylu. W tym przypadku wskazywano przede wszystkim na utrudniony dostęp do jego otrzymania, szczególnie dla osób pozostających poza Atenami, czy przetrzymywanymi m.in. w obozach dla uchodźców, słabe systemy rejestracji nowych osób ubiegających się o azyl oraz pogorszenie się systemu azylowego, w tym opóźnienia, trudności, na jakie napotykali uchodźcy, a także brak odpowiedniej ochrony ich praw, czy umożliwianie przez rząd większej puli transferów przybyłej ludności, pomimo istniejącego problemu przeludnienia i trudnych warunków bytowania na wyspach, gdzie ulokowano tysiące osób.

Podsumowanie

Przyjęta definicja demokracji opancerzonej zakłada, że w ramach systemu politycznego można zastosować takie środki prawne, które umożliwią ograniczanie indywidualnych wolności w celu przetrwania i obrony demokracji przed tymi, którzy zostaną uznani za jej wrogów. W prezentowanym artykule ukazano, że za wroga, który może zagrozić stabilności systemu demokratycznego, Grecy uznali uchodźców, masowo napływających do granic Unii Europejskiej. Przede wszystkim w Europie nadal żywa była pamięć o ofiarach zamachów terrorystycznych, np. we Francji. Wobec tego pojawiły się obawy obywateli państw członkowskich o przemycanie pośród osób potrzebujących pomocy, także terrorystów, tzw. samotnych wilków. W związku z tym pojawiały się nawet debaty, w jaki sposób dokonywać selekcji podczas przyjmowania i podziału pomiędzy państwami członkowskimi osób, które uznawano za uchodźców. Pojawiały się także pytania o to jak zabezpieczyć państwo i ochronić ludność cywilną, jakie środki bezpieczeństwa zastosować.

Interesującym przykładem jest Grecja, która jako państwo pierwszej linii, nie miała wystarczająco czasu, aby prowadzić tego typu debaty, ponieważ każdego dnia do jej granic napływały tysiące osób, które szukały schronienia, tym samym państwo to było zmuszone podejmować działania *ad hoc*. Toteż w raportach organizacji Human Rights Watch pojawiła się sekcja poświęcona m.in. Grecji, która stanowi przedmiot prowadzonych badań. Działania podejmowane przez Grecję podzielono na cztery typy aktywności. W ramach pierwszej za przejaw opancerzania się demokracji wskazać można przede wszystkim na nadużycia ze strony policji i straży granicznej, czyli organów państwowych odpowiedzialnych za ochronę, zachowanie porządku i bezpieczeństwa obywateli. W ramach drugiej sekcji uwzględniono wszystkie regulacje podejmowane w badanym okresie. Interesujący jest tutaj fakt, że przyjęta ustawa antyrasistowska wzbudziła obawy o wolność słowa, a więc jeden ze wskaźników procesu opancerzania. W trzeciej sekcji ukazano kwestie zatrzymań, zwłaszcza że te następowały z naruszeniem prawa europejskiego, a samo przetrzymywanie nosiło wiele znamion łamania praw człowieka. Ostatnia sekcja to głównie utrudnianie dostępu do uzyskania azylu, brak zapewnionej odpowiedniej ochrony praw i wolności przebywających w Grecji uchodźców czy umożliwianie większej liczby transferów, przy świadomości, że istnieje problem przeludnienia. Bardzo ważne jest uświadomienie, że w artykule odniesiono się wyłącznie to działań ujętych w analizowanych raportach, co oznacza, że podejmowanych aktywności mogło być znacznie więcej. Ich dogłębne

zbadanie wymagałoby triangulacji większej liczby zróżnicowanych niezależnych źródeł oraz ich analizy. Kolejną kwestią jest nieuprawnione, zamienne stosowanie w raportach pojęć migrant i uchodźca, co może spowodować trudności z dokładnym oszacowaniem skali problemu uchodźstwa, a także kłopot z precyzyjnym wskazaniem czy ataki, o których była mowa, były ukierunkowane bezpośrednio w uchodźców, czy na przykład w mniejszości etniczne, rasowe ogółem.

Bibliografia

- Adamczyk, A., Ilik, G. (2017). Wpływ kryzysu migracyjnego Unii Europejskiej na stosunki grecko-tureckie. *Studia Europejskie/Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego*, nr 3, s. 33–57.
- Bäcker, R., Rak, J. (2019). Trajektoria trwania opancerzonych demokracji. *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem* 41, nr 3, s. 63–82.
- Capoccia, G., (2005). *Defending Democracy Reactions to Extremism in Interwar Europe*, Baltimore, London, 2005.
- Dahl, M., Dziudzik, A. (2017). Państwa Unii Europejskiej wobec kryzysu imigracyjnego z 2015 roku. *Unia Europejska.pl*, nr 3, s. 17–25.
- Human Rights Watch*. World Report 2015: European Union. Events of 2014. Pobrane z: <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/croatia-european-union-france-germany-greece-hungary-italy>. [dostęp: 08.11.2020].
- Human Rights Watch*. World Report 2016: European Union. Events of 2015. Pobrane z: <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/croatia-estonia-european-union-france-germany-greece-hungary>. [dostęp: 08.11.2020].
- Human Rights Watch*. World Report 2017: European Union. Events of 2016. Pobrane z: <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/european-union#6b7186>. [dostęp: 08.11.2020].
- Human Rights Watch*. World Report 2018: European Union. Events of 2017. Pobrane z: <https://www.refworld.org/docid/5a61ee75a.html>. [dostęp: 08.11.2020].
- Human Rights Watch*. World Report 2019: European Union. Events of 2018. Pobrane z: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/european-union#6b7186>. [dostęp: 08.11.2020].
- Human Rights Watch*. World Report 2020: European Union. Events of 2019. Pobrane z: <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/european-union>. [dostęp: 08.11.2020].
- Ijabs, I. (2016). After the Referendum: Militant Democracy and Nation-Building in Latvia, *East European Politics and Societies and Cultures* 2(30), ss. 288-314.
- Kirshner, A. (2014). *A Theory of Militant Democracy: The Ethics of Combatting Political Extremism*, New Haven and London: Yale University Press.
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 28 lipca 1951 (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515).
- Polakowski, M., Szelewa, D. (2016). *Kryzys uchodźczy – czy jesteśmy gotowi?*. Wydawca: Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce wspólnie z Funda-

- cją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA). Pobrane z: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/warschau/14404.pdf>. [dostęp: 10.11.2020].
- Loewenstein, K. (1937a). Militant Democracy and Fundamental Rights I. *The American Political Science Review*, nr 3(31), s. 417–432.
- Loewenstein, K. (1937b). Militant Democracy and Fundamental Rights II. *The American Political Science Review*, nr 4(31), s. 638–658.
- Macklem, P. (2006). Militant Democracy, Legal Pluralism, and the Paradox of Self-determination, *International Journal of Constitutional Law* 3(4), ss. 488–516.
- Mareš, M. (2012). Czech Militant Democracy in Action: Dissolution of the Workers' Party and the Wider Context of This Act, *East European Politics and Societies* 33(26), ss. 33–55.
- Marszałek-Kawa, J. (2019). *The Institutional Position and Functions of the Sejm of the Republic of Poland after the Accession to the European Union*, Odessa: Helvetica Publishing House.
- Müller J.-W. (2012). „Militant Democracy.” In Michel Rosenfeld & Andras Sajó (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* p. 1119. New York: Oxford University Press: 1119. DOI: <https://doi.org/oxfordhb/9780199578610.013.0062>.
- Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r.* (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 517).
- Rezmer, K. (2018). Papież Franciszek wobec problemu uchodźstwa w latach 2014–2018. *Krakowskie Studia Małopolskie*, vol. 23, ss. 196–209, DOI: <https://doi.org/10.15804/ksm201810>
- Sajó, A. (2005). From Militant Democracy to the Preventive State' *Cardozo Law* 5(27), ss. 2255–2294.



Alcumena

Pismo Interdyscyplinarne
Interdisciplinary Journal

Nr 1(1)/2020



DOI: 10.34813/pisc.1.2020.5

www.alcumena.fundacijapisc.pl

Sprawa niemieckich odszkodowań wojennych w polityce obozu Zjednoczonej Prawicy

Case of German reparations in the policy of United Right political camp

Sebastian Przybył

ORCID: 0000-0003-1544-8441

e-mail: bastian.przybyl@student.uj.edu.pl

Uniwersytet Jagielloński

The case of German war damages has resounded very loudly in the Polish political discourse in recent years. This matter is undoubtedly important because the losses that suffered Poland during World War II are one of the largest among the countries affected by this conflict. The agreement directly regulating post-war issues, concluded on the basis of the arrangements resulting from the Potsdam Conference, placed the Polish state in a difficult position, making it almost impossible to compensate for the damage caused by the German aggressor. For many years, the German side, referring to the aforementioned agreement and the declarations of the Polish communist authorities, did not feel responsible for the actions of the Third Reich towards the Polish state. The situation changed after the United Right camp took power in Poland and decided to revise the previous arrangements. This article is the result of the author's thesis „The Policy of the United Right Camp on German War Compensation”. The article is a compendium of the research I have collected, which are described in an extended and more detailed way in the above-mentioned BA thesis.

Key words: Poland, Law and Justice, United Right, war reparations, Polish-German relations.

Wstęp

Kazus niemieckich odszkodowań wojennych rozbrzmiał w ostatnich latach bardzo głośno w polskim dyskursie politycznym. Sprawa ta jest niewątpliwie istotna, ponieważ straty, jakie dotknęły Polskę podczas II wojny światowej, są jednymi z największych spośród państw poszkodowanych w tymże konflikcie. Bezpośrednio regulująca kwestie powojenne umowa poczdamska niemalże uniemożliwiła państwu polskiemu sprawiedliwe szkód wyrządzonych przez niemieckiego agresora. Wydarzenia pierwszej połowy lat 50. XX w. sprawiły, iż Polska Rzeczpospolita Ludowa zrzekła się swoich praw do odszkodowań w formule poczdamskiej. Powołując się na umowę poczdamską i oświadczenie rządu PRL z 1953 r. strona niemiecka długo nie poczuwała się do odpowiedzialności za działania III Rzeszy wobec państwa polskiego.

Powyższe wydarzenia oraz naturalny bieg czasu sprawiły, iż wraz z mijającymi latami kwestia niemieckich odszkodowań dla Polski stawała się niejako niechętnie poruszonym tematem w stosunkach polsko-niemieckich. Nie oznacza to niemniej, iż państwo polskie oraz jego obywatele nie otrzymali od RFN żadnych świadczeń, wynikających z tytułu szkód poniesionych w trakcie trwania II wojny światowej.

Ztabuizowany temat odszkodowań wojennych zdecydował się wykorzystać w swojej narracji obóz Zjednoczonej Prawicy¹, sprawujący władzę w Rzeczpospolitej od października 2015 r. Koalicja, określająca się jako „strażnik polskich interesów” na arenie międzynarodowej (PiS, 2014a), zdecydowała się wykorzystać ten jakże drażliwy, skomplikowany i złożony temat do koncentracji elektoratu konserwatywnego i budowania kapitału politycznego. Wszakże nie ma nic karygodnego i nienaturalnego w fakcie, iż pewne środowisko polityczne dąży do sprawiedliwości wobec własnego państwa – jest to nawet wskazane, by władza państwowa do osiągnięcia owej sprawiedliwości dążyła. Niemniej obserwując obraną przez obóz ZP strategię, należy przeanalizować, czy forma starań, dobór argumentów i skuteczność tychże działań prowadzi faktycznie Polskę do sukcesu na drodze ku uzyskaniu godnego zadośćuczynienia za straty poniesione wskutek działań III Rzeszy podczas II wojny światowej. Strategia ta budzi wiele kontrowersji nie tylko na polskiej, ale także na międzynarodowej scenie politycznej. W niniejszym artykule podjęto się

¹ Zjednoczona Prawica to zawiązana w 2014 r. koalicja trzech partii: Prawa i Sprawiedliwości (PiS) pod wodzą Jarosława Kaczyńskiego, Solidarnej Polski (SP) Zbigniewa Ziobry i Porozumienia Jarosława Gowina.

dokładnego prześledzenia i zanalizowania przypadku polskich odszkodowań za straty poniesione wskutek działań niemieckich. Celem rozważań jest z jednej strony określenie, czy roszczenia finansowe rządu RP kierowane pod adresem RFN są prawnie zasadne oraz czy istnieją jeszcze jakiekolwiek inne drogi uzyskania odszkodowań, zaś z drugiej strony podjęto się próby przeświecenia motywów i założeń oraz nakreślenia skutków polityki obozu Zjednoczonej Prawicy względem Niemiec. Po wstępnej kwerendzie dostępnych danych stwierdzono, że strona polska utraciła prawo do roszczeń finansowych względem Niemiec na mocy aktu jednostronnego z roku 1953. Kolejne rządy PRL i III RP podkreślały, iż strona polska liczy się z tym faktem, lecz sytuacja ta uległa zmianie po wyborach parlamentarnych w 2015 roku, kiedy to do władzy doszedł obóz Zjednoczonej Prawicy. Istnieją współcześnie koncepcje skutecznego pozyskania odszkodowań wojennych, lecz rząd RP nie stosuje ich w praktyce. Podjęcie decyzji o wznowieniu debaty na temat odszkodowań wojennych nie ma na celu uzyskania kwot od RFN, lecz służy – opartej o resentymenty historyczne – wewnątrzpaństwowej, polskiej rozgrywce politycznej oraz konsolidacji elektoratu.

Pytania badawcze postawione w niniejszej rozprawie brzmią następująco:

- Czym są odszkodowania wojenne?
- Czy strona polska wciąż posiada podstawy prawne, umożliwiające ubieganie się o odszkodowania za II wojnę światową?
- Czy państwo polskie i jego obywatele uzyskali już jakiekolwiek sumy odszkodowawcze?
- Co zdaniem obozu Zjednoczonej Prawicy świadczy o zasadności obecnych roszczeń?
- Jakie działania i koncepcje pomogłyby rządowi RP skutecznie uzyskać świadczeń ze strony RFN?
- W jakim celu obóz Zjednoczonej Prawicy wznowił debatę na temat odszkodowań wojennych?

Niniejszy artykuł jest pokłosiem pracy licencjackiej mojego autorstwa pt. „Polityka obozu Zjednoczonej Prawicy w sprawie niemieckich odszkodowań wojennych” pisanej w ramach kierunku dyplomacja, na Uniwersytecie Gdańskim. Artykuł ten jest podsumowaniem zgromadzonych przeze mnie badań, które w sposób rozszerzony i bardziej szczegółowy opisane zostały w wyżej wymienionej pracy licencjackiej.

Odszkodowania wojenne – istota pojęcia i dotychczasowe działania strony polskiej

Reparacje wojenne to kwestia bezpośrednio powiązana z konfliktami zbrojnymi. Według słownika języka polskiego „reparacje” to innymi słowy „odszkodowania wojenne” (Słownik języka polskiego PWN, 2020). Obowiązek ich wypłacenia spoczywa na państwie, które dopuściło się agresji zbrojnej. Pojęcie wypłaty odszkodowań za straty wyrządzone przez agresora zostało zapisane po raz pierwszy w konwencji haskiej IV z 1907 r. i to na jej podstawie państwo-najeźdźca zobligowane jest do pokrycia kosztów likwidacji szkód, wynikających z konfliktu zbrojnego (Popularna Encyklopedia Powszechna, 1997, ss. 83-84).

Według Stanisława Żerki, historyka i niemcoznawcy Instytutu Zachodniego i Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni „pod pojęciem reparacji przyjęto określać tę część odszkodowań wojennych, która ma pokryć część strat majątkowych poniesionych przez państwo. Osobne zagadnienie, aczkolwiek w tym przypadku ściśle wiążące się ze sprawą reparacji, stanowią odszkodowania z tytułów cywilnoprawnych, a takimi są indywidualne roszczenia osób pokrzywdzonych” (Żerko, 2019, s. 1).

Przedmiotem niniejszej rozprawy nie jest jednak samo pojęcie reparacji czy odszkodowań wojennych, zaś konkretny, powiązany z nimi kasus. Problem zadośćuczynienia stał się niezwykle istotną częścią regulacji, które musiały zostać przeprowadzone po II wojnie światowej. Największy w dziejach ludzkości konflikt pochłonął miliony ludzkich istnień oraz przyczynił się do głębokiej destabilizacji wielu państw – zarówno na płaszczyźnie materialnej, jak i niematerialnej. Jednym z najbardziej poszkodowanych państw była Polska. Kwestie związane ze skutkami II wojny światowej regulowała bezpośrednio konferencja poczdamska z 1945 r. Wskutek konferencji poczdamskiej niemieckie reparacje dla Rzeczypospolitej miały zostać wypłacone za pośrednictwem ZSRR z puli wschodnioniemieckiej. Pozostałym państwom, nawet tym z tzw. bloku wschodniego, reparacje przysługiwały bezpośrednio z puli zachodnioniemieckiej (Dębski, Góralski, 2004, t. II, dok. 9, s. 38.; Żerko, 2019, s. 2).

Wymierne określenie wartości poniesionych przez Rzeczpospolitą strat było praktycznie niemożliwe, niemniej próby takiej dokonało Biuro Odszkodowań Wojennych przy ówczesnej Radzie Ministrów w dokumencie zatytułowanym “Sprawozdanie w przedmiocie strat i szkód wojennych Polski w latach 1939-1945”. Według wyli-

czeń sporządzonych w niniejszym opracowaniu suma poniesionych przez Polskę strat wyniosła 258,4 mld złotych (według wartości waluty z 1939 r.) (BOW, 1947, tabela VII, s. 30).

Warunki, na których wypłacano polskie transze odszkodowawcze, były jawnie niesprawiedliwe i symbolicznie ukazywały podporządkowanie państwa polskiego radzieckiemu hegemonowi². Diametralną zmianę przyniósł rok 1953. W czerwcu w Berlinie miały miejsce krwawe zamieszki. Celem wzmocnienia legitymizacji ówczesnych rządzących w Niemczech Wschodnich, ZSRR postanowił zrzec się swojej części reparacji wojennych, które wypłacane były za pośrednictwem NRD. Miało się to przyczynić do odciążenia ekonomicznego radzieckiego sojusznika. Mając na uwadze fakt, iż polska transza odszkodowań była bezpośrednio powiązana z wypłatami świadczeniami Związkowi Radzieckiemu, Polska Rzeczpospolita Ludowa, na wzór ZSRR, zrzekła się należnych jej wypłat. Miało to miejsce na mocy oświadczenia rządu PRL z 23 sierpnia 1953 r.³.

Choć nie ulega wątpliwości, iż ówczesne państwo polskie znajdowało się pod bezpośrednią presją strony radzieckiej, to w myśl zasad prawa międzynarodowego niniejsze oświadczenie, będące aktem jednostronnym, a nie umową bilateralną między PRL a NRD, miało charakter wiążący ze względu na obowiązującą zasadę dobrej wiary⁴. Można domniemywać, że w perspektywie ówczesnego rządu polskiego zrzeczenie się reparacji, a tym samym niekorzystnej umowy z 16 sierpnia 1945 r., będzie jedynym możliwym sposobem na uniknięcie przekazywania niebagatelnych ilości węgla po niezwykle niekorzystnych kwotach. Nie ulega jednak wątpliwości, że było to działanie krótkowzroczne i szkodliwe z perspektywy polskiej racji stanu, co zostało potwierdzone w 1971 r. przez specjalnie powołaną komisję ds. odszkodo-

² Dnia 16 sierpnia 1945 roku sporządzono umowę dwustronną, na mocy której nakreślono warunki, dzięki którym Polska miała otrzymywać należne jej sumy odszkodowawcze, które zostały jej przyznane za pośrednictwem ZSRR. W umowie stwierdzono, iż Polska otrzyma jedynie 15% spośród puli wschodnio-niemieckiej przekazywanej Związkowi Radzieckiemu. Zobligowano także państwo polskie do przekazywania ZSRR rocznie od 8 do 13 mln ton węgla po 10-krotnie niższej cenie względem faktycznej wartości rynkowej, co było dla Polski niezwykle niekorzystne. Umowa została podpisana na czas nieokreślony. Patrz: Żerko, 2019, s. 3.

³ Treść oświadczenia brzmiała następująco: „*Biorąc pod uwagę, że Niemcy zadośćuczyniły już w znacznym stopniu swym zobowiązaniom z tytułu odszkodowań i że poprawa sytuacji gospodarczej Niemiec leży w interesie ich pokojowego rozwoju, Rząd PRL - pragnąc wnieść swój dalszy wkład w dzieło uregulowania problemu niemieckiego w duchu pokojowym i demokratycznym oraz zgodnie z interesami narodu polskiego i wszystkich pokój miłujących narodów - powziął decyzję o zrzeczeniu się z dniem 1 stycznia 1954 r. spłat odszkodowań na rzecz Polski*”. Patrz: Przegląd Sejmowy, 2005, s. 92.

⁴ Szerzej o zasadzie dobrej wiary: Lis, 2016, ss. 26-34.

wań wojennych (Dębski, Góralski, 2004, t. II, dok. 88, s. 358). Z treści oświadczenia z 1953 r. wynika jasno, że zrzeczono się wówczas odszkodowań nie tylko wobec NRD, lecz wobec Niemiec rozumianych jako całości. Podkreślały to w późniejszych latach również kolejne polskie władze⁵.

Przełomowym okresem, w którym strona polska otrzymała pokaźne sumy od Republiki Federalnej Niemiec były lata 70. XX wieku, tj. okres, w którym faktyczną władzę w PRL sprawował Edward Gierek. Miał on świadomość, iż podnoszenie sprawy reparacji mogłoby być niekorzystne dla strony polskiej, ponieważ ówczesny rząd PRL ubiegał się o kredyty z Niemiec Zachodnich. Sprawujący jednak ówczesnie władzę w RFN socjaldemokraci, byli o wiele bardziej skłonni – względem rządzących wcześniej chadeków – do negocjacji na polu moralnym, związanym z zadośćuczynieniem za II wojnę światową. Celem socjaldemokratów było zmierzenie się z przeszłością narodu niemieckiego, toteż byli bardziej otwarci na szczególnie poszkodowane przez hitlerizm państwa Europy Środkowej i Wschodniej⁶.

Na mocy układu z 1 sierpnia 1975 r. podpisanego podczas szczytu KBWE w Helsinkach, RFN zobowiązało się wypłacić Polsce ryczałtowo kwoty z tytułu ubezpieczeń emerytalno-rentowych i wypadkowych za okres okupacji niemieckiej (w sumie 1,3 mld DM); przyznano Polsce kredyt finansowy na kwotę 1 mld DM (oprocentowany na 2,5%); a także pozwolono na migracje rodzin pochodzenia niemieckiego z PRL do RFN (blisko 125 tys. osób na przestrzeni 4 lat)⁷.

Był to ostatni przed transformacją ustrojową układ, dzięki któremu stronie polskiej przekazano znaczące sumy z tytułu szkód poniesionych w okresie II wojny światowej. Kolejnym krokiem milowym stał się rok 1989. Ministrem spraw zagranicznych w nowo powołanym rządzie Tadeusza Mazowieckiego został Krzysztof Skubi-

⁵ Jak stwierdził 7 grudnia 1970 r. podczas rozmowy z kanclerzem RFN Willy Brandtem ówczesny 1. sekretarz KC PZPR Władysław Gomułka: „*Wiadomo jest powszechnie, że rząd polski jeszcze w 1953 r. zrzekł się reparacji wobec Niemiec jako całości, a więc również wobec NRF. Do tej sprawy powracać nie będziemy niezależnie od tego, jak patrzylibyśmy na nią obecnie*” – patrz: Żerko, 2019, s. 6. Ponadto 19 października 2004 r. rząd premiera Marka Belki wypowiedział się w następujący sposób: „*Oświadczenie Rządu PRL z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych Rząd RP uznaje za obowiązujące (...) Oświadczenie z 23 sierpnia 1953 r. było podjęte zgodnie z ówczesnym porządkiem konstytucyjnym*” – patrz: Sejm, 2015b.

⁶ Dowodem na to była *Ostpolitik* kanclerza Willy’ego Brandta, na mocy której RFN nawiązała relacje dyplomatyczne z ZSRR, NRD, Polską, Czechosłowacją, Bułgarią czy Węgrami. Był to znaczny krok w kierunku normalizacji stosunków zachodnioniemieckich z państwami poszkodowanymi przez III Rzeszę, a także istotne posunięcie w kierunku pojednania. Patrz szerzej: Encyklopedia PWN, 2020.

⁷ Szerzej o układzie, jego konsekwencjach i odbiorze w niemieckiej przestrzeni rządowej i publicznej: Jarząbek, 2005, ss. 97-99.

szewski – specjalista ds. stosunków międzynarodowych i prawa międzynarodowego. W swoim przemówieniu z 16 października 1989 r. stwierdził, iż „fatalne zrzeczenie się roszczeń z 1953 r.” utrzymuje moc prawną, a co za tym idzie – polskie prawo do reparacji wojennych wygasło. Podkreślił jednak, że w oświadczeniu z 1953 r. nie było mowy o odszkodowaniach indywidualnych, o które strona polska dalej będzie zabiegać (Dębski, Góralski, 2004, t. II, dok. 121, ss. 520-523).

W tym samym czasie w Niemczech wyczekiwany moment zjednoczenia podzielonego państwa zbliżał się wielkimi krokami. W roku 1990 rozpoczęto negocjacje nad tzw. Traktatem 2+4⁸, który miał ostatecznie uregulować kwestie związane z konsekwencjami II wojny światowej. Dzięki staraniom ówczesnego rządu polskiego oraz wsparciu Francji i Wielkiej Brytanii, Polska mogła uczestniczyć w jednej z tur rozmów nt. Traktatu, na której poruszane zostały kwestie graniczne. Ustalono wówczas, iż jakiegokolwiek roszczenia terytorialne strony niemieckiej wygasają, co ostatecznie potwierdziło integralność terytorium Polski (Dudek, 2016, ss. 70-71). W Traktacie pominięto jednak sprawę odszkodowań wojennych. Traktat 2+4, mając charakter „ostatecznych regulacji”, zamknął możliwość dochodzenia odszkodowań w tzw. formule poczdamskiej (tj. reparacje należne państwu), otwarta pozostała jednak kwestia odszkodowań indywidualnych. Pozostawiło to możliwość dochodzenia swoich praw państwom (takim jak Polska), których zdaniem obywatele nie doczekali się sprawiedliwego zadośćuczynienia (Barcz, 2016, ss. 23, 26-27).

W listopadzie 1990 i czerwcu 1991 r. podpisane zostały bilateralne traktaty polsko-niemieckie, na mocy których ponownie potwierdzono integralność granic obu państw i nakreślono drogę współpracy. Na mocy art. 28 Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. umożliwiono stronie polskiej starania o zwrot zrabowanych w trakcie II wojny światowej dóbr kultury i archiwaliów (Sejm, 1992). W żadnym z nich nie podjęto jednak tematu zadośćuczynienia.

Sprawa nie zwlekała jednak długo. Odszkodowania indywidualne stały się tematem traktatu z 16 października 1991 r. Stronie polskiej zależało na jak najszybszym uregulowaniu tej kwestii, by uniknąć biologicznego rozwiązania sprawy (tj. naturalnej śmierci ofiar narodowego socjalizmu), co skłoniło Polaków do zastosowania tzw. formuły pragmatycznej⁹ (czyli świadczeń humanitarnych wypłacanych *ex gratia*). Na

⁸ Pełna nazwa traktatu to: „Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec”. Stronami traktatu były: RFN, NRD z jednej strony oraz USA, Wielka Brytania, Francja i ZSRR z drugiej. Szerzej o Traktacie 2+4: Barcz, 2016, ss. 70-71.

⁹ Szerzej o negocjacjach i formule pragmatycznej pisał ówczesny przewodniczący polskiej delegacji ds. negocjacji z Niemcami prof. Jerzy Sulek. Patrz: Sulek, 2004, s. 335.

mocy polsko-niemieckiej umowy bilateralnej powołano do życia Fundację Polsko-Niemieckie Pojednanie (FNP), która dysponując środkami w wysokości 500 mln DM miała za zadanie rozdysponować niniejszą kwotę osobom poszkodowanym przez hitleryzm (Dębski, Góralski, 2004, t. II, dok. 127, s. 537)

Kolejnym bardzo istotnym momentem był przełom XX i XXI wieku, kiedy to amerykańscy obywatele żydowskiego pochodzenia zaczęli masowo oskarżać niemieckie firmy, które dzięki niewolniczemu systemowi panującemu w III Rzeszy, wzbogaciły się na pracy przymusowej. Do pozwów dołączyli także obywatele innych państw, w tym również obywatele RP. Niemieckie koncerny, chcąc uniknąć konieczności wypłacania wielomilionowych transz odszkodowawczych, zwróciły się do rządu RFN o powołanie federalnej fundacji, która miałaby zająć się wypłatami odszkodowań dla poszkodowanych. Na mocy ustawy Bundestagu z 6 lipca 2000 r. powołano do życia Fundację Pamięć, Odpowiedzialność, Przyszłość (FPOP), która zajęła się wypłatami świadczeń. Zawarto wówczas także tzw. pokój prawny, dzięki któremu uniemożliwiono w przyszłości dochodzenia jakichkolwiek roszczeń odszkodowawczych związanych z II wojną światową na polu amerykańskich sądów¹⁰.

Umiejętne prowadzenie rozmów sprawiło, iż delegacja Rzeczypospolitej wynegocjowała niezwykle korzystną sumę dla polskich ofiar hitleryzmu. Jak podaje oficjalny portal internetowy FNP „ogółem Fundacja «Polsko-Niemieckie Pojednanie» przekazała świadczenie ze środków niemieckiej Fundacji «Pamięć, Odpowiedzialność, Przyszłość» dla blisko 484 tys. osób uprawnionych na kwotę ponad 3,5 mld PLN [1,812 mld DM/975,5 mln EUR]. Zgodnie z ustawą niemiecką wypłaty zostały zakończone 30 września 2006 r.”(FNP, 2020).

Mało znany jest fakt, że w grudniu 2014 r. gabinet Ewy Kopacz podpisał ze stroną niemiecką umowę bilateralną „o eksporcie szczególnych świadczeń dla osób uprawnionych, które zamieszkują terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Na mocy tegoż dokumentu obywatele Polski mogą ubiegać się o odszkodowania z tytułu przymusowej pracy w gettach podczas okupacji niemieckiej (Sejm, 2015a). O świadczenia obywatele RP mogą ubiegać się sami we wskazanych punktach na terenie RFN, jednak suma wypłaconych już z tytułu niniejszego porozumienia nie jest dokładnie znana.

¹⁰ Szerzej o kazusie FPOP i o pokoju prawnym: FNP, 2020; a także: Barcz, Kranz, 2019, ss. 325-330.

Ofensywa obozu Zjednoczonej Prawicy – zespół parlamentarny ds. reparacji

Obóz Zjednoczonej Prawicy, jeszcze przed dojściem do władzy w październiku 2015 r., twierdził, iż rządząca w latach 2007-2015 koalicja PO-PSL prowadziła uległą i szkodliwą – z perspektywy polskiej racji stanu – politykę zagraniczną. ZP podkreślała, że zbliżenie do państw Trójkąta Weimarskiego i budowanie przyjaznych relacji w ramach państw zrzeszonych w Unii Europejskiej osłabia polską pozycję na arenie międzynarodowej. Polityka zagraniczna koalicji PO-PSL zdaniem polityków Zjednoczonej Prawicy nie reprezentowała polskiego interesu narodowego, a wspierała interesy niemieckie, czego dowodem miały być liczne prywatyzacje polskich spółek państwowych, na czym korzystać miały spółki zagraniczne, zwłaszcza niemieckie. W kontrze do polityki rządów premiera Donalda Tuska i premier Ewy Kopacz stworzono koncepcje tzw. „podmiotowości”¹¹, dzięki której Polska miała – jak bywało to obrazowo określane przez samych polityków ZP – „wstać z kolan” – tzn. stać się państwem, kreującym politykę zagraniczną niezależnie od wpływu innych aktorów areny międzynarodowej”¹².

Koncepcja ta charakteryzować się miała reorientacją paradygmatu polskiej polityki zagranicznej – przejściem z liberalnych form współpracy multilateralnej na realistyczne dążenie do osiągnięcia polskiego interesu narodowego. „Podmiotowość” dążyć miała do uczynienia Polski niezależnym od obcych wpływów państwem, budującym swoją indywidualną tożsamość w Europie Środkowo-Wschodniej. Zakładano, iż dzięki niniejszej strategii dojdzie do skupienia wokół Polski państw regionu, co miałyby stanowić wspólną grupę interesu wewnątrz struktur unijnych i przeciwdziałającą jednocześnie ewentualnym wpływom rosyjskim. Stanowiłoby to według autorów koncepcji przeciwwagę dla niemiecko-francuskiej dominacji w UE oraz chroniłoby region przed wpływami moskiewskimi (PiS, 2015).

Pierwsze sygnały, że nowy polski rząd będzie starał się zredefiniować relacje polsko-niemieckie (tj. położyć nacisk na inne kwestie w stosunkach bilateralnych), pojawiły się 11 grudnia 2015 r., niespełna dwa miesiące po wygranych wyborach. Prezes Prawa i Sprawiedliwości Jarosław Kaczyński udzielił wówczas wywiadu dla TV Republika, w którym stwierdził, iż: „rachunek krzywd po polskiej stronie jest ogromny (...) te sprawy nigdy nie zostały załatwione” (Gójska-Hejke, 2015). W odpowiedzi na powyższe tezy prezesa PiS ówczesny minister spraw zagranicznych RFN Frank-Wal-

¹¹ Szerzej o koncepcji tzw. „podmiotowości”: PiS, 2014b; a także: PiS, 2019.

¹² Szerzej o metaforze: *Wstawanie z kolan*, w: Kłosińska, Rusinek, 2019, s. 350.

ter Steinmeier oświadczył, iż strona polska zrzekła się roszczeń odszkodowawczych w 1953 r., co zostało podkreślane przez polskie władze w kolejnych latach. W związku z powyższym strona niemiecka uznaje tę sprawę za zamkniętą (Stasik, 2016).

Sprawa zadośćuczynienia nie stanowiła pierwszoplanowej roli w stosunkach polsko-niemieckich aż do 1 lipca 2017 r. Podczas V Kongresu Prawa i Sprawiedliwości w Przysusze, zwieńczającego pierwsze dwa lata rządów partii, prezes Kaczyński, wyrażając się w kontekście II wojny światowej, stwierdził: „Czy (...) za te gigantyczne szkody, których tak naprawdę nie odrobiliśmy do dziś (...) otrzymaliśmy jakiegokolwiek odszkodowanie? Nie!” (Kaczyński, 2017). W swoim wystąpieniu szef PiS bez wątplenia pominął istotne fakty historyczne, które dowodzą, że strona polska otrzymała świadczenia z tytułu szkód poniesionych w trakcie II wojny światowej. Dyskusyjnym pozostaje wprawdzie wymiar tychże restytucji i ich suma, lecz twierdzenie, że Polska nie otrzymała „jakichkolwiek odszkodowań” stoi w sprzeczności ze stanem faktycznym, który został nakreślony w niniejszym artykule powyżej.

Wznowienie debaty nt. odszkodowań stało się wówczas istotną kwestią w polskim dyskursie publicznym. Przedstawicielem władz ds. odszkodowań wojennych stał się poseł Arkadiusz Mularczyk, którego nominacji nie sugerowało jednak doświadczenie zawodowe parlamentarzysty (Mularczyk, 2020). Źródeł awansu można dopatrywać się w transferze, jakiego poseł dokonał zimą 2017 r., przechodząc z szeregów koalicyjnej Solidarnej Polski do PiS. Jak sam stwierdził – dzięki przejściu do partii Kaczyńskiego „będzie mógł znacznie więcej działać [oraz] będzie skuteczniejszy” (WP, 2017).

W połowie lipca 2017 r. Arkadiusz Mularczyk zlecił Biurze Analiz Sejmowych (BAS) sporządzenie raportu, na podstawie którego swoją działalność oparł zespół parlamentarny ds. odszkodowań wojennych. W założeniu prace grupy sejmowej miały pomóc polskiemu rządowi podjąć dyskusję z rządem niemieckim nt. reparacji wojennych. Zdaniem posła Mularczyka raport BAS miał zawierać podstawy prawne, dające Polsce możliwość rozpoczęcia rozmów ze stroną niemiecką oraz określać sposoby dochodzenia odszkodowań za II wojnę światową (Polskie Radio 24, 2017a).

Analiza została sporządzona przez Roberta Jastrzębskiego, prawnika z Uniwersytetu Warszawskiego¹³. Zdaniem wielu specjalistów z dziedziny prawa międzynarodowego napisana została niestarannie, pomijając wiele istotnych czynników i faktów. Wyrazi-

¹³ Wartym uwagi jest fakt, iż dorobek naukowy autora wiąże się przede wszystkim z prawem gospodarczym i handlowym, nie zaś z prawem międzynarodowym, którego dotyczy raport. Dowodzi temu chociażby lista publikacji prawnika - <https://scholar.google.pl/citations?user=h0olfhgAAAAJ&hl=pl>, [dostęp: 14.11.2020].

stym przykładem obrazującym zarzuty specjalistów jest diagnoza ważności oświadczenia rządu PRL z 1953 r. Zdaniem Jastrzębskiego decyzja rządu PRL była niezgodna z ówczesną konstytucją. Twierdzi on, iż prowadzenie polityki zagranicznej PRL należało do obowiązków Rady Państwa, nie zaś Rady Ministrów, która to wydała oświadczenie z 23 sierpnia 1953 r. Ponadto twierdzi, jakoby protokół z obrad Prezydium PRL z dnia 19 sierpnia 1953 r. stanowił, iż zrzeczenie będzie miało miejsce jedynie w stosunku do NRD, nie RFN. Jastrzębski zarzuca także owej decyzji niesuwerenność, ponieważ, mimo iż *de iure* PRL była państwem niepodległym, to *de facto* mieliśmy do czynienia z Polską, która jako satelitarna jednostka podlegała ZSRR, nie podjęła decyzji samodzielnie, zaś pod przymusem Związku Radzieckiego (Jastrzębski, 2017, ss. 23-24).

Stanowisko to skwitował na łamach Kultury Liberalnej Władysław Czapliński, ekspert Polskiej Akademii Nauk ds. prawa międzynarodowego. W odpowiedzi na zarzut niekonstytucyjności oświadczenia z 1953 r. sprostował, iż Rada Państwa odpowiadała wówczas jedynie za ratyfikację i wypowiedanie umów międzynarodowych, zaś Rada Ministrów za prowadzenie polityki zagranicznej, co potwierdza art. 32 pkt 9 konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. (Konstytucja PRL, 1952). Zdaniem Czaplińskiego przytoczony przez Jastrzębskiego przymus „nie był traktowany przez prawo międzynarodowe jako podstawa do unieważnienia zobowiązania międzynarodowoprawnego państwa” (Czapliński, 2017). Jak twierdzi Czapliński, aby uznać takowy przymus, niezbędny byłby fakt użycia argumentu siły, tj. groźba bezpośredniej interwencji zbrojnej Związku Radzieckiego w PRL (co potwierdził rząd RP w 2004 r.¹⁴), jednak nie mieliśmy wówczas z takim ryzykiem do czynienia.

W opozycji do stanowiska Jastrzębskiego stoi również Marek Wasiński, badacz prawa międzynarodowego z Uniwersytetu Łódzkiego. Jego zdaniem „akt jednostronny wywołuje skutki prawne, (...) [gdy] pochodzi od kompetentnego w danej sferze stosunków organu państwa”, tj. głowy państwa, szefa rady ministrów, ministra spraw zagranicznych, którym przysługuje tzw. *ius representationis omnimodae*, tzn. „są oni uprawnieni do działania w imieniu państwa w każdym przypadku, nawet jeśli nie posiadają szczegółowych pełnomocnictw”¹⁵.

¹⁴ Fragment treści oświadczenia rządu RP z 2004 roku, w odpowiedzi na interpelację dot. kwestii reparacji wojennych ze strony Niemiec: „Oświadczenie Rządu PRL z 23 października 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych Rząd RP uznaje za obowiązujące. (...) Oświadczenie (...) było podjęte zgodnie z ówczesnym porządkiem konstytucyjnym, a ewentualne naciski ze strony ZSRR nie mogą być uznane za groźbę użycia siły z pogwałceniem zasad prawa międzynarodowego, wyrażonych w Karcie Narodów Zjednoczonych”. Patrz szerzej: Sejm, 2015b.

¹⁵ Należy w tym przypadku wykluczyć jakiegokolwiek, ewentualne oskarżenia o afiliacje polityczne, ponieważ wykład został sporządzony blisko 5 lat przed analizą Jastrzębskiego. Patrz szerzej: Wasiński, 2013.

W sposób obrazowy kwestię przymusu opisuje także Włodzimierz Borodziej, historyk Uniwersytetu Warszawskiego. Jak twierdzi: „to, że coś dzieje się pod przymusem (...) nie znaczy, że jest nielegalne – podobnie przecież pod przymusem Niemcy podpisały traktat wersalski po I wojnie światowej” (Prończuk, 2017). Żaden późniejszy rząd niemiecki (z wyjątkiem okresu narodowego socjalizmu) nigdy nie podważał konieczności spłaty zobowiązań względem Francji, które zostały ostatecznie uregulowane dopiero w 2010 r. (Newsweek, 2010). Należy jednak pamiętać, że strona francuska nigdy nie zrzekła się w żadnej formie reparacji w formule wersalskiej.

Z perspektywy prawa międzynarodowego, mimo *de facto* zależności od ZSRR, PRL był *de iure* pełnoprawnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych, a wszystkie umowy i decyzje podjęte przez Polską Rzeczpospolitą Ludową miały moc prawną. Jakikolwiek podważanie omawianego aktu jednostronnego niesie za sobą ryzyko kwestionowania każdego innego aktu prawnego z okresu PRL – zarówno wewnątrzpaństwowego jak i międzynarodowego (choćby np. obowiązującego do dziś kodeksu cywilnego z 1964 r. czy istotnego z perspektywy relacji polsko-niemieckich układu o normalizacji stosunków z RFN z roku 1970). Negowanie zasadności wiążących aktów prawa międzynarodowego mogłoby przyczynić się do powstania chaosu prawnego.

Bezpodstawna jest również teza Jastrzębskiego, jakoby protokół z posiedzenia Prezydium PRL z 19 sierpnia 1953 r. miałby świadczyć, iż omawiany akt jednostronny z 23 sierpnia jest niewiążący. Wszakże protokół nie stanowi prawa, ponieważ jest jedynie dokumentem poświadczającym treść posiedzenia – w przeciwieństwie do oficjalnie wydanego oświadczenia, który stanowi formalną literę prawa.

Przytoczony powyżej przykład z opinii prawnej Jastrzębskiego dot. rzekomej niekonstytucyjności i niesuwerenności oświadczenia z 1953 r. nie jest jedynym, lecz najbardziej wyrazistym dowodem na nierzetelność opinii prawnej autorstwa prawnika UW. Do krytyki dokumentu sporządzonego na polecenie posła Mularczyka dołączył Jan Barcz i Jerzy Kranz, polscy dyplomaci, specjaliści ds. prawa międzynarodowego i stosunków polsko-niemieckich, a także negocjatorzy polskich delegacji, na mocy których strona polska uzyskała pokaźne sumy z tytułu wypłat wynikających ze szkód spowodowanych działalnością III Rzeszy. Ich zdaniem analiza Jastrzębskiego nie spełniła zamierzonych celów, ze względu na fakt, iż nie wskazała procedur, na mocy których można byłoby pełnoprawnie dochodzić roszczeń reparacyjnych (Barcz, Kranz, 2019, ss. 15, 17-18). W sukurs dyplomatom poszedł także Stanisław Żerko, który stwierdził, że analiza została sporządzona w sposób nierzetelny i wyrywkowy,

co wykorzystywali politycy, a także media „realizujące linię propagandową partii rządzącej” (Żerko, 2017, ss. 7-8).

29 września 2017 r. powołano do życia zespół parlamentarny ds. odszkodowań wojennych¹⁶. Mimo, iż mógł do niego dołączyć każdy parlamentarzysta, zrzeszał on tylko przedstawicieli partii rządzącej. Celem prac grupy było sporządzenie i przedstawienie szczegółowego raportu dot. wysokości polskich strat wojennych, a także przedstawienie rekomendacji prawnych i politycznych, dzięki którym rząd polski mógłby skutecznie starać się o odszkodowania należne Polsce od RFN. Warty odnotowania jest fakt, że już na pierwszym posiedzeniu zespołu, przewodniczący Arkadiusz Mularczyk stwierdził (powołując się wyłącznie na sprawozdanie Biura Odszkodowań Wojennych z 1947 r.), iż uwzględniając waloryzację waluty, suma należnych Polsce wypłat wynosi obecnie ok. 850 mld USD (Polskie Radio 24, 2018).

Prace zespołu nie były szeroko komentowane. Ostatnie posiedzenie odbyło się 14 maja 2019 r., bez przedłożenia raportu końcowego. Tego samego dnia stwierdzono również, że kwota, która należy się stronie polskiej za straty poniesione w skutek II wojny światowej, wynosi 850 mld USD – czyli tyle samo, ile stwierdzono podczas pierwszego posiedzenia zespołu blisko półtora roku wcześniej. Przewodniczący złożył deklarację, iż raport końcowy zostanie opublikowany 1 września 2019 r., w 80. rocznicę wybuchu II wojny światowej. Miało to stanowić symboliczną klamrę, jednak nie został on wówczas wydany. Wyjaśniano, że wprawdzie dokument w wersji polskiej jest już gotowy to opóźnienie publikacji spowodowane jest koniecznością translacji dokumentu na język angielski i niemiecki, co ze względu na specjalistyczny charakter zawartości tekstu, ma trwać rzekomo szczególnie długo. W IX kadencji Sejmu po wyborach parlamentarnych w 2019 r. nie powołano ponownie do życia zespołu ds. reparacji. Arkadiusz Mularczyk stwierdził wówczas, że sprawa nie zostanie zapomniana, zaś publikacja wyników prac grupy jest zależna od „ukończenia raportu [wcześniej zaznaczano, iż jest on już sporządzony i wymaga jedynie translacji] i od decyzji politycznej o charakterze i miejscu publikacji” (wiadomosci.dziennik.pl, 2019).

W świetle przedstawionych stwierdzeń nie ulega wątpliwości, że celem ukonstytuowania tegoż zespołu nie było wypracowanie skutecznych dróg dochodzenia przez rząd RP reparacji od Niemiec. Wywnioskować można, iż celem faktycznym był aspekt polityczny, mający na celu doprowadzenie do zwiększenia legitymizacji

¹⁶ Pełna nazwa grupy to: Parlamentarny Zespół do spraw Oszacowania Wysokości Odszkodowań Należnych Polsce za Szkody Wyrządzone w trakcie II Wojny Światowej.

koncepcji „podmiotowości” Polski na arenie międzynarodowej, opisanej w programie partii i tak wyraźnie artykułowanej w kontekście kreowania polityki zagranicznej przez obóz władzy.

Stanowiska polityczne ws. odszkodowań wojennych

Działania obozu władzy w kwestii odszkodowań wojennych były dotychczas lakoniczne, zaś ich podnoszenie uzależnione było od bieżącego interesu partyjnego. Od samego początku zauważalny był brak spójności stanowisk wobec sprawy reparacji wśród przedstawicieli Zjednoczonej Prawicy. Szczególnie ciekawa była wypowiedź z sierpnia 2017 r. W odpowiedzi na interpelację poselską ówczesny wiceminister spraw zagranicznych Marek Magierowski stwierdził, iż „brak podstaw, aby zakwestionować moc prawną oświadczenia z 1953 r. (...) stanowisko polskiego rządu nie uległo zmianie od 2004 r.”. Magierowski powołał się także na art. 9 Konstytucji RP, w którym mowa, iż Rzeczpospolita „przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego” (Sejm, 2017).

W opozycji do stanowiska zgodnego z tzw. linią partyjną opcji rządzącej stanął również Jarosław Gowin, przewodniczący Porozumienia Jarosława Gowina, koalicjanta PiS. W wywiadzie z sierpnia 2017 r. stwierdził, że „ta strzelba [kwestia reparacji] powinna wisieć na ścianie gotowa do wypalenia, ale czy powinniśmy po nią sięgać w tym momencie? Mam poważne wątpliwości”. Jak stwierdził, rzeczywistość geopolityczna jasno określa Berlin jako strategicznego sojusznika Warszawy. Wysuwanie roszczeń ocenił jako lekkomyślny krok osłabiający stosunki RP i RFN (Interia, 2017).

Na poziomie międzynarodowym sprawa reparacji pojawiła się we wrześniu 2017 r., kiedy to podczas szczytu Grupy Arraiolos na Malcie doszło do spotkania prezydentów RP i RFN – Andrzeja Dudy i Franka-Waltera Steinmeira. Obie strony stwierdziły, iż konieczna jest spokojna i rzeczowa rozmowa na ten temat, zaś ówczesny szef Kancelarii Prezydenta RP Krzysztof Szczerski orzekł, że bogate i partnerskie stosunki polsko-niemieckie nie ucierpią w związku z ponowieniem debaty nt. odszkodowań wojennych (PAP, 2017).

Temat reparacji pojawił się również podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych Polski i Niemiec w styczniu 2018 r. Ówczesni ministrowie Jacek Czaputowicz i Sigmar Gabriel stwierdzili oboje, że rozmowa dot. reparacji powinna mieć miejsce wyłącznie na międzynarodowym poziomie eksperckim, tak aby mieć pew-

ność rzetelności badań i analiz (Sikorski, 2018). Do powstania takiej grupy nigdy jednak nie doszło.

Sprawa reparacji wojennych pojawiła się także podczas przemówienia prezydenta Andrzeja Dudy na szczycie Rady Bezpieczeństwa ONZ w maju 2018 r. Duda wygłosił wówczas monolog dot. prawa międzynarodowego. Zaznaczał, że „prawo międzynarodowe pozostaje najsilniejszym narzędziem w rękach cywilizowanych narodów, pozwalającym na zapewnienie długotrwałego pokoju (...) opartego na zaufaniu i wzajemnie respektowanych normach i wartościach”. Dodał, iż „szacunek wobec prawa” to „fundament globalnego porządku”. Na koniec wypowiedzi nawiązał do sprawy polskiej słowami „prawo nie może być narzędziem przeciwko sprawiedliwości (...) dotyczy to w szczególności takich kwestii jak odszkodowania za straty historyczne” (Duda, 2018).

Choć trudno nie zgodzić się ze słowami polskiej głowy państwa o celowości prawa, warto jednak odwołać się do wcześniejszych słów prezydenta o konieczności poszanowania prawa i respektowania jego zasad. Prawo nie może służyć do uprawiania polityki i realizowania partykularnych celów. Nawiązanie do kwestii odszkodowań oraz zespolenie jej z terminem „sprawiedliwość” miało podkreślić, iż Polska wciąż posiada moralne prawo do wysuwania roszczeń odszkodowawczych wobec Niemiec. Sporządzona w niniejszym artykule analiza dowodzi jednak, iż w świetle prawa międzynarodowego strona polska utraciła formalne prawo do starań o reparacje ze strony Niemiec, ponieważ akt jednostronny z 1953 r. był aktem wiążącym. Podważanie jego ważności kłóci się zatem ze stanowiskiem prezydenta Dudy, którego zdaniem „szacunek wobec prawa” jest „fundamentem globalnego porządku”, a więc tworzenie wyjątku dot. strat historycznych winno być konsekwentnie międzynarodowo potępione.

Temat odszkodowań wojennych nie był w późniejszym okresie długo podnoszony. Spotkania ministrów spraw zagranicznych oraz konsultacje międzyrządowe przeprowadzone jesienią 2018 r. nie podejmowały bezpośrednio niniejszej kwestii. Dopiero w sierpniu 2019 r. głos w tej sprawie zabrał premier Mateusz Morawiecki, który w wywiadzie dla niemieckiej grupy medialnej Funke odniósł się do oświadczenia rządu PRL z 1953 r. Stwierdził, że „był to układ między Polską a NRD [w rzeczywistości nie był to układ a akt jednostronny], którego nie uznajemy”, co argumentował jedynie faktem, iż „oba kraje były częścią bloku sowieckiego”. Uzasadnienie premiera Morawieckiego nie odwoływało się do żadnych zapisów prawnych, a także przeczyło art. 9 Konstytucji RP, który obliguje Polskę do przestrzegania prawa międzynarodowego. Szef rządu nie wskazał także sumy, której strona polska miałaby żądać od RFN, ponieważ jak twierdził „jest to badane przez parlamentarną komisję, która będzie pracować jeszcze kilka miesięcy”. Zdanie to stało

jednak w sprzeczności ze stanem faktycznym, ponieważ zespół zakończył już swoją działalność w maju 2019 r. (TOK FM, 2019).

Kluczową datą do ponownego, silnego wyartykułowania polskich roszczeń reparacyjnych względem Niemiec mógł być 1 września 2019 r., tj. 80. rocznica wybuchu II wojny światowej. W rzeczywistości jednak nie zostały w tym kierunku podjęte żadne istotne kroki. Podczas uroczystości w Wieluniu prezydent RFN Steinmeier poprosił w języku polskim o wybaczenie, za co prezydent Duda podziękował. Było to punktem kulminacyjnym obchodów. Hasła dot. restytucji padły tego dnia jedynie w Gdańsku z ust premiera Morawieckiego, który stwierdził lakonicznie, że konieczne jest domaganie się prawdy i zadośćuczynienia (TVN24, 2019).

Dotychczas po raz ostatni temat reparacji wrócił głośno, ale i na krótko, do polskiej debaty publicznej podczas kampanii prezydenckiej w lipcu 2020 roku. Katalizatorem wznowienia dyskusji na ten temat stała się publikacja dziennika „Fakt” ujawniająca, że prezydent Duda ułaskawił mężczyznę oskarżonego o akty pedofilskie. Powodem powiązania publikacji z kwestią zadośćuczynienia stał się fakt, iż gazeta należy do szwajcarsko-amerykańskiego koncernu Ringier Axel Springer z siedzibą w Berlinie. Głowa państwa nie zgadzając się z treścią artykułu, 7 lipca 2020 r. podczas wiecu wyborczego w Bolesławcu stwierdziła: „Czy ten koncern z niemieckim rodowodem [faktycznie posiada siedzibę w Berlinie, zaś głównymi akcjonariuszami są strony szwajcarska i amerykańska] chce wpłynąć na wynik wyborów w Polsce? Niemcy chcą wybierać w Polsce prezydenta? To jest podłość. Ja się na to nie zgadzam”. Bezpośrednio kwestia reparacji została poruszona jednak w dalszej części wypowiedzi. Prezydent Duda stwierdził, iż „niedawno można było przeczytać w gazecie «Die Welt» (...), że pan Trzaskowski to lepszy dla Niemiec byłby prezydent, dlatego że jest przeciwko temu, żeby Polska brała reparacje od Niemców”. Odnosząc się do słów Dudy, rzecznik Angeli Merkel Steffen Seibert powiedział, iż rząd niemiecki nie ma żadnych wpływów na wybory prezydenckie w Polsce, a także na to, co piszą dziennikarze niemieccy (Loska, 2020). Temat został jednak szybko przytłumiony przez inne kwestie kampanijne, zaś po wyborach prezydenckich nie został już ponownie poruszony. Mogło być to zależne zarówno od panującej epidemii COVID-19, jak i od braku konieczności ponownego podnoszenia tematu, mającego związek z osiągnięciem politycznego celu – wszak Andrzej Duda reelekcję uzyskał.

Na podstawie przytoczonych powyżej faktów, stwierdzeń i opinii można dojść do wniosku, że działania obozu Zjednoczonej Prawicy wokół tematu reparacji wojennych służą opcji rządzącej do osiągania korzyści na polu polityki wewnętrznej. Jakkolwiek

strategia partii rządzącej miała przyczynić się do budowania tzw. podmiotowości Polski w przestrzeni międzynarodowej, to osłabiła relacje Warszawy z najważniejszym partnerem gospodarczym, ponieważ postawiono Polskę w roli niestabilnego partnera, którego stanowisko silnie skorelowane jest z opcją rządzącą i jej aktualną strategią wewnątrzpaństwową, nie zaś szerszą i dalekowzroczą perspektywą współpracy międzynarodowej.

Jak twierdzi Stanisław Żerko, dzięki ponowieniu debaty nt. zadośćuczynienia Niemcy „zaczynają się oswajać, że o tym [o zadośćuczynieniu] można mówić, że to nie może być tabu w stosunkach polsko-niemieckich”, jeżeli faktycznie między Warszawą a Berlinem relacje mają mieć charakter partnerski. Historyk i niemcoznawca podkreśla jednak, że ewentualne roszczenia nie mogą przypominać „tupania nogami, że nam się coś należy”, co w powiązaniu z przywoływanymi często przez polityków sumami, oddała szanse na osiągnięcie celu (Żerko, 2018).

Charakter wypowiedzi niektórych z przedstawicieli obozu władzy sugeruje, że narracja Zjednoczonej Prawicy nie wiąże się z dążeniem do faktycznego uzyskania kwot odszkodowawczych, lecz jest zamiarem poszerzenia bazy elektoralnej partii rządzącej. Bezpośrednich rozmów dot. odszkodowań z przedstawicielami niemieckiego rządu unikano. Liczne szanse wykorzystywane były jedynie zdawkowo bądź wcale. Zapowiadany w styczniu 2018 r. polsko-niemiecki zespół ekspercki nie powstał, zaś raport końcowy z działalności zespołu parlamentarnego posła Mularczyka nie został opublikowany do dziś. Temat bez cienia wątpliwości był podsycany przez telewizję publiczną, będącą realizatorem prorządowej narracji, co nie przyczyniło i nie przyczynia się do rzetelnego rozwiązania omawianej kwestii.

Sprawa odszkodowań wojennych w ocenie naukowców

Znamienny jest fakt, że obóz Zjednoczonej Prawicy, próbując wypracować skuteczne drogi dojścia do uzyskania sum odszkodowawczych ze strony niemieckiej, nie czerpie z dorobku czy sugestii wybitnych teoretyków oraz praktyków prawa międzynarodowego i stosunków polsko-niemieckich. Do takich osób zaliczyć można bez wątpienia Jana Barcza, Jerzego Kranza czy Stanisława Żerkę. Mimo iż z punktu widzenia prawa międzynarodowego kwestia została ostatecznie zamknięta, nie brakuje politycznych i etycznych sposobów wywarcia presji na stronę niemiecką.

Zdaniem Jana Barcza, oświadczenie rządu PRL z 1953 r. jednoznacznie pozbawiła Polskę możliwości prawnych dochodzenia swoich racji. Zwraca jednak uwagę, że

zgodnie z treścią ww. aktu jednostronnego brak słowa o zrzeczeniu się praw do odszkodowań indywidualnych dla obywateli polskich, którzy ucierpieli wskutek tyranii hitleryzmu. Zdaniem Barcza wciąż istnieją trzy możliwe ścieżki uzyskania jakichkolwiek wypłat. Są to: umowy międzynarodowe, niemieckie prawo wewnętrzne oraz uzgodnione politycznie świadczenia humanitarne (*ex gratia*). Mając jednak na uwadze fakt, iż między stroną polską a niemiecką występują głębokie podziały, najbardziej skuteczną jego zdaniem byłaby zastosowana już przez polskie władze w latach 90., ale też w 2014 r., tzw. formuła pragmatyczna (tj. wypłaty *ex gratia*). Podkreśla jednak, że niezbędna w tym kazusie jest „solidna, konstruktywna współpraca polsko-niemiecka” oparta na Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. (Barcz, 2017, s. 30). Jan Barcz zaznacza również, iż mimo niesprzyjających okoliczności, strona polska uzyskała już blisko 3,712 mld DM z tytułu rozliczeń związanych ze stratami poniesionymi w trakcie II wojny światowej. Na podstawie sporządzonych przez niego i Jerzego Kranza analiz wynika, iż jest to druga najwyższa suma zaraz po świadczeniach dla ofiar żydowskich (Barcz, Kranz, 2019, ss. 338,367,373).

Podobne do Barcza stanowisko reprezentuje Jerzy Kranz. Zaznacza on jednak, że na mocy polsko-niemieckiego porozumienia z 16 października 1991 r., strona polska zrezygnowała z „opieki dyplomatycznej” roszczeń indywidualnych, co pozbawiło Rzeczpospolitą możliwości dochodzenia roszczeń obywateli polskich na poziomie międzyrządowym, lecz nie jest to jednoznaczne z pozbawieniem samych obywateli praw do ich roszczeń, których mogliby dochodzić przed niemieckimi sądami. Zasadna jest jego zdaniem także formuła pragmatyczna, jednak tak samo jak Barcz zwraca uwagę, że warunkiem jej zastosowania są „co najmniej dwie [chętne do współpracy] strony, odpowiedni klimat i profesjonalna dyplomacja” (Kranz, 2020, ss. 23-24).

Nieco inną perspektywę reprezentuje Stanisław Żerko. Podobnie jak opisani już powyżej eksperci wyklucza możliwość dochodzenia roszczeń reparacyjnych opierających się na podstawach prawnych, jednak otwarta pozostaje dla niego nie tylko ścieżka polityczna, lecz także etyczna (Żerko, 2017, ss. 37-38). Jego zdaniem przez dziesięciolecia rządy RFN stosowały przeróżne uniki, aby nie przekazać Polsce należnych kwot z tytułu odszkodowań za II wojnę światową, a to było spowodowane „bezwzględna obroną niemieckich interesów finansowych, odległych od deklarowanej woli pojednania” (Żerko, 2017, s. 36). Zwraca uwagę, że strona niemiecka celowo nie poruszała latami tematu zadośćuczynienia, chcąc uniknąć wypłaty jakichkolwiek sum.

W wywiadzie dla „Polska The Times” Żerko punktował Mularczyka, że nie ma racji twierdząc, że oświadczenie z 1953 r. to jedynie „świsstek papieru”, ponieważ akt ten posiada faktyczną moc prawną. Stwierdził także, iż podczas prac w zespole parlamentarnym poseł nie spełnił powierzonej mu roli i nie wskazał żadnego sposobu, na mocy którego Polska mogłaby ubiegać się o odszkodowania. W opinii historyka i niemcoznawcy należy „wskazywać [na] brak przyzwoitości postępowania strony niemieckiej”, ponieważ stanowisko RFN cechuje się niebagatelną hipokryzją. Niejednokrotnie powołując się na argumenty moralno-etyczne i polsko-niemieckie pojednanie RFN kierowała się własnym interesem finansowym. Zdaniem Stanisława Żerki strona polska powinna wyrzucić na RFN międzynarodową presję wskazującą na pełną hipokryzji postawę Berlina. Mogłoby to bowiem skutkować ewentualną decyzją polityczną i wypłatą pewnej części odszkodowań, które zdaniem naukowca zostały dotychczas pokryte jedynie w trywialnie niskiej części (Kosiński, 2018).

Jakkolwiek stanowiska przedstawione powyżej różnią się od siebie w formie i sposobie dochodzenia racji polskich w stosunkach z Niemcami, mają one wspólny mianownik – brak zrozumienia dla koncepcji obecnego rządu RP. Barcz i Kranz wskazują na konieczność pogłębionej współpracy polsko-niemieckiej i zastosowania metod profesjonalnej dyplomacji. Mając na względzie dokonania naukowców w przedmiocie starań o wypłaty świadczeń dla obywateli polskich, nie ulega wątpliwości, że ich propozycje mają swoje realne odzwierciedlenie, jednak w dobie podważania partnerstwa między Warszawą a Berlinem przez obecny polski obóz władzy proponowana przez nich formuła pragmatyczna ma nikłe szanse realizacji.

Bliższą koncepcji stosowanej przez polskie władze jest ta proponowana przez Stanisława Żerkę, jednak rząd RP wykorzystuje temat reparacji jedynie do celów wewnętrznych, nie nagłaśniając sprawy na arenie międzynarodowej i nie wywołując tym samym presji na RFN. Posunięciem w tym kierunku mogło być wystąpienie prezydenta Andrzeja Dudy podczas szczytu Rady Bezpieczeństwa ONZ, jednak nie odbiło się ono szerokim echem w światowej polityce.

Odszkodowania wojenne a legitymizacja patriotyczna obozu Zjednoczonej Prawicy

Zjednoczona Prawica porusza temat odszkodowań wojennych doraźnie, często próbując odzyskać inicjatywę na polu polskiej sceny politycznej. Prawo i Sprawiedliwość to partia określająca się jako „strażnik polskich interesów” na arenie między-

narodowej (PiS, 2014a). Celem nadania wyrazu tej koncepcji partia władzy tworzy narrację, która ma potwierdzić jej autocharakteryzację. Kreowanie polityki na gruncie antagonizacji jest stałą strategią partii Jarosława Kaczyńskiego. Mając na uwadze fakt, iż zachodni sąsiad odgrywał w polskiej historii szczególnie negatywną rolę, jednym ze środków do konsolidacji elektoratu dla obozu władzy jest m.in. podsycanie antyniemieckich resentymentów. Wnioski te wynikają z obserwacji poczynąń partii władzy i stanowisk jej lidera, który w kreowaniu polityki Zjednoczonej Prawicy odgrywa kluczową rolę.

W monografii pt. „Historia polityczna Polski 1989-2015” Antoni Dudek, historyk i politolog Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego przytoczył słowa Jarosława Kaczyńskiego, które jednoznacznie ukazują stosunek prezesa PiS do sąsiada zza Odry. Jak mówił: „od Polski Merkel chce przede wszystkim (...) podporządkowania. Merkel reprezentuje to pokolenie polityków niemieckich, które chce odbudować mocarstwowość Niemiec (...) w tym nie może przeszkadzać Polska, czyli nasz kraj musi być w jakiś sposób podporządkowany” (Dudek, 2016, s. 565). Ponadto w polskiej polityce wobec Niemiec zdaniem Kaczyńskiego należy bazować nie na współpracy, a na współzawodnictwie, ponieważ jak twierdzi „stawianie się, jeśli jest przemyślane i konsekwentne, daje wcale niemały argument polityczny i moralny” (Dudek, 2016, s. 566)¹⁷.

W październiku 2017 r. na łamach „Gazety Polskiej”, w odniesieniu do starań o odszkodowanie wojenne, Kaczyński stwierdził, iż „w szeregach opozycji są ambasadorem stanowiska Niemiec” (Polskie Radio 24, 2017b). Zastosowane przez Kaczyńskiego przedstawianie oponentów politycznych jako środowisk „antypolskich”, stojących w sprzeczności z polską racją stanu, służy próbie monopolizacji pojęcia „patriotyzmu”. Zabieg ten ma skonsolidować wokół partii ten elektorat, który utożsamia się jako patriotyczny.

Jak twierdzi Rafał Chwedoruk, politolog Uniwersytetu Warszawskiego, „nie powinniśmy dziwić się, że partia rządząca Polską” korzysta z niewyjaśnionej klarownie kwestii odszkodowań, ponieważ podkreślanie martyrologii stawia Polskę w roli ofiary. Zdaniem naukowca we współczesnym świecie status ten „oznacza wyższość pre-

¹⁷ Zbliżone stanowisko reprezentował także prezydent Lech Kaczyński, brat prezesa PiS. W ostatnim wywiadzie przed tragiczną śmiercią stwierdził: „*Nasza rozgrywka w Unii to w pewnym sensie gra o suwerenność wobec polityki niemieckiej. (...) Próbowałem się jakoś z Niemcami porozumieć, ale bez klientelizmu. Jednocześnie trzeba brać pod uwagę, że niemiecki rewizjonizm historyczny jest dla nas groźny. (...) Niby dlaczego mielibyśmy prowadzić taką politykę, żeby Niemcy nas chwalili?*”. Patrz: Dudek, 2016, s. 566

ściżową i moralną” (Żygadło, 2017). Służy to partii władzy do stworzenia silniejszej pozycji negocjacyjnej w przestrzeni międzynarodowej. Opinia Chwedoruka pokrywa się z przytoczonym powyżej stanowiskiem prezesa PiS o argumencie politycznym i moralnym w przestrzeni międzynarodowej. Sporna jest jednak skuteczność stosowania niniejszej polityki. Temat ten, z uwagi na swoją nurtującą istotę, stanowić winien jednak przedmiot znacznie szerszej analizy w kolejnych naukowych rozprawach.

Celem zrozumienia, dlaczego kwestie historyczne i patriotyczne są niezwykle ważne dla Prawa i Sprawiedliwości, należy wspomnieć słowa prezesa PiS, który w wywiadzie dla Rzeczpospolitej z 2008 r. podkreślił, „że dla partii prawicowej, która chce rządzić, na prawo może być tylko ściana” (Lichocka, 2008). To strategia, którą ugrupowanie stosuje od lat. Można wywnioskować, że to właśnie dzięki próbie monopolizacji pojęcia „patriotyzmu” PiS od blisko 20 lat jest najsilniejszą polską partią konserwatywną. Prawo i Sprawiedliwość stara się pozyskać możliwie szeroki elektorat prawicowy, aby nie dopuścić żadnej innej konserwatywnej sile na znalezienie się w parlamencie. O ile strategia ta powiodła się w roku 2007 w starciu z LPR czy w roku 2015 w potyczce z partią KORWiN (Lipiński, 2019), tak w roku 2019 nie udało się zatrzymać Konfederacji w drodze ku sejmowym ławom.

Można domniemywać, że rozpoczęta w połowie 2017 r., i obliczona na lata strategia wznowienia dyskusji nt. reparacji, miała na celu m.in. przyćmienie osobliwych w swej narracji polityków ruchów narodowych i wolnościowych, jednak działania partii rządzącej okazały się bezskuteczne. Nie ulega wątpliwości, że będąca buforem (między PiS a wspomnianą przez Kaczyńskiego „ścianą”) Konfederacja utrudnia obozowi rządzącemu kontynuowanie procesu skupiania wokół siebie elektoratu prawicowego – a co za tym idzie – wadzi także wznowianiu i prowadzeniu dyskusji dot. odszkodowań wojennych, której celem była próba zmonopolizowania terminów „patriotyzm” i „strażnik polskich spraw”. Konfederacja stała się dla PiS naturalną i niewygodną konkurencją na scenie politycznej.

Podsumowanie

Na podstawie dokonanych w niniejszym artykule analiz wynika, że wskutek działań władz PRL i III RP polskie ofiary narodowego socjalizmu otrzymały na przestrzeni ostatnich 75 lat co najmniej 3,712 mld DM. W oparciu o międzynarodowe zestawienia sporządzone przez Jana Barcza i Jerzego Kranza wynika, iż jest to druga najwyższa suma zaraz po świadczeniach przekazanych ofiarom żydowskim. Na

powyższą kwotę składają się wypłaty z roku 1975 (1,3 mld DM z tytułu rozliczeń emerytalno-rentowych i wypadkowych w okresie okupacji), 1991 (500 mln DM przekazanych do rozdysponowania FPNP) oraz 2000 (1,812 mld DM ponownie przekazanych FPNP ze środków FPOP).

Sugerowanie, że strona polska nie otrzymała żadnych wypłat z tytułu rozliczeń związanych ze stratami poniesionymi w okresie II wojny światowej jest niewątpliwie objawem braku obiektywizmu w narracji obozu władzy. Dyskusyjna w dalszym ciągu pozostaje jednak kwestia, czy wysokość przekazanych dotychczas stronie polskiej kwot jest współmierna z realnymi stratami poniesionymi przez Polskę i Polaków wskutek II wojny światowej. Odpowiedź na te dywagacje z pewnością jest przecząca, zaś strona polska, chcąc skutecznie starać się o kolejne wypłaty na rzecz polskich ofiar, powinna skupiać się albo na profesjonalnej dyplomacji, albo na wywieraniu presji międzynarodowej, punktującej – niekiedy pełny hipokryzji – dysonans niemieckiej narracji w kontekście zadośćuczynienia.

Należy jednak pamiętać, że prawo do odszkodowań indywidualnych obywateli z tytułu krzywd poniesionych podczas wojny nie jest dziedziczne, a długi okres, który dzieli nas obecnie od momentu zakończenia wojny, naturalnie ogranicza sumy, o jakie strona polska mogłaby się obecnie starać na podstawie roszczeń indywidualnych poszkodowanych obywateli. Na poziomie eksperckim niemalże jednogłośnie stwierdza się, iż ścieżka prawna umożliwiająca dochodzenie polskich, publicznych roszczeń reparacyjnych jest obecnie zamknięta. Kluczowym dla owego zamknięcia momentem było oświadczenie rządu z 1953 r., jednak wraz z biegiem czasu kolejne drogi prawne były skutecznie przez stronę niemiecką dodatkowo blokowane (choćby w skutek podpisania Traktatu 2+4).

Polityka obozu Zjednoczonej Prawicy w odniesieniu do starań o odszkodowania wojenne ze strony niemieckiej jest nasycona emocjami i pozbawiona rzeczowej i obiektywnej analizy. Powołany przez Prawo i Sprawiedliwość zespół parlamentarny ds. reparacji posła Arkadiusza Mularczyka preferował zaczerpnięcie opinii prawnej u specjalisty w dziedzinie prawa handlowego i gospodarczego, nie zaś u ekspertów z zakresu prawa międzynarodowego i stosunków polsko-niemieckich. Skutkiem tego rozwiązania była publikacja ekspertyzy pełnej niespójności. Tezy i wnioski zawarte w opinii prawnej autorstwa Roberta Jastrzębskiego miały charakter tendencyjny; literatura dotycząca omawianego przedmiotu została wykorzystana przez autora wybiórczo. Praca zespołu parlamentarnego nie przyniosła zamierzonych skutków, zaś jej raport końcowy, jak twierdzi przewodniczący grupy, wciąż jest finalizowany, co

trwa już blisko półtora roku. Strategia ZP obliczona została zapewne pod kątem sukcesu politycznego, polegającego na pozyskaniu argumentów moralnych, bazujących na emocjach. Trudno jednak doszukiwać się na obecną chwilę skuteczności kierunku polityki obozu władzy, ponieważ żadne założone przez Zjednoczoną Prawicę – ponad 3 lata temu – cele nie zostały osiągnięte.

Prawo i Sprawiedliwość korzysta na strategii pobudzania resentymentów antyniemieckich, co zgodne jest nie tylko z osobistym poglądem lidera partii, lecz także z partyjnym interesem politycznym, mającym na celu konsolidację elektoratu, określającego swoje poglądy jako konserwatywne i patriotyczne. Między innymi dzięki takiej strategii ugrupowaniu Kaczyńskiego wciąż udaje się trwać przez blisko 20 lat, nosząc miano najsilniejszej partii konserwatywnej na polskiej scenie politycznej. Nie jest to wprawdzie jedyna strategia stojąca za sukcesem politycznym partii rządzącej, lecz stanowi silną legitymizację ugrupowania w kontekście polityki zagranicznej i pojęcia „patriotyzmu”.

Koncepcja „podmiotowości” zastosowana przez obóz ZP wyraźnie osłabiła relacje polsko-niemieckie. Jest to posunięcie kontrowersyjne, ponieważ RFN to wciąż największy polski partner gospodarczy, a do niedawna także i polityczny w Europie i strukturach unijnych. Dotychczas żaden z rządów RP nie wystąpił oficjalnie do RFN z inicjatywą jakichkolwiek żądań reparacyjnych. Wszystkie zastosowane przez rząd ZP odezwy do rządu RFN były jedynie zagrywkami retorycznymi, nie zaś oficjalnymi żądaniem. Nakreślone w niniejszym artykule aspekty prawne i polityczne dowodzą, iż wysuwanie w kierunku rządu niemieckiego oficjalnych żądań reparacyjnych mogłoby poważnie osłabić powagę państwa polskiego na arenie międzynarodowej i podważyć rolę Polski jako rzetelnego i stabilnego partnera.

Bibliografia

- Barcz, J. (2017). Odszkodowania wojenne od Niemiec dla Polski po upływie 70 lat od zakończenia II wojny światowej w świetle prawa międzynarodowego. *Państwo i Prawo*, nr 11/2017.
- Barcz, J. (2018). Sprawa odszkodowań wojennych od Niemiec a Traktat „2+4”. *Państwo i Prawo*, nr 4/2018.
- Barcz, J., Kranz, J. (2019). *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*. Warszawa: Elipsa.
- Biuro Odszkodowań Wojennych (BOW) przy Prezydium Rady Ministrów. (1947). *Sprawozdanie w przedmiocie strat i szkód wojennych Polski w latach 1939-1945*. Pobrane z: <https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/publication/52713/edition/68987/content>. [dostęp: 11.11.2020].
- Czapliński, W. (2017). [Reparacje od Niemiec] Biuro Analiz Sejmowych naraża nas na śmieszność. *Kultura Liberalna*, 16.09.2017. Pobrane z: <https://kulturaliberalna.pl/2017/09/16/czaplinski-reparacje-opinia-sejmu/>. [dostęp: 11.11.2020].
- Dębski, S., Góralski, W. M. (red.). (2004). Dok. 9, s. 38. W: S. Dębski i W. M. Góralski (red.). *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004. Tom II. Dokumenty*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Duda, A. (2018). Wystąpienie Prezydenta RP podczas Debaty Wysokiego Szczebla Rady Bezpieczeństwa ONZ. *Oficjalna strona internetowa Prezydenta RP*, 17.05.2018. Pobrane z: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,420,wystapienie-prezydenta-rp-andrzej-dudy-podczas-debaty-wysokiego-szczebla-rady-bezpieczenstwa-onz.html>. [dostęp: 11.11.2020].
- Dudek, A. (2016). *Historia polityczna Polski 1989-2015*. Kraków: Wydawnictwo Znak Horyzont.
- Dziennik.pl. (2019). Sejm bez zespołu ds. reparacji wojennych. Co na to poseł Mularczyk?. *wiadomosci.dziennik.pl*, 10.12.2019. Pobrane z: <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/615085,reparacje-wojenne-sejm-mularczyk-ii-wojna-swiatowa-niemcy-sejm.html>. [dostęp: 11.11.2020].
- Encyklopedia PWN. (2020). Ostpolitik. Pobrane z: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Ostpolitik;3952420.html>. [dostęp: 11.11.2020].
- Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie” (FNP). (2020). *Oficjalna strona internetowa Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”*. Pobrane z: <http://www.fnp.pl/>

- Wyp%C5%82aty-%C5%9Bwiadcze%C5%84.html. [dostęp: 13.11.2020]
- Górska-Hejke, K. (2015). Wywiad K. Gójskiej-Hejke z J. Kaczyńskim, 11.12.2015. *Telewizja Republika*. Pobrane z: https://www.youtube.com/watch?v=LCK_biZe_KU. [dostęp: 11.11.2020].
- Interia. (2017). Jarosław Gowin sceptycznie o reparacjach. *Fakty Interia.pl* 28.08.2017. Pobrane z: <https://fakty.interia.pl/prasa/news-jaroslaw-gowin-sceptycznie-o-reparacjach,nId,2433499>. [dostęp: 11.11.2020].
- Jarząbek, W. (2005). Władze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wobec problemu reparacji i odszkodowań od Republiki Federalnej Niemiec 1953-1989. *Dzieje Najnowsze*, nr 37/2, ss. 97-99.
- Jastrzębski, R. (2017). Opinia prawna w sprawie możliwości dochodzenia przez Polskę od Niemiec odszkodowania za szkody spowodowane przez drugą wojnę światową w związku z umowami międzynarodowymi. *BAS-WAP-1455/17*, Warszawa, 06.09.2017, s. 23-24. Pobrane z: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/513_opinia_ws_reparacji/\\$file/513_opinia_ws_reparacji.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/513_opinia_ws_reparacji/$file/513_opinia_ws_reparacji.pdf). [dostęp: 11.11.2020].
- Kaczyński, J. (2017). Wystąpienie J. Kaczyńskiego podczas V Kongresu Prawa i Sprawiedliwości w Przysusze, 01.07.2017. *Radio Maryja*. Pobrane z: <https://www.youtube.com/watch?v=zU7s7XWbqIc>. [dostęp: 11.11.2020].
- Kłosińska, K., Rusinek, M. (2019). *Dobra Zmiana. Czyli jak się rządzi światem za pomocą słów*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. (1952). Pobrane z: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19520330232/O/D19520232.pdf>. [dostęp: 11.11.2020].
- Koziński, A. (2018). Czy Polsce należą się reparacje wojenne? Prof. Stanisław Żerko: Niemcy zachowują się nieprzystojnie, wywiad A. Kozińskiego z S. Żerko. *Polska The Times*, 14.10.2018. Pobrane z: <https://polskatimes.pl/czy-polsce-naleza-sie-reparacje-wojenne-prof-stanislaw-zerko-niemcy-zachowuja-sie-nieprzystojnie-wywiad/ar/13572908>. [dostęp: 11.11.2020].
- Kranz, J. (2020). Reparacje wojenne i roszczenia indywidualne w kontekście relacji polsko-niemieckich. *Państwo i prawo*, nr 3/2020.
- Lichocka, J. (2008). Na prawo od nas tylko ściana, wywiad J. Lichockiej z J. Kaczyńskim. *Rzeczpospolita*, 20.11.2008. Pobrane z: <https://www.rp.pl/artukul/222423-Na-prawo-od-nas-tylko-sciana-.html>. [dostęp: 11.11.2020].
- Lipiński, Ł. (2019). Czy PiS hoduje sobie koalicjanta?. *Polityka*, 11.03.2019. Pobrane z: <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1785264,1,czy-pis-hoduje-sobie-koalicjanta.read>. [dostęp: 11.11.2020].

- Lis, E. (2016). Zasada dobrej wiary w prawie międzynarodowym. *Studia Iuridica Lublinensia vol. XXV, nr 1, ss. 26-34.*
- Loska, J. (2020). Prezydent „straszy szeroko rozumianymi Niemcami”, a to „powoduje zakłopotanie pod drugiej stronie Odry”. *TVN24, 08.07.2020.* <https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-andrzej-duda-przypomina-niemieckie-reparacje-wojenne-4631622>. [dostęp: 11.11.2020].
- Mularczyk, A. (2020). Życiorys posła Arkadiusza Mularczyka, *Oficjalna strona internetowa parlamentarzysty*. Pobrane z: <https://amularczyk.pl/pl/sylwetka-polityka/>. [dostęp: 11.11.2020].
- Newsweek. (2010). Niemcy kończą spłacać odsetki za I wojnę światową. *Newsweek, 29.09.2010.* Pobrane z: <https://www.newsweek.pl/swiat/niemcy-koncza-splacac-odsetki-za-i-wojne-swiatowa/3wr809q>. [dostęp: 11.11.2020].
- Polska Agencja Prasowa (PAP). (2017). Szczerski: Prezydenci Polski i Niemiec za spokojną dyskusją nt. odszkodowań. *Polska Agencja Prasowa, 14.09.2017.* Pobrane z: <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1084306%2CSzczerski-prezydenci-polski-i-niemiec-za-spokojna-dyskusja-nt-odszkodowan.html>. [dostęp: 11.11.2020].
- Polskie Radio 24. (2017). Reparacje wojenne od Niemiec dla Polski. Arkadiusz Mularczyk: to decyzja Jarosława Kaczyńskiego. *Polskie Radio 24, 05.08.2017.* Pobrane z: <https://polskieradio24.pl/5/3/Artykul/1807796>. [dostęp: 11.11.2020].
- Polskie Radio 24. (2017). Reparacje wojenne. Jarosław Kaczyński: w szeregach tzw. totalnej opozycji są ambasadorowie stanowiska Niemiec. *Polskie Radio 24, 03.10.2017.* Pobrane z: <https://polskieradio24.pl/5/3/Artykul/1874441>. [dostęp: 11.11.2020].
- Polskie Radio 24. (2018). Arkadiusz Mularczyk: szacunkowe reparacje wojenne od Niemiec to 850 mld dolarów. *Polskie Radio 24, 02.03.2018.* Pobrane z: <https://polskieradio24.pl/5/3/Artykul/2046892>. [dostęp: 11.11.2020].
- Popularna Encyklopedia Powszechna.* (1997). Kraków: Fogra Oficyna Wydawnicza.
- Prawo i Sprawiedliwość (PiS). (2014). *Program Prawa i Sprawiedliwości*. Pobrane z: <http://pis.org.pl/partia/prawo-i-sprawiedliwosc>. [dostęp: 11.11.2020].
- Prawo i Sprawiedliwość (PiS). (2014). *Program Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r.* Pobrane z: <http://pis.org.pl/dokumenty?page=2>. [dostęp: 11.11.2020]
- Prawo i Sprawiedliwość (PiS). (2015). *Materiały konferencyjne z Konwencji Programowej „Myśląc Polska 2015”, 3-5.07.2015, Katowice, s. 78-87.* Pobrane z: <http://pis.org.pl/dokumenty?page=2>. [dostęp: 14.11.2020].
- Prawo i Sprawiedliwość (PiS). (2019). *Program Prawa i Sprawiedliwości z 2019 r.*

- Pobrane z: <http://pis.org.pl/dokumenty?page=1>. [dostęp: 11.11.2020].
- Prończuk, M. (2017). Ekspertyzę dla Sejmu o należnych Polsce reparacjach przygotował specjalista od cel i weksli. Znamcy tematu obnażają jego błędy i fałszywe wnioski. *Oko.press*, 16.09.2017. Pobrane z: <https://oko.press/ekspertyze-biura-analiz-sejmowych-o-reparacjach-przygotowal-specjalista-prawa-gospodarczego-eksperci-oko-press-obalaja-tezy/>, [dostęp: 11.11.2020].
- Przegląd Sejmowy. (2005). *Przegląd Sejmowy*, nr 4(69)/2005. Pobrane z: [http://orka.sejm.gov.pl/przegląd.nsf/0/C85AD5FFC3CE29BAC12579370043F929/\\$File/ps69.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/przegląd.nsf/0/C85AD5FFC3CE29BAC12579370043F929/$File/ps69.pdf). [dostęp: 11.11.2020].
- Sejm RP. (1992). *Dz. U. z 1992, nr 14, poz. 56, Traktat między RP a RFN o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*. Pobrane z: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920140056/O/D19920056.pdf>. [dostęp: 11.11.2020].
- Sejm RP. (2015). *Dz.U. z 2015 r., poz. 714, Umowa między RP a RFN o eksporcie szczególnych świadczeń dla osób uprawnionych, które zamieszkują na terytorium RP*. Pobrane z: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150000714/O/D20150714.pdf>. [dostęp: 11.11.2020].
- Sejm RP. (2015). *Odpowiedź na interpelację nr 33816 w sprawie reparacji wojennych*. Pobrane z: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0A80140B>. [dostęp: 15.11.2020].
- Sejm RP. (2018). *Odpowiedź na zapytanie nr 3812 ws. strat poniesionych podczas II wojny światowej*. Pobrane z: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0397DEDF>. [dostęp: 11.11.2020].
- Sikorski, K. (2018). Szef MSZ Jacek Czaputowicz w Berlinie. Spotkał się z szefem niemieckiego MSZ Sigmarem Gabrielem. Rozmawiano m. in. o reparacjach wojennych. *Polska The Times*, 17.01.2018. Pobrane z: <https://polskatimes.pl/szef-msz-jacek-czaputowicz-w-berlinie-spotkal-sie-z-szefem-niemieckiego-msz-sigmarem-gabrielem-rozmawiano-m-in-o-reparacjach/ar/12857442>. [dostęp: 11.11.2020].
- Słownik języka polskiego PWN. (2020). Pobrane z: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/reparacje.html>. [dostęp: 11.11.2020].
- Stasik, E. (2016). Steinmeier: Kwestia reparacji wojennych jest zamknięta. *Deutsche Welle*, 22.02.2016. Pobrane z: <https://www.dw.com/pl/steinmeier-kwestia-reparacji-wojennych-jest-zamkni%C4%99ta/a-19066295>. [dostęp: 11.11.2020].
- Sulek, J. (2004). Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991-2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce. W: S. Dębski, W. M. Góralski (red.) *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-*

2004. *Tom I. Dokumenty*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- TOK FM. (2019). Morawiecki w niemieckiej gazecie o reparacjach. Rozenek: Można zagrać hasłem „bijmy Niemców”. Tylko że to tragedia. *TOK FM*, 22.08.2019. Pobrane z: <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103087,25111888,morawiecki-w-niemieckiej-gazecie-o-reparacjach-rozenek-mozna.html>. [dostęp: 11.11.2020].
- TVN24. (2019). Pokora Steinmeiera, ostrzeżenie Dudy i reparacje w tle słów Morawieckiego. #PiszqoPolsce, *TVN24*, 02.09.2019. Pobrane z: <https://tvn24.pl/swiat/obchody-80-rocznicy-wybuchu-ii-wojny-swiatowej-komentarze-amerykanskich-mediow-ra966095-2286083>. [dostęp: 11.11.2020].
- Wasiński, M. (2013). Prawo międzynarodowe publiczne (wykład 2012/13) - część czwarta. *Katedra Prawa Międzynarodowego i Stosunków Międzynarodowych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego*. Pobrane z: http://www.gro-cjusz.edu.pl/Materials/mw_w_pm_2013-4.pdf. [dostęp: 11.11.2020].
- Wirtualna Polska (WP). (2017). Arkadiusz Mularczyk znów w PiS. *wiadomosci.wp.pl*, 24.02.2017. Pobrane z: <https://wiadomosci.wp.pl/arkadiusz-mularczyk-znow-w-pis-6094520827475073a>. [dostęp: 11.11.2020].
- Żerko, S. (2017). Reparacje i odszkodowania w stosunkach pomiędzy Polską a RFN (zarys historyczny). *IZ Policy Papers*, nr 22.
- Żerko, S. (2018). Wywiad z S. Żerko dla portalu wpolityce.pl. *Telewizja wPolsce*, 6.09.2018. Pobrane z: https://www.youtube.com/watch?time_continue=7&v=s31zCb1n19o&feature=emb_title. [dostęp: 11.11.2020].
- Żerko, S. (2020). Sprawa niemieckich odszkodowań wojennych za II wojnę światową w stosunkach między Polską a RFN do 1991 r. *Kwartalnik „Colloquium” Pedagogika - Nauki o polityce i administracji*, nr 3/2019.
- Żygadło, Ł. (2017). Wywiad Ł. Żygadło z R. Chwedorukiem. *Gazeta Warszawska*, 13.10.2017. Pobrane z: <https://warszawskagazeta.pl/polityka/item/5188-prof-rafal-chwedoruk-reparacje-to-normalna-bron-polityczna-wykorzystywana-w-stosunkach-miedzynarodowych-nasz-wywiad>. [dostęp: 11.11.2020].



Alcumena

Pismo Interdyscyplinarne
Interdisciplinary Journal

Nr 1(1)/2020



DOI: 10.34813/psc.1.2020.6

www.alcumena.fundacjapsc.pl

Od kemalizmu do erdoganizmu – laicko-świecki model nowoczesnej Turcji

From Kemalism to Erdoganism – a laic-secular model of modern Turkey

Natalia Potera

ORCID: 0000-0002-7556-9491

e-mail: natalia.potera@amu.edu.pl

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Szkoła Doktorska Szkoły Dziedzinowej Nauk Społecznych

Over the last century, Turkey has undergone profound changes, taking into account both a change in political culture and civic attitude. This article is devoted to the processes taking place in the way of creating politics in the Republic of Turkey after 2002, especially the assumption of rule by the AKP. This event is known as a historic turning point in the Turkish political arena. The author focused on theoretical and empirical issues related to Turkey's official policy, as well as changes taking place at the socio-cultural level, noticeable in Turkish society.

Key words: Turkey, AKP, kemalism, erdoganism.

Wstęp

Republika Turcji już od 1923 r. była państwem wielu kontrastów, które z czasem zaczęły znacząco oddziaływać zarówno na jej politykę wewnętrzną, jak i zagraniczną. Różnice światopoglądowe zyskały na znaczeniu wraz z dojściem do władzy Partii Sprawiedliwości i Rozwoju 80 lat później (tur. *Adalet ve Kalkınma Partisi, AKP, AK Parti*).

Niniejszy artykuł poświęcony jest procesom zachodzącym w sposobie kreowania polityki w Republice Turcji po 2002 r., tj. objęciu rządów przez AKP. Wydarzenie to jest określane mianem historycznego zwrotu na tureckiej arenie politycznej. Autorka w swojej pracy skoncentrowała się na zagadnieniach teoretyczno-empirycznych, dotyczących oficjalnej polityki Turcji, jak i zmianach zachodzących na poziomie społeczno-kulturowym, zauważalnych w tureckim społeczeństwie.

Zakres czasowy poddawany analizie obejmuje lata od 1923 r., tj. utworzenia Republiki Turcji, aż do czasów współczesnych, sięgających ostatniego kwartału 2020 r. Zakres przedmiotowy obejmuje porównanie koncepcji ideowych, promowanych przez pierwszy rząd republikańskiej Turcji, z koncepcjami wspieranymi przez partię AKP, działającą pod przewodnictwem Prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğan. W pracy zostały zastosowane trzy główne metody badawcze: metoda jakościowej analizy źródeł, metoda systemowa, odnosząca się do zmian zachodzących w ustroju polityczno-prawnym Turcji oraz metoda genetyczna, zajmująca się analizą genezy zjawisk historycznych.

Schylek Imperium Osmańskiego oraz początek liberalnych przemian w państwie tureckim

Zmiany społeczno-polityczne, zachodzące na kontynencie europejskim na przełomie XVIII i XIX w., charakteryzowały się powszechnym rozwojem nie tylko koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, ale także i państwa narodowego. Liberalne podejście do kwestii jednostki oraz jej miejsca w systemie politycznym, wpłynęło z kolei na przyszłą formę ustrojową większości państw Europy. Takie podejście, charakterystyczne w początkowych fazach swojego rozwoju jedynie dla podmiotów europejskich, z czasem zaczęło wpływać na struktury społeczne, polityczne i prawne wśród pozostałych uczestników systemu międzynarodowego, znajdujących się w bezpośredniej strefie wpływów wielkich mocarstw. Reformatorskie trendy w Eu-

ropie oraz nieustający proces westernizacji globalnego społeczeństwa ukształtowały również system polityczny państwa osmańskiego, zwłaszcza w ostatnich dziesięcioleciach jego istnienia (Korkut, 2016, s. 114). Z wpływów zachodnich korzystała także formalna spadkobierczyni Imperium – Republika Turcji, która na przestrzeni kilkunastu ostatnich lat przeszła głębokie przemiany, zachodzące zarówno w wymiarze wewnątrzpaństwowym, jak i zewnętrznym.

Początków tworzenia podstaw ideologicznych, determinujących kształt współczesnego modelu politycznego Turcji, można doszukiwać się już w tekście pierwszej konstytucji, sporządzonej jeszcze w trakcie panowania dynastii Osmanów. 30 maja 1876 r. sułtan Abdülaziz został odsunięty od władzy przez grupę dworzan. Jego miejsce zajął Murat V, który zobowiązał się do ustanowienia konstytucji. Brak działań doprowadził jednak do ponownej zmiany na osmańskim tronie. Po obaleniu ówczesnego sułtana, 1 września 1876 r., na tron wystąpił brat monarchy – Abdulhamit II, który działając pod naciskiem niewielkiej grupy reformistycznych biurokratów, w 1876 r. ogłosił ustanowienie osmańsko-tureckiej konstytucji¹, która z założenia miała stać się pierwszym prawnym dokumentem, realnie ograniczającym absolutną władzę monarchy. Warto jednak podkreślić, że zmiany konstytucyjne i demokratyczne nie były wynikiem wewnętrznych przemian czy też jakichkolwiek przekształceń społeczno-politycznych w obrębie państwa. Impulsy do dalszych zmian płynęły w większości z zagranicy, głównie z zachodniej Europy, a za ich realizacją stali wyłaniający się moderniści i bogatsza, lepiej uprzywilejowana warstwa społeczna. Mimo podejmowania kolejnych kroków na rzecz sekularyzacji i modernizacji, Imperium w dalszym ciągu miało głównie teokratyczny charakter. Sułtan był wówczas nie tylko dzierżycielem władzy państwowej, ale także przywódcą religijnym, uznawanym oficjalnie za głowę wszystkich muzułmanów. Co więcej, Konstytucja z 1876 r., wyraźnie stwierdzała, że głównym obowiązkiem Zgromadzenia jest przestrzeganie zasad szariatu (Daver, 1988, s. 300). Pomimo tego, iż dokument ten pozostawał w ścisłej harmonii z religią islamu, a dodatkowo stanowił czynnik spajający systemy administracyjne i instytucjonalne Imperium, sułtan, już dwa lata po wejściu konstytucji w życie zdecydował o jej finalnym zawieszeniu. Parlament, dysponujący we wspomnianym okresie niewielkimi uprawnieniami, nie był w stanie sam wpłynąć na suwerenną decyzję władcy (Marsza-

¹ tur. *Kanun-u Esâsî*, pl. Prawo główne/ Prawo fundamentalne; Dokument zawierający łącznie 119 artykułów w 19 rozdziałach. Został opracowany na podstawie konstytucji innych, europejskich państw, w tym Belgii, Polski i Prus.

łek-Kawa, Burak, 2018, s. 95). Imperium Osmańskie zaczęło upadać w wyniku klęsk wojennych oraz pojawiania się kolejnych, prowincjonalnych władców, którzy coraz częściej kwestionowali centralną władzę sułtana. Wydarzenia XVIII, a następnie XIX w. powoli uświadamiały Turków w przekonaniu, że złote lata Imperium już minęły, a jego miejsce zaczęły zajmować wzrastające, europejskie potęgi. Aby poradzić sobie z postępującym upadkiem państwa, władcy osmańscy rozpoczęli proces wprowadzania serii radykalnych reform, zakładających m.in. zmianę tradycyjnej, a tym samym nieefektywnej już armii i biurokracji, w miejsce których powołano nowoczesne kadry oraz instytucje, zaczerpnięte bezpośrednio z modelu zachodniego (Yılmaz, 2008, s. 3). Radykalne zmiany doprowadziły jednak państwo do momentu, w którym stanęło ono na rozdrożu, nie mogąc wybrać pomiędzy wiernością wobec swoich islamskich korzeni, a chęcią nadążenia za dynamicznie rozwijającą się Europą. Pomimo niechęci społeczeństwa tureckiego do westernizacji, elity polityczne państwa, w tym przede wszystkim ostatni sułtani Imperium, coraz chętniej sięgali do zdobyczy cywilizacji zachodniej, zwłaszcza tych związanych z kwestiami wojskowości, edukacji oraz bankowości. Głosy obrońców islamskich, tradycyjnych wartości zostały powoli zastąpione hasłami reformatorskimi, które uległy znacznym nasileniom po wojnach z Imperium Rosyjskim oraz przegranej w pierwszej wojnie światowej. Zwolennicy tzw. *Tanzimatu*, tj. okresu obfitującego w reformy państwowe, oraz członkowie ruchu młodoturków, od którego *de facto* wywodził się Mustafa Kemal Atatürk coraz częściej angażowali się w oficjalną działalność państwa. Reformatorzy domagali się wprowadzania kolejnych zmian, wzorowanych na modelu zachodnim. W przyszłości dotknęły one także obszaru związanego bezpośrednio z zagadnieniem religijnymi. Zniesieniu sułtanatu i kalifatu towarzyszyła seria proświeckich reform. W 1923 r. zniesiono instytucje „*ulama*” zwane *Sheikh-al-Islam* oraz Ministerstwo Szariatu. Nowa konstytucja została przyjęta 24 kwietnia 1924 r., przy czym traktowała ona o całkowitej świeckości państwa tureckiego. Dodatkowo, w 1926 r. Prawo Islamskie (szariat) zostało zastąpione Szwajcarskim Kodeksem Cywilnym, który wprowadzał zakaz poligamii, kobietom dawał natomiast prawo do ubiegania się o rozwód. Wprowadzony przez kemalistów system oficjalnie był uznawany za demokrację parlamentarną, budowaną na wzór republik europejskich, niemniej jednak, nowo ustanowiony porządek został całkowicie podporządkowany decyzjom pierwszego prezydenta Republiki – Mustafy Kemala Atatürka oraz kontrolowanej przez niego Republikańskiej Partii Ludowej (tur. *Cumhuriyet Halk Fırkası*) (Chmielowska, Sobczak, 2016, s. 213).

„Ojciec narodu” oraz jego rola w Republice Turcji

Kalifat osmański został zniesiony w 1924 r., w związku z czym jednocząca siła islamu w podzielonym etnicznie państwie tureckim dobiegła końca. Republika, od momentu swojego ustanowienia w 1923 r., przechodziła stopniową ewolucję, zarówno pod względem zmian mentalnościowych, zachodzących wśród społeczeństwa, jak i formalno-prawnych, wynikających ze zmian konstytucyjnych. Na przestrzeni lat państwo tureckie funkcjonowało na podstawie czterech kolejnych konstytucji² oraz kilku zatwierdzonych do nich nowelizacji³. Obecnie jest ono jednym z najdynamiczniej zmieniających się państw, uwzględniając przy tym wymiar polityczny oraz ekonomiczny. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj wpływ pierwszego prezydenta Republiki na dalszy rozwój Turcji. Wyznawana przez niego nacjonalistyczna ideologia, a także nowatorskie podejście do kwestii wprowadzanych reform politycznych, pozwoliły na zjednoczenie narodu tureckiego w duchu patriotyzmu i oddaniu ojczyźnie, co finalnie przesądziło o utrzymaniu niezależności Turcji. W latach 1919-1922 Atatürkowi skutecznie udało się poprowadzić ogół społeczeństwa do obalenia sił okupantów oraz sukcesywnego podpisania Traktatu z Lozanny, na podstawie którego formalnie powołano do życia nowy podmiot państwowy – Republikę Turcji. Należy przy tym podkreślić rolę tożsamości w procesie budowania wspólnoty tureckiej. Dopiero w tamtym okresie nabrała ona wymiaru narodowego, a tym samym stała się siłą jednoczącą Turków. Rządy Atatürka naznaczone były serią radykalnych reform politycznych, ekonomicznych, a przede wszystkim społeczno-kulturowych. Konsekwentnie budowana przez kemalistów nowa koncepcja narodu zakładała całkowite ujednolicenie społeczeństwa tureckiego. Zasada „jeden język, jedna kultura i jeden pomysł” (tur. *tekdil*,

² 1. Konstytucja z 1921 r.; pierwszy artykuł konstytucji definiował *de facto* Turcję jako republikę, stwierdzając jednocześnie, że suwerenność należy bezwzględnie do narodu, a system rządów oparty jest na zasadzie samostanowienia i władzy ludu. 2. Konstytucja z 1924 r.; obowiązywała przez 36 lat, od 1924 do 1961 r. To najdłuższy okres obowiązywania konstytucji w historii Turcji. Była w sumie zmieniana siedem razy, z których dwie nowelizacje można uznać za poprawki modalne. 3. Konstytucja z 1961 r.; została przyjęta w referendum, które odbyło się 9 lipca 1961 r., kiedy to 61,7 procent obywateli zagłosowało za jej przyjęciem. Po raz pierwszy w historii Turcji konstytucja przygotowana przez Zgromadzenie Konstytucyjne przeszła przez publiczne referendum. Konstytucja z 1961 r. umocniła nadrzędność konstytucji oraz skutecznie ograniczyła uprawnienia wybranych organów władzy, jednocześnie wzmacniając przy tym ochronę podstawowych praw i wolności obywateli. 4. Konstytucja z 1982 r.; została uchwalona po interwencji tureckiej armii z dnia 12 września 1980 r. Liczba nieodwołalnych artykułów w konstytucji została zwiększona wówczas do trzech.

³ Najnowsza zmiana tureckiej konstytucji dotyczy dokumentu z 1982 r. Poprawka została zatwierdzona na podstawie wyniku referendum powszechnego z 2017 r. Nowelizacja traktowała o zmianie systemu z parlamentarnego na prezydencki. Urząd premiera został tym samym ostatecznie zlikwidowany.

tekkültür, tekülkü) stała się w przyszłości narodowym mottem republiki i odegrała bardzo ważną rolę w budowie obywatelstwa tureckiego. W okresie jednopartyjnym Republikańska Partia Ludowa wprowadziła rozróżnienie między obywatelstwem (odnoszącym się do formalno-prawnego statusu obywatela tureckiego) i narodowością (dotyczącą poziomu „tureckości” wśród prawnych obywateli Turcji), przy czym dla państwa samo obywatelstwo stanowiło mniejszą wartość niż kwestia tureckości. Religii nie przypisywano jednak większej wagi, gdyż uważano ją za element niewpływający w większym stopniu na spójność narodu. Założyciele Republiki dążyli do stworzenia jednolitego, unitarnego państwa, w którym obywatele są nie tylko prawnie związani z państwem. Ich postawy oraz poglądy miały być bowiem odgórnie ukształtowane poprzez kulturę i język turecki. Republika już w początkowych fazach swojego rozwoju charakteryzowała się wieloetnicznością oraz różnorodnością religijną. Państwo zamieszkiwali m.in. Albańczycy, Arabowie, Bośniacy, Czerkiesi oraz Kurdowie, którzy wyróżniali się wśród pozostałej części tureckiego społeczeństwa wyznawaną wiarą i obyczajami kulturowymi. W okresie jednopartyjnym centralną kwestią dla rządzących było „ujednoczenie” wszystkich obywateli Republiki oraz stworzenie unitarnego państwa narodowego. Głównym wyzwaniem dla partii Atatürka była w owym okresie tzw. turkifikacja obywateli o różnym pochodzeniu etnicznym i religijnym. Ludzie, którzy nie chcieli podporządkować się nowym wytycznym byli natomiast traktowani jako obywatele drugiej kategorii (Katalin, 2016, s. 280).

Pierwszy Prezydent Turcji niechętnie spoglądał na osmańskie dziedzictwo Republiki. Pamięć o przeszłości uznawał natomiast za psychologiczny czynnik, negatywnie wpływający na dalszy proces modernizacji państwa. Zarówno Atatürk, jak i jego zwolennicy, byli nieufni wobec świata Zachodu, z którym jeszcze nie tak dawno toczyli walki narodowowyzwoleńcze. Mimo to, dążyli oni do pełnej westernizacji życia politycznego Republiki. Takie podejście może zatem świadczyć o nieustępującym pragnieniu dogonienia coraz szybciej rozwijającego się Zachodu. Z tego też powodu reformy Kemala nie zdołały, bądź nawet nie starały się uwzględnić w swoich założeniach pozostałości po islamskich tradycjach i kulturze. Aby przyspieszyć proces modernizacji państwa, tureckie władze podjęły szereg działań, mających na celu przybliżenie Turcji do nowych sojuszników z Zachodu. W tym celu zminimalizowano treści religijne w szkołach ogólnodostępnych, jak i islamskich, a także wprowadzono powszechną równość obywatelską, podkreślając przy tym prawa przynależące do wcześniej pomijanych grup, w tym mniejszości religijnych oraz kobiet (Asyraf i in., 2015, s. 202).

Republika Turcji przejawia obecnie trudności we wdrażaniu kolejnych demokratycznych reform, natomiast tamtejsze elity polityczne powoli odchodzą od kemalistycznej wizji państwa, budowanej na kształt republik europejskich. Coraz częściej słychać głosy polityków nawołujących do „powrotu do swoich korzeni”, które można bezpośrednio powiązać ze złotymi latami państwa, przypadającymi na rządy Osmańców. Powszechnie zauważalna jest turecka fascynacja ideą scentralizowanego, podporządkowanego konkretnym autorytetom państwa. Źródeł takiego podejścia można szukać w sposobie organizacji nieistniejącego już Imperium Osmańskiego, w którym to władza bezwarunkowo przynależała do sułtana oraz elit będących w jego najbliższym otoczeniu. Wśród nich znajdowali się zarówno przedstawiciele wojskowi – tzw. *Sejfiye*, jak i lepiej uprzywilejowani cywile, w tym chociażby wyżsi rangą urzędnicy czy też muzułmańscy uczeni w piśmie (Wódka, 2015, s. 19). Porządek społeczny był wówczas odgórnie ustalony, a nadrzędnym zadaniem rządzących było zapewnienie trwałości i niepodzielności państwa. Tak przyjęte podejście zdołało przetrwać upadek Wielkiej Porty oraz zastąpienie jej nowym tworem państwowym, zwanym Republiką Turcji. Choć elity polityczne ulegały z czasem coraz to większym przeobrażeniom, zwłaszcza pod względem wyznawanych wartości oraz stawianych sobie celów, to mimo wszystko przedstawiciele inteligencji dalej stanowili najbardziej wpływową warstwę społeczną. Dodatkowo, w nowo tworzonej demokracji już na samym początku pojawił się paradoks oraz konflikt narodowych interesów. Turcja co prawda została ogłoszona republiką demokratyczną, gdzie zgodnie z założeniami ustrojowymi jej podstawową, a zarazem najważniejszą wartością, powinna być suwerenność narodu, niemniej jednak, przyjęta w 1921 r. konstytucja traktowała o nadrzędnej pozycji integralności państwowej, która miałyby stać ponad prawami oraz interesami samych obywateli. Organy państwowe, w tym przede wszystkim wojsko, będące niekwestionowanym strażnikiem przyjętego systemu, miały stać na straży nowego porządku, zwanego dalej „kemalizmem” (tur. *Kemalizm, Atatürkçülük, Atatürkçü Düşünce*), co miało bezpośrednio nawiązywać do jego twórcy, a zarazem formalnego ojca Republiki – Mustafy Kemala. Atatürk uważał się za ucieleśnienie woli narodu, dlatego też jego nacjonalistyczny program rozwoju państwa graniczył niekiedy z populizmem oraz formalizmem. W tym kontekście należało, aby jego decyzje zostały urzeczywistnione w aktach ustawodawczych, które uznawano kolejno za zgodne z wolą ogółu tureckiego społeczeństwa. Przyjęta przez niego ideologia została w 1937 r. oficjalnie zaakceptowana przez turecki parlament, a jej zasady, określane mianem „szczęściu strzał kemalizmu” (tur. *Altı Ok*), stały się głównymi wyznacznikami w procesie dal-

szego funkcjonowania państwa (Katalin, 2016, s. 285). Do głównych filarów kemalizmu zalicza się:

1) Republikanizm (tur. *Cumhuriyetçilik*), zaczerpnięty bezpośrednio z modelu europejskiego, zwłaszcza francuskiego. Z założenia sprzeciwiał się on wszelkim podziałom klasowym oraz korzyściom płynącym z takiego stanu rzeczy;

2) Nacjonalizm (tur. *Milliyetçilik*), który zakładał powszechny dostęp obywateli do dóbr uzyskanych w procesie rozwoju ogółu społeczeństwa. Wzmiankuje się tutaj przede wszystkim o zdobyczach intelektualnych oraz kulturowych państwa;

3) Populizm (tur. *Halkçılık*), ukazujący rządzących jako powierników ludu, co finalnie miało tłumaczyć ich uprzywilejowaną pozycję w państwie. Pozwoliło to z kolei na zmniejszenie napięć i nieporozumień na tle klasowym, a tym samym stworzyło sposobność do pojawienia się nowej klasy wyższej;

4) Rewolucjonizm (tur. *İnkılâpçılık*), którego podstawą miał być rozwój oraz ciągłe doskonalenie się państwa jako komplementarnej całości. Na tym etapie podkreśla się także dominację formy funkcjonalnej nad tradycyjną;

5) Laicyzm (tur. *Laiklik*), który zakładał bezwzględne oddzielenie struktur oraz interesów państwowych od religijnych. Wielu badaczy tureckiej historii jest zdania, że powodem, dla którego Atatürk dążył do sekularyzacji państwa, było jego przeświadczenie o tym, że tylko laicyzm jest jedynym, skutecznym sposobem na to, aby Turcy stali się w końcu nowoczesnym i dostatnim narodem;

6) Etatyzm (tur. *Devletçilik*), który zezwala na interwencję państwa w gospodarkę, co finalnie miało stanowić o sile oraz względnej stabilności lokalnej ekonomii (Chmielowska, Sobczak, 2016, s. 213).

Pomimo kolejnych zmian, zachodzących wśród elit rządzących, strzały kemalizmu zostały utrzymane jako podstawa funkcjonowania państwa tureckiego. Ich forma z czasem zaczęła jednak ulegać przekształceniom, co stanowiło odpowiedź na zmieniające się trendy na arenie wewnętrznej oraz międzynarodowej. Różnica ta jest dostrzegalna zwłaszcza w relacji państwo-religia. Kolejne kadencje rządu Partii Sprawiedliwości i Rozwoju wskazują jednoznacznie na zmianę wektora w procesie ustalania hierarchii wartości państwowych. AKP wraz ze swoim liderem – R. T. Erdoğanem, coraz częściej odwołuje się do swoich islamistycznych korzeni, które porzuciła w początkowych fazach swojej działalności na rzecz idei integracji Turcji z Unią Europejską. Obecna turecka arena polityczna charakteryzuje się centralnym planowaniem oraz kontrolą niemalże wszystkich sfer życia obywateli.

Radykalizacja społeczeństwa tureckiego oraz dojście do władzy Partii Sprawiedliwości i Rozwoju

Arena polityczna współczesnej Turcji, budowana w dalszym ciągu w duchu kemalizmu, przyjmuje obecnie formę neo-nacjonalizmu (tur. *ulusalcılık*), który został częściowo dostosowany do potrzeb i interesów partii rządzącej. Niemniej jednak, ochrona interesów narodowych, a także wrażliwość społeczna na poglądy wiodących polityków wciąż pozostaje czynnikiem stawianym przez większość obywateli tureckich na pierwszym miejscu. Obecny nacjonalizm skupia się na walce z separatyzmem etnicznym, dla którego głównym punktem odniesienia jest kwestia kurdyjska oraz integracja europejska i globalizacja, które rząd AKP stopniowo odrzuca w swych programach wyborczych. Można tym samym mówić o ponownym zwrocie w tureckiej polityce, zmierzającej od neo-nacjonalizmu do neo-osmanizmu, opartego na hasłach „powrotu do korzeni” oraz poszanowania imperialnego dziedzictwa. Kemaliści XXI w. opowiadają się za obroną świeckiego porządku przed narastającą falą islamskiego konserwatyzmu, wspieranego przez Partię Sprawiedliwości i Rozwoju oraz jej lidera – prezydenta Erdoğan. Wśród dzisiejszych neo-nacjonalistów znajdują się przedstawiciele różnych grup społecznych, poczynając od żołnierzy aż po byłych komunistów mających wsparcie wśród świeckiej, zazwyczaj miejskiej klasy wyższej (Yılmaz, 2008, s. 536).

Przed 2002 r., tj. datą przejęcia władzy przez Partię Sprawiedliwości i Rozwoju, Turcja była państwem całkowicie podporządkowanym kemalistycznym elitom politycznym oraz armii, będącej najważniejszym strażnikiem świeckiego ustroju. Partia Erdoğan była natomiast stroną, która starała się w początkowych latach swojej działalności szukać porozumienia pomiędzy podzielonym religijnie i ideologicznie społeczeństwem. W swoim programie politycznym zawarła dwa, teoretycznie sprzeczne ze sobą założenia tj. poszanowanie dla islamskich korzeni, opartych na tradycji osmańskiej, oraz proeuropejskich dążeniach, których zwieńczeniem byłoby członkostwo Turcji w Unii Europejskiej. Zmiana rządu w 2002 r. doprowadziła do odsunięcia starych, wojskowo-urzędowych elit, a laicko-nacjonalistyczna ideologia zaczęła ustępować miejsca nowej koncepcji, łączącej w sobie zarówno elementy świeckie, jak i tradycje islamskie. Dzięki podjęciu takich kroków państwu przez dłuższy okres nie zagrażały kolejne niepokoje społeczne. Stabilność polityczna oraz znaczący wzrost PKB wśród obywateli tureckich skutecznie zdeterminowały wyniki kolejnych wyborów. Przejęcie władzy przez nowo tworzone elity polityczne oznaczało, iż społec-

czeństwo opowiedziało się przeciwko staremu modelowi państwa, a tym samym na nowo zaczęło budować swoją tożsamość oraz politykę wewnętrzną, jak i zagraniczną. Ponowne wybory, przeprowadzane kolejno w 2007, 2011, 2015, a następnie w 2018 r. tylko potwierdziły znaczącą dominację AKP na tureckiej arenie wewnętrznej. Partia Sprawiedliwości i Rozwoju dzięki swojemu liberalnemu programowi nieprzerwanie utrzymywała władzę przez prawie dwie dekady (Wódka, 2013, s. 29). Każda następna elekcja umacniała rządy Erdoğan, który podejmował coraz to śmielsze kroki na rzecz podtrzymania swojej pozycji lidera oraz przywódcy całego narodu tureckiego. Arena polityczna Turcji była tym samym niejako skonsolidowana z osobistymi pobudkami prezydenta, który zaczął przekształcać już istniejącą ideologię w bliższy swoim poglądom model panturecki. Założyciele AKP, tj. Recep Tayyip Erdoğan, Abdullah Gülem i Bülent Arınç widzieli w Unii Europejskiej gwaranta wolności wyznania, co z uwagi na antyreligijne nastawienie dotychczasowych elit rządzących, stanowiło dla nich istotny punkt odniesienia. Integracja z Unią Europejską służyła ich własnym celom politycznym, w tym przede wszystkim walce o zachowanie islamskiej tożsamości, której społeczeństwo tureckie było pozbawione przez kilkadziesiąt pierwszych lat istnienia Republiki. Nie można jednak zapominać o tym, że Partia Sprawiedliwości i Rozwoju wywodzi się z ugrupowań islamistycznych. Pomimo początkowej zgodności pomiędzy założeniami ugrupowania i modelem europejskim/amerykańskim, rząd Turcji z czasem zaczął coraz bardziej demonstrować swoją odrębność od świata zachodu, którego jeszcze nie tak dawno chciał być pełnoprawnym członkiem.

Republika Turcji formalnie zaaplikowała o członkostwo w Unii Europejskiej (wtedy jeszcze Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej) w 1987 r. W 1997 r. została uznana za kwalifikującą się do wstąpienia w struktury UE, jednak oficjalne rozmowy akcesyjne rozpoczęły się dopiero w 2005 r. Pozytywne zakończenie pertraktacji uniemożliwia jednak stanowisko Ankary w sprawie Cypru. Turcja jako jedyna akceptuje istnienie Tureckiej Republiki Cypru Północnego, przy czym sama rości sobie prawo do sprawowania protekcji, a tym samym czerpania dodatkowych korzyści z istnienia tego podmiotu państwowego. Istnienie Cypru Północnego neguje przede wszystkim Grecja, oficjalnie wspierająca stanowisko władz Republiki Cypru (European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations). Relacje Turcji z Unią Europejską są złożone, przy czym obie strony próbują zyskać jak najwięcej korzyści w trakcie prowadzenia wzajemnych rozmów. Największy jak dotychczas kryzys miał miejsce wraz z przeprowadzeniem nieudanego zamachu stanu w Turcji w 2016 r., gdy rząd, inspirowany przez Erdoğan, wprowadził szereg represji wobec osób zaanga-

zowanych w zorganizowanie przewrotu. Warto przy tym dodać, że po raz pierwszy w historii Republiki, obywatele zastosowali się do wytycznych prezydenta, wyszli na ulice w ramach protestu i sprzeciwili się puczystom, którzy z założenia mieli być gwarantem stabilności w państwie. Taki obrót wydarzeń dodatkowo umocnił Erdoğan w przekonaniu, że może podjąć bardziej radykalne kroki na rzecz umacniania swojej pozycji (Chudziak, 2017, s. 20). Kompetencje Prezydenta zostały w dużym stopniu rozszerzone na podstawie poprawek załączonych do Konstytucji w 2017 r. Od tego momentu badacze tureckiej polityki zaczęli wspominać o powstaniu nowego modelu, określanego mianem „erdoğanizmu”, tj. ideologii mającej zastąpić dotychczas funkcjonujący kemalizm. Erdoğanizm odnosi się do obecnie umacniającego się reżimu politycznego w Republice Turcji, opartego na rządach Partii Sprawiedliwości i Rozwoju. Wspomniany model bazuje na czterech podstawowych założeniach tj.: autorytaryzmie wyborczym, będącym filarem tureckiego systemu wyborczego, populizmie jako strategii politycznej, neopatrymonializmie, odnoszącym się do systemu gospodarczego oraz islamizmie będącym odnośnikiem dla współczesnej ideologii politycznej w Turcji (Yilmaz, Bashirov, 2018, s. 1813).

Procesy, jakie zachodzą współcześnie w Turcji, w tym przede wszystkim wzmocnienie władzy Erdoğan oraz prowadzonej przez niego AKP, zaczynają wywierać coraz większy wpływ na funkcjonowanie państwa. Aktualne uwarunkowania, jak i zmiana zapisów konstytucyjnych z 2017 r.⁴, mogą z czasem doprowadzić do znaczącej transformacji w obrębie tureckiej areny politycznej, powoli przekształcając ją w tzw. monopartię. Takiej zmianie sprzyjać może także obecna słabość partii opozycyjnych oraz kultura polityczna Turcji, oparta na centralnym planowaniu oraz wszechobecnej kontroli wewnątrz już istniejących partii.

Ugrupowanie Erdoğan odgrywa współcześnie istotną rolę zwłaszcza w oczach nowej klasy wyższej. W trakcie jego kolejnych kadencji w Turcji doszło do znaczących przemian w sposobie kreowania nowej polityki państwa. Przejawiało się to przede wszystkim w ekonomicznym i społecznym awansie konserwatywnej, wcześniej pomijanej części społeczeństwa. Laickie elity, bezsprzecznie dominujące w rządzie kemalistów, z czasem ustąpiły miejsca tzw. „tygrysom anatolijskim”, którzy wspierają obecny rząd z uwagi na swoją obawę przed marginalizacją, jaka mogłaby zajść w przypadku ponownego dojścia do władzy prozachodnich, niechętnych im

⁴ Zmiany wprowadzone w Turcji na podstawie referendum ogólnokrajowego, przeprowadzanego w 2017 r., na podstawie którego zmieniono system z parlamentarnego na prezydencki, co oznaczało m.in., że głowa państwa nie będzie musiała już się zrzekać przynależności partyjnej, a co więcej, będzie mogła być jednocześnie jej liderem.

władz. Tym samym, wcześniejszy podział na „białych” i „czarnych” Turków⁵ musiał zostać uaktualniony z uwagi na pojawienie się nowej podkategorii wśród tureckich obywateli – tzw. „szarych Turków”⁶, którzy coraz częściej zaczęli brać udział w debatach politycznych. Zalicza się do nich nowobogacką część społeczeństwa, która upatrywała zysku w rządach opartych na religii i tradycji. Określenie tej grupy społecznej odnosi się przede wszystkim do aspirujących „czarnych Turków”, którzy szybko wspięli się po drabinie społeczno-ekonomicznej w erze Turguta Özala⁷, a następnie umocnili swoją pozycję podczas rządów partii AKP (Akarçesme, 2012).

Zakończenie

Turcja na przestrzeni ostatniego stulecia przeszła głębokie przemiany, uwzględniając przy tym zarówno przewartościowanie w obrębie kultury politycznej, jak i postawie obywatelskiej. Autorka w niniejszym artykule starała się wskazać na czynniki determinujące kolejne zmiany, zachodzące współcześnie na tureckiej arenie politycznej. Na podstawie analizy poszczególnych rządów Turcji oraz towarzyszących im wydarzeń, można wywnioskować, że wszelkie formalno-prawne zmiany były odpowiedzią na potrzeby i oczekiwania obywateli. Republika wraz z otwarciem się na nowe kultury i osiągnięcia cywilizacyjne zaczęła mimowolnie dostosować się także i do ich kultury politycznej. Globalizacja oraz wszelkie skutki będące jej następstwem stanowią bowiem czynnik determinujący kolejne przemiany wewnątrz państw i ich społeczeństw, które starają się kolejno dostosować do struktury i założeń państwa dominującego. Kwestią czasu była zatem transformacja Turcji w stronę zachodniego modelu demokracji. Współczesny powrót do konserwatywnych, tradycyjnych poglądów może być natomiast odpowiedzią tureckiego społeczeństwa na słabnącą pozycję Zachodu oraz brak ścisłej kooperacji pomiędzy stronami. Jeżeli Unia Europejska oraz

⁵ Nazewnictwo *siyah Türk* („czarni Turcy”) i *beyaz Türk* („biali Turcy”) zostało po raz pierwszy użyte w latach 90. XX w., celem odróżnienia poszczególnych grup obywateli, którzy prezentują odmienne względem siebie światopoglądy. Do „białych Turków” zaliczani byli postępowi, wykształceni obywatele, których najczęściej wiązano z kemalistyczną, biurokratyczno-wojskową elitą. „Czarnymi Turkami” byli natomiast przedstawiciele klasy ubogiej, określanej często jako prymitywna część społeczeństwa, którą zazwyczaj kojarzono ze zwolennikami islamskiego ruchu politycznego (Ramm, 2017, s. 1356).

⁶ Nazywani także „Turkami hybrydowymi”; łączą w sobie cechy zarówno większości religijnej, jak i świeckiej mniejszości, które są zwykle postrzegane jako nie do pogodzenia. Cechuje ich zazwyczaj dobre wykształcenie, niekiedy uzyskane za granicą, biegła znajomość języków obcych, wiara w demokrację i pluralizm, ale także i wierność wobec swojej religii, której zasad przestrzegają jak każdy inny, pobożny muzułmanin.

⁷ Premier Turcji w latach 1983-1989, Prezydent Turcji w latach 1989-1993.

Stany Zjednoczone nie podejmą kolejnych kroków na rzecz umocnienia współpracy z Republiką Turcji, to hasło „powrotu do korzeni”, o którym niejednokrotnie wspominał prezydent Erdoğan w swoich wystąpieniach, może stać się nowym determinantem w sposobie kreowania dalszej polityki Turcji.

Bibliografia

- Akarçeşme, S. (2012). A new class of Hybrid Turks emerging between White and Black Turks. *Today's Zaman*. Pobrane z: https://web.archive.org/web/20120807205110/http://www.todayszaman.com:80/newsDetail_getNewsById.action?newsId=288628. [dostęp: 05.11.2020].
- Asyraf, H. A. R., Ahmad, W. I. W., Nooraihan, A., Daud, I., Fadzli, A. (2015). Modernization of Turkey under Kamal Atatürk. *Asian Social Science*, tom 11, nr. 4.
- Chmielowska, D., Sobczak, M. (2016). Demokracja po turecku, *Studia Europejskie*, nr 4.
- Chudziak, M. (2017). Pucz jako mit założycielski. Filary ideologiczne Nowej Turcji. *Punkt Widzenia*, nr 66.
- Daver, B. (1988). Secularism in Turkey. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi. European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations*. Pobrane z: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/turkey_en. [dostęp: 05.11.2020].
- Katalin, S. (2016). Fear not...! Turkish nationalism and the six arrows system — A state in search of a nation. *Hungarian Journal of Legal Studies*, Vol. 57, nr 3.
- Korkut, H. (2016). Critical Analysis of the Ottoman Constitution (1876). *Epiphany: Journal of Transdisciplinary Studies*, Vol. 9, No. 1, ss. 114-123. DOI: 10.21533/epiphany.v9i1.219.
- Marszałek-Kawa, J., Burak, A. (2018). The Political System of the Republic of Turkey, Past and Present. *Przegląd Politologiczny*, nr 3.
- Ramm, Ch. (2017). Beyond 'Black Turks' and 'White Turks' – The Turkish Elites' Ongoing Mission to Civilize a Colourful Society. *Asiatische Studien / Etudes asiatiques AS/EA*, vol. 70.
- Yilmaz, I., Bashirov, G. (2018). The AKP after 15 years: emergence of Erdoganism in Turkey. *Third World Quarterly*.
- Wódka, J. (2013). *Polityka zagraniczna „nowej” Turcji. Implikacje dla partnerstwa transatlantyckiego*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- Wódka, J. (2015). *„Nowa” Turcja. Aspekty polityczne, gospodarcze i społeczne*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.



Alcumena

Pismo Interdyscyplinarne
Interdisciplinary Journal

Nr 1(1)/2020



DOI: 10.34813/psc.1.2020.7

www.alcumena.fundacjapsc.pl

Turcja – w procesie ewolucji od mocarstwa regionalnego do wielkiego mocarstwa

Turkey in the transition between regional power, and world power

Jakub Rösler

ORCID: 0000-0003-0672-7502

e-mail: 11041990jr@gmail.com

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

The purpose of the article is to analyze Turkey's role in international relations according to Turkey's involvement in conflicts in the Middle East and North Africa region, as well as in the southern Caucasus. Author wants to propose a thesis that regional power definition is quite inadequate for present Turkey. Despite the fact that without consulting Turkey's interests, it is impossible to end wars in Libya and Syria. In addition, the author wants to compare Turkey's role in international relations with its role in the North Atlantic Treaty Organisation and with the conflict of interests between Turkey and the other states in NATO. The main goal for the author is to determinate the role of present Turkey in the fast-changing world-order.

Key words: Turkey, Power, Turkey's Foreign Policy, MENA Region, President Erdoğan

Wstęp

Republika Turcji jest państwem, które w drugiej dekadzie XXI w. coraz intensywniej rozwija swoje wpływy i ambicje w szeroko rozumianym regionie MENA (Middle East and North Africa). Turcja jest zaangażowana w konflikty w Syrii i w Libii, wspiera zbrojnie i technicznie Azerbejdżan w starciu o Republikę Górskiego Karabachu. Ponadto jest zaangażowana w spór dotyczący delimitacji stref morskich we wschodnim basenie Morza Śródziemnego, a przez to jest skonfliktowana z takimi państwami Unii Europejskiej jak Grecja, Cypr czy w ostatnim czasie Francja. Dodając do tego zakup i uruchomienie przez Turcję systemu obrony przeciwlotniczej S-400, który spowodował wykluczenie Turcji z programu myśliwca F-35 i skonfliktował ją z resztą członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), można stwierdzić, że polityka Republiki Turcji staje się coraz bardziej konfrontacyjna i ogniskuje się na coraz większej liczbie frontów.

Celem poniższego artykułu jest przeanalizowanie aktualnej roli jaką spełnia Turcja w obecnym łańdźwie światowym. Aby tego dokonać, autor postawił pytanie, czy Turcja pełni obecnie rolę mocarstwa regionalnego, czy też można już klasyfikować ją jako mocarstwo światowe? Rozwijając powyższe pytanie, autor postawił tezę, że Turcja jest mocarstwem regionalnym z ambicjami ponadregionalnymi.

Do napisania poniższej pracy twórca wykorzystał dostępne raporty, analizy, materiały prasowe, a także artykuły naukowe. Autor postanowił przyjąć za początek analizy rok 2002, kiedy to władzę w Turcji przejęła rządząca do dziś Partia Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP). W pierwszej części analizy, autor skupił się głównie na kwestii polityki wewnętrznej Turcji, z uwzględnieniem takich aspektów jak konsolidacja władzy przez AKP, czy też sytuacja ekonomiczna państwa. Natomiast druga część analizy bierze pod uwagę politykę zagraniczną Republiki Turcji, z dużym naciskiem na rok 2011 czyli początek tak zwanej „arabskiej wiosny”, poprzez tureckie działania z lat 2015-2019, na zaangażowaniu w wojnę o Górski Karabach z jesieni 2020 roku, kończąc.

Turcja jako mocarstwo regionalne

P. Osiewicz stwierdza, że na Bliskim Wschodzie istnieją obecnie trzy państwa, które może traktować jak mocarstwa regionalne. Są to Iran, Arabia Saudyjska, a także Turcja (Osiewicz, 2009, s. 2). W tym miejscu należałoby zdefiniować pojęcie mocarstwa

światowego (supermocarstwa) i mocarstwa regionalnego. W tej samej pracy P. Osiewicz definiuje supermocarstwo jako „najsilniejsze państwo wyodrębnione spośród innych mocarstw”, które mają odpowiednie zasoby militarne i ekonomiczne do prowadzenia polityki o zasięgu globalnym (Osiewicz, 2009, s. 3). Jednocześnie Agnieszka Bógdał-Brzezińska w swojej pracy zwraca uwagę na fakt, że pojęcie mocarstwowości nie doczekało się jednej, uniwersalnej definicji (Bógdał-Brzezińska, 2009, s. 6). Jolanta Bryła po obszernej analizie pojęcia mocarstwa regionalnego, przypisuje takim mocarstwom określone cechy wymienione poniżej:

- jest częścią regionu w sensie geograficznym, ekonomicznym, a także polityczno-ideologicznym,
- wyraża i akcentuje swoje aspiracje do przewodzenia w danym regionie świata, jest odpowiedzialne za system bezpieczeństwa w regionie,
- ma duży wpływ na sytuację w regionie w postaci działań i osiągniętych rezultatów,
- wiodąca pozycja w regionie jest uznawana, albo chociażby respektowana przez państwa regionu i spoza regionu, szczególnie inne regionalne mocarstwa.

Powyższy katalog nie wyczerpuje opisanych przez J. Bryłę cech (Bryła, 2012, s. 13), jednak w opinii autora najlepiej oddają one cechy, które definiują rolę Republiki Turcji w obecnym, bliskowschodnim łańdź. Turcja niewątpliwie spełnia każdy z powyższych punktów, więc w opinii autora można ją traktować jak co najmniej mocarstwo regionalne w regionie MENA. J. Bryła stwierdza także, że spośród mocarstw regionalnych należy dokonać rozróżnienia na te, które mają aspiracje ponadregionalne (globalne), a także na te, które chcą po prostu wzmocnić swoją rolę w regionie (Bryła, 2012, s. 16). Analizując region MENA, można stwierdzić, że Turcja przejawia ambicje nie tylko w tym regionie, ale także ponadregionalne w postaci aktywności na Kaukazie. Autor przyjmuje definicję regionu MENA jako państwa Afryki Północnej, Lewantu, a także Półwyspu Arabskiego. Porównując inne mocarstwa z tego regionu, takie jak Iran, czy Arabia Saudyjska można stwierdzić, że są one skupione na poszerzaniu swoich wpływów na Bliskim Wschodzie, ale każde z nich ma inne cele. W przypadku Iranu jest to chociażby rozwój i utrzymanie swoich wpływów w takich państwach jak Liban, czy Syria, osłabienie Izraela, który jest traktowany jako zagrożenie dla istnienia państwa (Osiewicz, 2011, s. 7), czy też rywalizacja z wyżej wymienioną Arabią Saudyjską. Królestwo Arabii Saudyjskiej ma na celu zachowanie swoich wpływów jako lidera sunnickich państw regionu, a także utrzymania sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Jak widać, przedstawione wyżej cele ograniczają się do jednego regionu i wg typologii

J. Bryły są to państwa, które chcą tylko utrzymywać swoje wpływy w regionie MENA. Jednocześnie do definiowania mocarstwowości wykorzystywany jest także model Sułka. Jest to model, który pozwala na obliczenie trzech rodzajów potęgi: gospodarczej, militarnej, a także geopolitycznej (Białoskórski, Kiczma, Sułek, 2019, s. 9).

Na każdą z wyżej wymienionych kategorii składają się takie wskaźniki jak: PKB, powierzchnia kraju, liczba ludności, czy też wydatki poszczególnych państw na zbrojenia (Białoskórski, Kiczma, Sułek, 2019, s. 8). Autor chciałby skupić się na rankingu państw stworzonym na bazie wcześniej wspomnianych kryteriów mocarstwowości. Jest on tworzony i aktualizowany co roku, a najnowsze dane odnoszą się do podsumowania 2017 roku. Zgodnie z rankingiem wyróżniamy wiele typów mocarstw, począwszy od supermocarstw, przez mocarstwa światowe, wielkie, regionalne i lokalne. Wg. autorów zestawienia w kategorii potęgi gospodarczej nie ma żadnego supermocarstwa, natomiast w kategoriach potęgi militarnej i geopolitycznej są to Stany Zjednoczone (Białoskórski, Kiczma, Sułek, 2019, s. 33). W przytoczonym rankingu Turcja pojawia się tylko raz i jest klasyfikowana jako mocarstwo lokalne w kategorii potęgi gospodarczej (Białoskórski, Kiczma, Sułek, 2019, s. 33). Biorąc pod uwagę problemy gospodarcze Turcji, które będą przedmiotem analizy w dalszej części tekstu można wysnuć wniosek, że obecnie państwo tureckie nie mogłoby być już klasyfikowane jako mocarstwo lokalne w kategoriach potęgi gospodarczej. Przytoczone powyżej teorie pokazują, że Turcja na pewno jest mocarstwem regionalnym, pomimo toczących ją problemów.

Sytuacja wewnętrzna Turcji

Zanim autor zacznie analizować obecne poczynania Turcji na arenie międzynarodowej, chciałby opisać sytuację wewnątrz tego państwa, która niewątpliwie zmieniła się od momentu przejęcia władzy przez partię Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP), co nastąpiło w 2002 r. Obecnie na jej czele stoi prezydent Republiki Turcji, Recep Tayyip Erdoğan, nazywany też przez wielu komentatorów sułtanem. Dzieje ostatnich 18 lat w Turcji można podzielić na dwa okresy, lata 2002-2011, a także od 2011 do dziś. W pierwszym okresie Turcja rozwijała się gospodarczo i instytucjonalnie, co przełożyło się chociażby na oficjalne otwarcie negocjacji akcesyjnych z UE w 2005 r. (Matusiak, 2015, s. 14). Turcja cieszyła się też bardzo dobrą pozycją ekonomiczną, która była możliwa dzięki coraz większej współpracy gospodarczej z UE, co pozwalało ekonomistom stawiać Turcję za wzór udanych reform gospodarczych (Niemiec, 2020, s. 3). Erdoğan, który pełnił od 2003 r. rolę premiera, został prezydentem

w 2014 r. Pierwszy okres rządów AKP to także powolny proces osłabiania wpływów armii tureckiej na życie polityczne w Turcji. Do momentu objęcia rządów przez AKP rola armii w państwie tureckim była bardzo znacząca, czego owocem były chociażby przewroty wojskowe zorganizowane w roku 1960, czy 1980. Cywilne zwierzchnictwo nad armią zostało ustanowione dopiero w 2012 r. (Matusiak, 2015, s. 14). Przed rządami Partii Sprawiedliwości i Rozwoju Turcja hołdowała wartościom, które wywodziły się od legendarnego dla Turków Mustafy Kemala, który zlaicyzował państwo i dokonał westernizacji państwa, jednak jak wskazuje M. Matusiak, w 2002 r. ideologia kemalizmu była już tylko pustym frazesem (Matusiak, 2015, s. 16). W związku z tym powstała próżnia ideologiczna, która została wypełniona przez AKP, a jej podstawy zostały uformowane w drugim okresie rządów tej partii, czyli po roku 2011.

W 2011 r. doszło do tak zwanej „arabskiej wiosny”, czyli szeregu rewolucji w krajach arabskich, podczas których protestujący domagali się obalenia do tej pory rządzących. Owocem tego jest chociażby trwająca wojna w Syrii. Jednocześnie w Turcji wybuch rewolucji w krajach Bliskiego Wschodu został zinterpretowany jako koniec starego, bliskowschodniego porządku, który wg rządzących Turcją już niewiele jej dawał (Ananicz, 2015, s. 22). W drugiej dekadzie XXI w. polityka AKP w coraz mniejszym stopniu skupiała się na demokratycznych reformach, co skutkowało autorytarnym zwrotem i wzrostem imperialnych dążeń. Zaczęło się to objawiać poprzez dążenia do zmiany ustroju na system prezydencki, co zostało zalegalizowane w referendum w 2017 r. Jednocześnie spowodowało to konsolidację władzy w rękach prezydenta Erdoğan. Zostało to potwierdzone poprzez jego zdecydowane zwycięstwo w wyborach prezydenckich w 2018 r. (Wasilewski, 2018). Erdoğan cieszy się masowym poparciem społecznym, można mówić o jego kulcie jako wielkiego przywódcy i genialnego stratega. Jednocześnie w Turcji doszło do regresu w wolności słowa, czy praworządności, ponieważ jednowładza prezydenta spowodowała upolitycznienie sądów i cenzurę mediów (Matusiak, 2015, s. 34). „Nowa Turcja” otwarcie odwołuje się do dziedzictwa Imperium Osmańskiego i Turcji jako opoki sunnickich państw regionu (Matusiak, 2015, s. 40), obecne są także wątki pantureckie. Wg tych teorii Turcja ma stać się regionalnym mocarstwem i liderem islamskich państw sunnickich w regionie, co powoduje tarcia w relacjach z piastującą tę nieoficjalną rolę, Arabią Saudyjską. Sferę publiczną w Turcji zdominował także powrót do wartości konserwatywnych i ważna rola religii w życiu państwa. Widać duży symbolizm, który ma mobilizować zwolenników prezydenta i zapewnić mu stałe poparcie. Przykładem takich działań było przywrócenie funkcji meczetu Hagii Sophii, co dokonano się w lipcu 2020 r. (Chudziak, 2020).

Polityka prezydenta Erdoğan to także chęć zmian w armii i jej całkowite podporządkowanie swoim interesom. Działania na tej płaszczyźnie nasiliły się szczególnie po nieudanym zamachu stanu w 2016 r. Jak zwraca uwagę M. Chudziak, pucz z 2016 r. stał się swego rodzaju mitem założycielskim dla „Nowej Turcji” prezydenta Erdoğan i symbolem boskiej opieki nad tureckim przywódcą (Chudziak, 2017, s.22). Pozwolił także na określenie konkretnego wroga wewnętrznego, jakim okazała się być armia i pozwolił zmobilizować swoich zwolenników pod sztandarem „cudem” uratowanego prezydenta. Jednocześnie podkreślano też, że powstrzymanie puczu było możliwe dzięki poparciu społecznemu w obronie prezydenta (Chudziak, 2017, s. 20). Celem Erdoğan jest wykreowanie siebie na nowego Atatürka, który jest założycielem odrodzonego państwa (Chudziak, 2017, s. 39). Po puczu działalność wojska została zredukowana do wypełnienia woli prezydenta, a dodatkowo stale eliminuje się z niego żołnierzy o orientacjach prozachodnich, czy też posiadających doświadczenie w misjach NATO (Chudziak, 2018).

Polityka wewnętrzna ma też wpływ na to, jak funkcjonuje polityka zagraniczna Turcji. Wg Ahmeta Davutoğlu, który jest uważany za jednego z twórców ideologii „Nowej Turcji”, jednym z wyznaczników aktywności państwa tureckiego w stosunkach międzynarodowych powinno być nawiązywanie sojuszy z możliwie jak największą liczbą aktorów na scenie międzynarodowej, a także unikanie konfliktów z sąsiadami (Ananicz, 2015, s. 17). Jednocześnie nowe podejście do roli Turcji w globalnym łańdź zaczął się także przejawiać poprzez coraz większą niechęć do zachodu i integracji z zachodnimi strukturami, jak chociażby z UE. Osobnym wątkiem, są relacje ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, jednakże autor poświęci tym kwestiom więcej miejsca w kolejnych akapitach. Z perspektywy rządzących w Ankarze, Bliski Wschód jest kluczowym regionem dla losów świata i dlatego kontrola nad nim może przyczynić się do realizacji marzenia, jakim jest zajęcie przez Turcję pozycji mocarstwa światowego (Ananicz, 2015, s. 24). Ponadto rozszerzenie swoich wpływów w regionie jest misją dziejową i wypełnieniem spuścizny po Imperium Osmańskim (Ananicz, 2015, s. 24). Dlatego nie dziwi otwarcie wielu frontów i zaangażowanie w kilka konfliktów w regionie MENA.

Polityka zagraniczna jest także prowadzona poprzez narzędzia *soft power*, takie jak stypendia dla zagranicznych studentów czy też promocje określonego modelu społecznego. Turcja próbuje uzyskać status mocarstwa globalnego także poprzez aktywne działania na forum ONZ, jak np. jawne i otwarte deklaracje w sprawie konieczności reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ i tego, że jest ona nieadekwatna do

współczesnych realiów (Ananicz, 2015, s. 35). Republika Turcji próbuje też nawiązywać coraz szersze sojusze chociażby poprzez pomoc rozwojową, czy też w ostatnich miesiącach, „koronadyplomację”, której głównym celem jest podtrzymanie sojuszy z konkretnymi państwami, np. Węgry, czy też podmiotami niepaństwowymi jak Palestyńczycy (Wasilewski, 2020).

Realizacja mocarstwowych planów Turcji nie byłaby możliwa bez rozwoju gospodarczego i stabilności ekonomicznej. Mechanizm, który funkcjonował bardzo dobrze, zaczął się zacinać, skutkiem czego w 2018 r. Turcję dotknął kryzys ekonomiczny. Do jednej z jego przyczyn możemy zaliczyć wyżej wspomniany pucz, który przyczynił się do spadku zaufania inwestorów z zagranicy (Niemic, 2020, s. 14). Dodatkowo do kryzysu doprowadziła także bardzo nieopłacalna ekonomicznie interwencja wojskowa w Syrii, która zaczęła się w 2016 r. (Niemic, 2020, s. 15). Prezydent Erdoğan za kryzys zaczął obarczać Zachód i znowę wielkich rynków, jednakże kryzys był w dużym stopniu spowodowany złymi decyzjami prezydenta. Można stwierdzić, że gospodarka jest głównym przegranym decyzji podejmowanych przez rząd turecki. Kryzys, w jakim znajduje się turecka gospodarka, trwa do dziś, czego owocem jest kurs oficjalnej waluty Turcji, liry. Dolar kosztuje obecnie około 8 lir, podczas gdy 10 lat temu, w szczycie tureckiego rozwoju gospodarczego kosztował 1,5 liry (Żuławiński, 2020). Nie pomógł kredyt udzielony przez Katar, który wyniósł 15 mld dolarów, a zadłużenie Turcji w roku 2019 wyniosło 180 mld dolarów (Niemic, 2020, s. 27). Bez stabilnej gospodarki i pokonania kryzysu gospodarczego, długotrwałe plany Turcji dotyczące roli w światowym łańdże nie będą mogły się spełnić. Właśnie dlatego każdy sukces Turcji jest przedstawiany jako ogromny krok do przodu na użytek polityki wewnętrznej. Przykładem takiego działania jest pompatyczne oświadczenie prezydenta Erdoğan o tym, że Turcja znalazła wielkie złoża gazu pod dnem Morza Czarnego. Prezydent stwierdził, że dzięki tym złożom Turcja uniezależni się od dostaw gazu z zewnątrz, a także stanie się jego eksporterem. Jednakże, jak oceniają eksperci, odnalezione złożo jest zbyt małe, by w dłuższej perspektywie zaspokoić potrzeby Turcji, a jednocześnie znajduje się głęboko pod dnem morza, a więc jest ciężkie do eksploatacji (Marszewski, 2020).

Kolejnym przejawem ambicji mocarstwowych Turcji jest militaryzacja i modernizacja armii. Armia Turcji jest drugą armią w NATO pod względem liczebności wg portalu statistia.com.

W ostatnich miesiącach nasiliły się wypowiedzi prezydenta, które sugerują chęć wielkiego rozwoju potencjału militarnego. Mowa tu chociażby o deklaracji i zapo-

trzebowaniu przez Turcję na pełnoprawny lotniskowiec (Szopa, 2020) czy też wypowiedziach świadczących o chęci pozyskania przez Turcję broni jądrowej (Zielonka, 2019). W kwestii zakupów uzbrojenia najważniejsza była decyzja o zakupie rosyjskiego zestawu obrony rakietowej S-400, zamiast konstrukcji z ChRL, czy też USA. Spowodowała ona rozłam w stosunkach z zachodnimi partnerami z NATO.

Turcja rozwija swoje mocarstwowe ambicje także poprzez zagraniczne bazy wojskowe, które posiada w Tureckiej Republice Cypru Północnego, Somalii, Katarze czy Iraku (Wasilewski, 2019). Obecność w każdym z tych państw ma inne podłoże, ale celowość posiadania takich baz pozostaje niezmienna. Jest nim promocja swoich wpływów na kolejne regiony świata, wykraczające poza Bliski Wschód. Możliwa jest też budowa kolejnych tureckich baz wojskowych za granicą, np. w Sudanie, co dałoby Turcji dostęp do Morza Czerwonego. Ponadto istnieje możliwość powstania takiej bazy w Kuwejcie, który, podobnie jak Katar, jest w konflikcie z Arabią Saudyjską (Wasilewski, 2019). Katar jest bliskim sojusznikiem Turcji, której udzielił wyżej wspomnianego kredytu, a także udzielił zgody na otwarcie bazy wojskowej w obawie przed rosnącą niechęcią sunnickich państw takich jak Arabia Saudyjska, Egipt, czy Zjednoczone Emiraty Arabskie, co nasiliło się szczególnie po tzw. kryzysie katarskim z 2017 r. (Lang, Strachota, 2017).

Po przeanalizowaniu sytuacji wewnętrznej w Turcji i jej wpływu na politykę zagraniczną autor chciałby w drugiej części artykułu skupić się na czterech konfliktach, w które aktualnie zaangażowane jest państwo tureckie. Mowa o konflikcie w Syrii i w Libii, sporze o Górski Karabach, a także napiętych relacjach z Grecją i innymi państwami zainteresowanymi eksploracją podwodnych złóż gazu we wschodnim basenie Morza Śródziemnego.

Turcja a konflikt libijski.

Obecna odsłona wojny w Libii toczy się od roku 2014 i jest skutkiem wcześniejszej wojny domowej i obalenia rządzącego tym państwem Muamarra al-Kadaffiego. Autor przyjmuje cezurę 2014 r., bo jak wskazuje w swojej pracy M. Stempień, starcia rozpoczęte w maju 2014 r. rozpoczęły drugą wojnę domową w Libii (Stempień, 2019, s.9), a Turcja zaangażowała się w toczący konflikt po 2014 r.. Ankara w toczącym się konflikcie poparła cieszący się uznaniem międzynarodowym Rząd Zgody Narodowej (RZN) Fajiza as-Sarradża. RZN rywalizuje z siłami Libijskiej Armii Narodowej (LAN) pod wodzą generała Chalify Haftara. Oba ośrodki władzy korzystają z pomo-

cy różnych aktorów ze sceny międzynarodowej. RZN jest popierany poza Turcją także przez Włochy, natomiast wsparcie gen. Haftarowi zapewniają Arabia Saudyjska, Egipt, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Rosja, a także Francja. Turcja uważa Libię za kluczowe miejsce swojej zagranicznej aktywności, które pozwoli zrealizować jej ambicje mocarstwowe w regionie, a także przyczyni się do zabezpieczenia interesów ekonomicznych związanych z wydobyciem podwodnego gazu ziemnego (Wasilewski, 2020). W tym celu Turcja podpisała w 2019 r. porozumienie o delimitacji granic morskich z RZN, która w jej przekonaniu zapewnia jej pozycję suwerena i zmusza inne państwa regionu do uznawania jej roszczeń w powyższej materii. Zawarcie powyższego porozumienia odbyło się bez konsultacji z innymi zainteresowanymi państwami takimi jak Grecja, czy Cypr, co pokazuje politykę faktów dokonanych, którą realizuje Turcja (Wasilewski, 2020). Społeczeństwo tureckie nie popiera zaangażowania militarnego w konflikt libijski, jednakże nie przeszkadza to Turcji wspierać militarnie rząd RZN, co czyni poprzez dostawy broni, a także zapewnia żołnierzy prowadzących szkolenia dla libijskiej armii (Wasilewski, 2020). Turcja chciała uregulowania procesu pokojowego na wzór tzw. formatu astańskiego, czyli kooperacji Turcji, Iranu i Rosji na rzecz rozwiązania problemu syryjskiego. W proponowanym dla Libii formacie, zamiast Iranu miały się pojawić Włochy, jednakże propozycji tej nie poparł gen. Haftar (Wasilewski, 2020). Turecka interwencja w Libii została zintensyfikowana w lipcu i sierpniu, chociażby poprzez wykorzystanie fregat, czy lotnictwa (Gawęda, 2020). Niewątpliwie zaangażowanie w Libii daje Turcji kolejny środek nacisku na UE w postaci uruchomienia potencjalnej fali migrantów. Turcja może chcieć również na stałe zainstalować w Libii swoją bazę wojskową, co pozwoliłoby na jeszcze lepszą kontrolę tej części Morza Śródziemnego. W Libii, podobnie jak ma to miejsce w Syrii, zbiegają się interesy nie tylko Turcji, ale też Federacji Rosyjskiej, która popiera gen. Haftara. Niektórzy obserwatorzy twierdzą, że oba te państwa dążą do trwałego podziału stref swoich wpływów i przyjaznej koabitacji (Palowski, 2020). Rosja ma w Libii podobne interesy do Turcji, ale w jej przypadku chęć pozyskania kolejnych po Syrii baz na Bliskim Wschodzie symbolizuje chęci ulokowania się na stałe w regionie Bliskiego Wschodu (Dyner, 2019). Jednocześnie Rosja przed „arabską wiosną” miała bardzo dobre relacje gospodarcze z libijskim rządem i niewątpliwie po zakończeniu wojny chciałaby partycypować w odbudowie tego kraju. Rok 2020 przyniósł przełom na froncie libijskim, co pozwoliło zawrzeć w ostatnim czasie rozejm między obiema stronami, jednakże nie oznacza to końca rywalizacji turecko-rosyjskiej z Libią w tle (Wolska, 2020).

Podsumowując turecką obecność w Libii, autor może stwierdzić, że pokój w tym kraju w dużym stopniu zależeć będzie od woli Turcji, ponieważ jako jedyna wspiera ona uznawany na arenie międzynarodowej rząd, który bez jej wsparcia będzie pozbawiony dużej siły bojowej. Popierając ośrodek władzy uznawany na świecie, Turcja jawi się też jako zwolennik ładu i porządku w regionie.

Turecka interwencja w Syrii.

Kolejny konflikt, w który zaangażowana jest Turcja to wojna tocząca się w Syrii. Autor poświęci uwagę głównie operacji, która zaczęła się w październiku 2019 r. Przed nią Turcja interweniowała w Syrii dwukrotnie, najpierw w roku 2016, a później w 2018. Władze w Ankarze popierają w konflikcie stronę opozycyjną wobec wieloletniego prezydenta tego kraju Baszszara al-Asada, który poprzez krwawe tłumienie protestów domagających się jego ustąpienia doprowadził do wybuchu wojny domowej, która toczy się od 2011 r. Turcja uważa Asada za przyczynę destabilizacji Bliskiego Wschodu i dąży do jego obalenia, a także chciałaby partycypować w powojennej odbudowie Syrii. Turecka ofensywa rozpoczęła się w październiku 2019 r., w postaci wkroczenia tureckich wojsk do północnej części Syrii, w celu ustanowienia strefy buforowej oddzielającej tereny pod rządami Asada od granic Turcji. Jednocześnie na powyższe tereny miałyby być przesiedlone ok. 2 mln emigrantów, którzy obecnie przebywają w Turcji, a którzy uciekli z Syrii z powodu wojny (Wasilewski, 2019). Warto dodać, że Turcja naciskała na stworzenie strefy buforowej w Syrii już co najmniej od 2015 r., z powodu kryzysu migracyjnego, jednakże pozostało to bez odpowiedzi UE czy USA (Stępka, 2015). W związku z tym, z perspektywy Ankary interwencja była konieczna i była skutkiem braku działania szeroko pojętego zachodu, poza podpisaną w 2016 r. umową migracyjną z UE. Jednocześnie operacja turecka była także wymierzona w Syryjskie Siły Demokratyczne (SDF), w których większość stanowią Kurdowie mający powiązania z Partią Pracujących Kurdystanu, uznawaną przez Turcję za organizację terrorystyczną (Zielonka, 2019). Kurdowie byli do tego momentu wspierani przez USA w ich walce przeciwko Państwu Islamskiemu, jednakże po jego pokonaniu relacje się rozluźniły, a w końcu prezydent USA Donald Trump ogłosił wycofanie wojsk amerykańskich z Syrii. Kryzys z października zeszłego roku został zażegnany podpisaniem porozumienia rosyjsko-tureckiego w Soczi (Zielonka, 2019). Na jego mocy Turcja miała zarządzać prowincją Idlib, jednakże w marcu 2020 r. doszło do kolejnej eskalacji napięcia, kiedy to tureckie wojska zostały zaatakowane przez syryjskie siły rządowe i poniosły okre-

ślone straty. Ostatecznie zostało zawarte kolejne porozumienie między prezydentami Putinem i Erdoğanem, które skutkuje zawieszeniem broni i wspólnymi patrolami turecko-libijskimi w Syrii (Wasilewski, 2020).

Zarówno Syria, jak i Libia są też terenem działań, które można określić mianem *proxy wars*, czyli wojen zastępczych, w które są uwikłane regionalne mocarstwa, lub państwa aspirujące do tego miana. W przypadku Syrii są to odpowiednio Turcja i Iran, a także Federacja Rosyjska. Jak widać, Syria jest kolejnym miejscem, gdzie kolidują ze sobą wpływy Rosji i Turcji, jednakże w prowadzonej wobec siebie polityce nie widać ideologii, a raczej istotę wspólnych interesów. Oba państwa mają następującą listę wspólnych priorytetów takich jak, podtrzymanie więzi energetycznych - Rosja buduje w Turcji elektrownię atomową, a także eksportuje do Turcji swój gaz, dodatkowo przez terytorium Turcji poprowadzony został gazociąg TurkStream, którym Rosja chce dostarczać gaz do Europy z pominięciem Ukrainy (Marszałkowski, 2020). Poza kwestiami energetycznymi, Rosji zależy też na osłabieniu relacji Turcji z NATO i jej dalszym odosobnieniu, także w relacjach z UE (Legucka, 2018). Federacji Rosyjskiej zależy też na utrzymaniu władzy przez Asada, ponieważ gwarantuje on Rosjanom ich stałą obecność wojskową w Syrii w postaci baz wojskowych. Turcja jest ważnym graczem w konflikcie syryjskim, jednakże jej interwencja nie jest zasadna ekonomicznie, o czym wspominałem już wcześniej, a październikowa ofensywa została wykorzystana na użytek polityki wewnętrznej, by skonsolidować poparcie dla prezydenta.

Problem Górskiego Karabachu z perspektywy Turcji.

Wojna o Republikę Górskiego Karabachu, która ponownie wybuchła pod koniec września 2020 r. stworzyła kolejne miejsce, w którym regionalne potęgi mogą prowadzić wojnę zastępczą. W walce o Karabach po jednej ze stron biorą udział żołnierze Armenii i wspieranego przez Armenię Arcachu (ormiańska nazwa Górskiego Karabachu), po drugiej natomiast Azerowie dążący do odzyskania kontroli nad powyższym terytorium. Na gruncie prawa międzynarodowego terytorium Górskiego Karabachu przynależy do Azerbejdżanu, natomiast *de facto* jest to niezależne parapaństwo, którego nie uznaje nikt na arenie międzynarodowej. Karabach istnieje dzięki protekcji i pomocy finansowej Armenii i jest tak od momentu wojny, zakończonej w 1994 r., w wyniku której powstał powyższy twór.

W opisanym wyżej konflikcie Turcja jasno i otwarcie popiera Azerbejdżan, z którym łączy Turcję bliska więź, ponieważ są to narody z szeroko rozumianej rodziny

tureckiej, a także łączy je wspólnota interesów ekonomicznych i gospodarczych (Rokita, 2020). Jednocześnie Ormianie utożsamiają Azerów z Turkami i z ludobójstwem Ormian z czasów I wojny światowej. Turcja wspiera Azerbejdżan głównie poprzez dostawy sprzętowe, w tym wykorzystywane na masową skalę drony. Federacja Rosyjska, która ciągle jest głównym regionalnym graczem na Kaukazie jest związana z Armenią poprzez Organizację Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, która w razie ataku na terytorium jednego z członków zapewnia pomoc wojskową innym państw członkowskich. Ponadto na terenie Armenii Federacja Rosyjska posiada swoją bazę wojskową, która jest dla niej kluczowa, z powodu bliskości oddziaływania na NATO, w postaci nacisku na Turcję. Z Azerbejdżanem Rosję łączą dobre relacje gospodarcze, przede wszystkim sprzedaż broni, a także podobny system polityczny (Chawryło, 2020). W toczącym się konflikcie znaczące sukcesy zaczęła osiągać strona azerska, która jest coraz bliżej przejęcia ważnego szlaku komunikacyjnego tzw. Korytarza Ła-czyńskiego (Górecki, 2020). Widać też, że coraz lepszą pozycję zajmuje Turcja, która dzięki sukcesom Azerów stała się głównym rozgrywającym w konflikcie z powodu braku aktywności Federacji Rosyjskiej, która poza próbami mediacji pozostaje bier-na i prawdopodobnie pogodziła się z końcem *status quo* (Chawryło, 2020). Jedno-cześnie, aby ciągle dominować na Kaukazie Rosja musi zachować swoje wpływy w Armenii, która jak zauważa A. Bryc, jest jedynym przyczółkiem rosyjskim w re-gionie (Bryc, 2020). Ponadto jak podkreśla autorka, wsparcie tureckie dla Azerów jest pokłosiem słabej sytuacji ekonomicznej Turcji i jest wykorzystywana na potrzeby polityki wewnętrznej (Bryc, 2020). Do momentu odnoszenia sukcesów taka polityka opłaca się prezydentowi Erdoğanowi, jednakże przy ich braku może się to obrócić przeciwko niemu. Niewątpliwie Turcja poprzez zaangażowanie w konflikt karabaski zmienia *status quo* na Kaukazie i próbuje stworzyć kolejne pole rywalizacji z Rosją, które będzie mogła wykorzystać w Libii, czy Syrii.

Turecki problem NATO i Unii Europejskiej.

Obecnie mamy do czynienia z przesileniem relacji tureckich z jej zachodnimi partnerami w NATO. Składa się na to kilka czynników takich jak: interwencja Turcji w Libii i Syrii, konfrontacyjna polityka Ankary we wschodnim basenie Morza Śród-ziemnego, zakup przez Turcję rosyjskiego systemu obrony przeciwlotniczej S-400, a także długotrwałe blokowanie przez Turcję planów obronnych dla wschodniej flanki sojuszu (Kacprzyk, 2019). Niektóre z opisanych powyżej problemów odnoszą się tak-

że do relacji Turcji z UE z prostego powodu członkostwa większości państw NATO w UE. Na relacjach unijno-tureckich autor skupi się w drugiej części poniższego podrozdziału, po przeanalizowaniu relacji z NATO.

Głównym czynnikiem, który spowodował kryzys w relacjach na linii NATO-Turcja był niewątpliwie zakup przez Turcję rosyjskiego systemu uzbrojenia S-400. Powyższe działanie spowodowało automatyczne wyrzucenie Turcji z programu myśliwca F-35. Do tej pory członkowie organizacji nie inwestowali w uzbrojenie pochodzące z państw spoza sojuszu, a precedens, którego dopuściła się Turcja jest pierwszym tego typu działaniem. Na powyższym ruchu zyskuje Federacja Rosyjska, która poza czysto ekonomicznymi zyskami ze sprzedaży, jednocześnie narusza spójność sojuszu i dystansuje Turcję od reszty członków NATO (Kuczyński, 2019, s. 3). Jednakże nie była to główna przyczyna niechęci obu stron. Stopniowa niechęć narastała od kilku lat, a składały się na nią poza turecką polityką imperialną także oskarżenia wobec ruchu Gülena o wywołanie puczu z 2016 r. Gülen przebywa aktualnie w USA, a Turcja domaga się jego ekstradycji, na co nie chcą przystać Amerykanie. Jednocześnie Turcja już od dawna działała przeciwko USA, chociażby poprzez brak zgody na udostępnienie Amerykanom swoich baz podczas inwazji na Irak (Kuczyński, 2019, s. 5). Poza powyższymi czynnikami obie strony różniły się podejściem do Kurdów w Syrii. Stany Zjednoczone wspierały Kurdów i traktowały ich jako swoich największych sojuszników, natomiast Turcja od zawsze ich zwalcza, bojąc się powstania niepodległego państwa kurdyjskiego. Turcja na początku 2020 r. zadeklarowała zakup kolejnych baterii S-400, a we wrześniu dokonała pierwszych udanych testów tej broni (Sabak, 2020). Można więc zadać pytanie, jaka przyszłość czeka Turcję w NATO? S. Koziej definiuje Turcję jako „niepewnego sojusznika” (Koziej, 2020). Ponadto zwraca uwagę na fakt czystek w armii tureckiej, które dotknęły oficerów z doświadczeniem w misjach NATO, a także na to, że sojusz nie posiada procedury wyjścia członka z organizacji, co może w przyszłości doprowadzić do jeszcze większych napięć (Koziej, 2020). Jednocześnie S. Koziej zwraca uwagę na casus Francji i tego, że Turcja może podążać tą samą drogą, a więc opuścić struktury wojskowe sojuszu (Koziej, 2020). Autor ocenia szanse wyjścia Turcji z NATO na mało prawdopodobne, jednakże możliwe, gdyby Turcja chciała realizować ambicje ponadregionalne (Koziej, 2020). G. Kuczyński zwraca uwagę na fakt, że sojusz opłaca się obu stronom, zarówno Turcji, jak i reszcie państw NATO (Kuczyński, 2019, s. 11). Turcja zyskuje parasol atomowy i bezpieczeństwo przed innymi potęgami regionu, a NATO ma dostęp do baz na terenie Turcji, a także kontroluje cieśniny czarnomorskie (Kuczyński, 2019, s. 12).

Patrząc na powyższe opinie, nie wydaje się więc prawdopodobne, by Turcja chciała w najbliższym czasie opuścić sojusz, a zachodni partnerzy nie będą dążyć do jej celowego usunięcia. Jednakże imperialistyczna polityka Ankary może doprowadzić do kolejnych kryzysów we wzajemnych relacjach.

W tym akapicie autor chciałby się skupić na analizie relacji Turcji z UE. Niewątpliwie obecnie relacje między wyżej wymienionymi podmiotami ogniskują się obecnie na dwóch kwestiach. Jest to potencjalna fala imigrantów, która może przybyć do Europy na skutek wojen w Libii i Syrii, a także kwestia wyznaczenia granic stref ekonomicznych na Morzu Śródziemnym, co jest związane z eksploatacją złóż gazu ziemnego, które znajdują się pod dnem morza. Pomimo rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z UE w 2005 r., obecnie obie strony zdają sobie sprawę, że jest to perspektywa bardzo odległa, jeśli nie niemożliwa (Wasilewski, 2020). W tym momencie głównej uwagi nie przykuwa też problem cypryjski, który choć nierozwiązany, nie przykuwa uwagi tak bardzo, jak kryzys migracyjny i spory delimitacyjne. Jak wspomina P. Osiewicz, Cypr posiada swoje znaczne złoża gazu ziemnego, a ich potencjalna eksploatacja może skłonić obie strony do normalizacji stosunków i utworzenia federacji, za cenę wspólnych zysków z wydobywania surowca (Osiewicz, 2014, s. 6). Jednakże problem istnieje i nie jest on korzystny ani dla Ankary, ani dla UE (Alagierski, 2017, s. 22). Włączenie Cypru do Wspólnoty było swego rodzaju precedensem, za czym bardzo optowała Grecja.

Kwestia uchodźców została w pewien sposób rozwiązana poprzez porozumienie zawarte w 2016 r., w którym Turcja zobowiązała się do powstrzymania fali uchodźców na swoim terytorium za cenę korzyści finansowych, zliberalizowanie programu wizowego, a także nowy impuls w negocjacjach akcesyjnych (Wasilewski, 2020). Jednakże cztery lata po zawarciu wspomnianej wyżej umowy ani nie została zliberalizowana polityka wizowa, ani Turcja nie przybliżyła się do członkostwa w UE. Wydaje się, że nie ma na to szans też w najbliższej przyszłości, ponieważ regres demokracji następuje w Turcji cały czas. Dodatkowo strona turecka uznała umowę o migracji jako skuteczne narzędzie nacisku na UE i wielokrotnie groziła jej zerwaniem (Wasilewski, 2020). Można zauważyć czysto transakcyjne podejście do wyżej omawianej kwestii przez obie strony. Umowa migracyjna jest skutecznym impulsem nacisku na UE, o którym nie mogą zapominać europejscy decydenci.

W ostatnich tygodniach na nowo rozgorzała rywalizacja między państwami zainteresowanymi wydobywaniem gazu z podmorskich złóż we wschodnim basenie Morza Śródziemnego. Turcja rywalizuje tutaj z Grecją, Cyprzem, Egiptem, Izraelem,

a także Francją i USA. W 2019 r. zostało powołane Wschodniośroziemnomorskie Forum Gazowe w skład którego weszły: Egipt, Izrael, Jordania, Grecja, Republika Cypru, Włochy, a także Autonomia Palestyńska, a inicjatywa ta jest wspierana przez USA i Francję (Wasilewski, 2019). Ma ono na celu budowę gazociągu EastMed, który przez Grecję i Włochy ma dostarczać gaz do Europy (Repetowicz, 2020). Forum to jest wymierzone głównie w interesy tureckie i stanowi przeciwwagę dla działań Turcji takich jak chociażby umowa delimitacyjna z Libią z 2019 r., czy też projekt gazociągu TurkStream. Turcja rości sobie prawa do korzystania ze złóż gazu, który znajdują się na wodach terytorialnych Grecji, czy Cypru i w tym celu od zeszłego roku zintensyfikowała poszukiwania i odwierty na spornych terenach (Repetowicz, 2020). Wg Grecji i Cypru tureckie statki badawcze pod osłoną tureckiej floty łamią postanowienia Konwencji o Prawie Morza z 1982 r., jednakże wg Turcji ma ona prawo do eksploatacji tych złóż, a dodatkowo Turcja nie ratyfikowała powyższej konwencji, by mogła rościć sobie prawa do greckich i cypryjskich złóż (Repetowicz, 2020). Polityka prowadzona przez Turcję wpisuje się w schemat polityki faktów dokonanych i prowadzi do konfliktu nie tylko z Grecją, czy Cyprzem, ale także Francją, z którą Turcja ma sprzeczne interesy w Libii, a w czerwcu tego roku doszło do incydentu okrętów Francji i Turcji, po których Francja wycofała swoje uczestnictwo z misji Sea Guardian, która ma za zadanie przestrzeganie embarga na dostawy broni do Libii. Lipiec i Sierpień 2020 r. były miesiącami dużej intensyfikacji ćwiczeń i manewrów na Morzu Śródziemnym, o czym wspominał J. Raubo (Raubo, 2020). Napięta sytuacja chwilowo wydaje się być opanowana, jednakże można być pewnym, że spory delimitacyjne powrócą i będą problemem dla Cypru, czy Grecji, a poprzez to dla całej UE. Nie można przy tym zapominać, że Turcja jest silnie związana ekonomicznie z UE, a długotrwały konflikt może narazić Turcję na sankcje (Adamczyk, 2017, s.13). Powyższa ewentualność byłaby tym bardziej dotkliwa, że Turcja ciągle znajduje się w kryzysie gospodarczym, pogłębianym pandemią koronawirusa. Relacje Turcji z UE nadal będą się ogniskować wokół problemu migracyjnego i sporów delimitacyjnych, jednakże taki stan rzeczy na dłuższą metę może być dla Ankary niekorzystny ekonomicznie.

Zakończenie

Podsumowanie swoich rozważań autor chciałby zacząć od zwrócenia uwagi na fakt, że Turcja jest zaangażowana nie tylko w wyżej opisane konflikty, ale jest też aktywna chociażby w Iraku czy w mniejszym stopniu na Bałkanach. Dodatkowo na osobne miejsce zasługuje analiza relacji Turcji z kolejnym regionalnym mocarstwem na Bliskim Wschodzie, jakim jest Iran. Polityka Turcji ogniskuje też zainteresowanie państw arabskich, które poza Katar, są jej wrogiem i dla których Turcja jest obok Iranu głównym zagrożeniem w opisywanym regionie (Nowacka, 2020). Jest tak z powodu konfliktu z Arabią Saudyjską, którego przyczyn należy upatrywać we wsparciu Turcji dla Palestyńczyków i zastąpieniu w tej roli Saudyjczyków, a także w chęci przejęcia przez Turcję pozycji lidera sunnickich państw w regionie (Wojnarowicz, 2020). Pokazuje to, że Turcja prowadzi wielowektorową politykę, która nie zawsze przynosi jej określone korzyści. Na podstawie przeprowadzonej analizy cech wyszczególnionych przez J. Bryłę, a także rankingu stworzonego na podstawie obliczeń metodą Sułka autor może potwierdzić tezę, że Republika Turcji jest mocarstwem regionalnym z ambicjami ponadregionalnymi, lecz nie spełnia warunków, aby klasyfikować ją jako mocarstwo światowe. Znajduje to idealne odzwierciedlenie w wyżej wymienionym rankingu, gdzie Turcja w żadnej kategorii nie wykracza poza kategorię mocarstwa lokalnego (Białoskórski, Kiczma, Sułek, 2019, str. 33). Turcja wyraża chęć do przewodzenia w regionie, leży w szeroko rozumianym regionie MENA, a jej pozycja jest respektowana przez inne państwa regionu, spełnia więc definicję mocarstwa regionalnego. Dla Turcji region MENA jest kluczowy do przewodzenia światem, dlatego też ambicje Turcji sięgają zdobycia pozycji mocarstwa globalnego. Świadczą o tym wypowiedzi prezydenta Erdoğan, chęć pozyskania broni atomowej, czy właśnie szerokie zaangażowanie w regionalne konflikty. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że w analizowanych konfliktach Turcja jest jednym z głównych graczy, a w przypadku konfliktu o Górski Karabach, głównym. Jednocześnie zaangażowanie w Syrii, Libii i na Kaukazie sprawia, że Turcja rywalizuje w powyższych konfliktach z Federacją Rosyjską. Pomimo różnych celów w opisywanych konfliktach oba państwa są w stanie prowadzić współpracę i niejako dzielić swoje strefy wpływów w konflikcie libijskim i syryjskim. O ambicjach mocarstwowych świadczą także zagraniczne bazy wojskowe, które Turcja intensywnie rozwija, a także wykorzystanie pandemii koronawirusa do prowadzenia polityki zagranicznej w postaci pomocy humanitarnej. Rysą na mocarstwowych ambicjach Turcji są rela-

cje z UE i NATO, które w dłuższej perspektywie mogą doprowadzić do przesilenia i potencjalnego konfliktu. W relacjach z UE Ankara może naciskać na Brukselę kwestią uchodźców, a jednocześnie jest w dużym stopniu uzależniona od UE poprzez gospodarkę. Właśnie gospodarka może w najbliższym czasie uniemożliwić realizację planów mocarstwowych, ponieważ gospodarka Turcji pozostaje w ciągłym kryzysie, wzmocnionym przez światową pandemię. Bez opracowania nowego modelu rozwoju i zestawu reform ekonomicznych, Turcja pozostanie „niespełnionym” mocarstwem. Zbyt silnym, by konkurować z rywalami na Bliskim Wschodzie, a także zbyt słabym, by stać się mocarstwem światowym.

Bibliografia

- Adamczyk, A. (2017). Quo Vadis Turcja - koniec europejskiego kierunku w polityce zagranicznej Turcji?. *Rocznik Integracji Europejskiej. Nr 11 (2017). s. 263-277. DOI : 10.14746/rie.2017.11.19.*
- Alagierski, M. (2017). Relacje Turcji z Unią Europejską. Kwestia członkostwa Republiki Cypru we Wspólnocie. *Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne. Nr XIII (2) 2017. s. 50-74. DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2017.010>.*
- Ananicz, S. (2015). Samotność w cnocie. Ideologia nowoturecka w polityce zagranicznej Turcji. *Punkt Widzenia OSW, Nr 49*. Pobrane z: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_49_pl_samotnosc_cnocie_net.pdf. [dostęp: 15.11.2020].
- Białoskórski, Kiczma, Sułek. (2019). *Potęga Państw 2019. Rankingi Potęgometryczne*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR
- Bógdał-Brzezińska, A. (2009). *Mocarstwowość w teorii stosunków międzynarodowych. Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Bryc, A. (2020). Azerowie i Ormianie umierają za Karabach. Mocarstwa prowadzą tam swoje rozgrywki. *Nowa Europa Wschodnia*. Pobrane z: https://new.org.pl/#683,bryc_gra_o_karabach. [dostęp: 14.11.2020].
- Bryła, J. (2012). Mocarstwa regionalne jako wyzwanie badawcze. Wybrane zagadnienia. *Forum Politologiczne. Nr 13 2012. s. 17-43. DOI: brak.*
- Chawryło, K. (2020). Rosja wobec konfliktu w Górskim Karabachu: wykalkulowana neutralność. *Analizy OSW, 26.10.2020*. Pobrane z: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-10-26/rosja-wobec-konfliktu-w-gorskim-karabachu-wykalculowana-neutralnosc>. [dostęp: 15.11.2020].
- Chudziak, M. (2018). Kadry decydują o wszystkim - reforma armii w Turcji. *Komentarze OSW, 26.06.2018*. Pobrane z: https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2018-06-26/kadry-decyduja-o-wszystkim-reforma-armii-w-turcji#_ftn6. [dostęp: 15.11.2020].
- Chudziak, M. (2017). Pucz jako mit założycielski. Filary ideologiczne nowej Turcji. *Punkt Widzenia OSW, nr 66*. Pobrane z: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/_pw_66_pucz-jako-mit_net_0.pdf. [dostęp: 15.11.2020].
- Chudziak, M. (2020). Turcja: Hagia Sophia ponownie meczetem. *Analizy OSW, 15.07.2020*. Pobrane z: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-07-15/turcja-hagia-sophia-ponownie-meczetem>. [dostęp: 15.11.2020].

- Dyner, A. (2019). Polityka Rosji wobec Libii. *Biuletyn PISM. Nr 6 (1754) 2019*. Pobrane z: https://www.pism.pl/publikacje/Polityka_Rosji_wobec_Libii. [dostęp: 14.11.2020].
- Gawęda, M. (2020). Turecka operacja połączona w Libii. *Defence24*. Pobrane z: <https://www.defence24.pl/turecka-operacja-polaczona-w-libii-analiza>. [dostęp: 16.11.2020].
- Górecki, W. (2020). Górski Karabach: kluczowa faza azerbejdżańskiej ofensywy. *Analizy OSW, 6.11.2020*. Pobrane z: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-11-06/gorski-karabach-kluczowa-faza-azerbejdzanskiej-ofensywy>. [dostęp: 14.11.2020].
- Kacprzyk, A. (2019). Spotkanie przywódców NATO w Londynie. *Komentarz PISM. Nr 66 2019*. Pobrane z: https://www.pism.pl/publikacje/Spotkanie_przywodcow_NATO_w_Londynie. [dostęp: 15.11.2020].
- Koziej, S. (2020). Kryzys turecki w NATO i jego scenariusze. *Pulaski Policy Papers*. Pobrane z: <https://pulaski.pl/pulaski-policy-paper-s-koziej-kryzys-turecki-w-nato-i-jego-scenariusze/>. [dostęp: 13.11.2020].
- Kuczyński, G. (2019). Przyszłość Turcji w NATO po zakupie S-400. *Warsaw Institute*. Pobrane z: <https://warsawinstitute.org/pl/przyszlosc-turcji-w-nato-po-zakupie-s-400/>. [dostęp: 13.11.2020].
- Lang J., Strachota, K. (2017). Turcja wobec kryzysu katarskiego. *Analizy OSW, 21.06.2017*. Pobrane z: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-06-21/turcja-wobec-kryzysu-katarskiego>. [dostęp: 15.11.2020].
- Legucka, A. (2018). Perspektywy partnerstwa Rosji z Turcją. *Biuletyn PISM. Nr 80 (1653) 2018*. Pobrane z: https://pism.pl/publikacje/Perspektywy_partnerstwa_Rosji_z_Turcji. [dostęp: 15.11.2020].
- Legucka, A. Wasilewski, K. (2020). Porozumienie turecko-rosyjskie wobec kryzysu w Syrii. *Komentarz PISM. Nr 17 2020*. Pobrane z: https://www.pism.pl/publikacje/Porozumienie_tureckorosyjskie_wokol_kryzysu_w_Syrii. [dostęp: 14.11.2020].
- Marszałkowski, M. (2020). Czy lądowa część Turkish Stream w Bułgarii będzie opóźniona? *Biznes Alert*. Pobrane z: <https://biznesalert.pl/turk-stream-turecki-potok-gazprom-bulgartransgaz-turcja-rosja-energetyka/>. [dostęp: 12.11.2020].
- Marszewski, M. (2020). Turcja: gazowe sny o potędze. *Analizy OSW, 26.08.2020*. Pobrane z: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-08-26/turcja-gazowe-sny-o-potedze>. [dostęp: 15.11.2020].
- Matusiak, M. (2015). Wielki skok. Turcja pod władzą Erdoğan. *Punkt Widzenia OSW, nr 51*. Pobrane z: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_51_pl_wielki-skok_net.pdf. [dostęp: 15.11.2020].

- Niemiec, J. (2020). Wpływ decyzji politycznych na przebieg kryzysu gospodarczego w Turcji. *Jagielloński Przegląd Bezpieczeństwa*. Nr 2 (3) 2017. s. 52-78. DOI: brak.
- Nowacka, S. (2020). Duże ambicje małego państwa - polityka zagraniczna ZEA. *Biuletyn PISM*. Nr 179 (2111) 2020. Pobrane z: https://www.pism.pl/publikacje/Duze_ambicje_małego_panstwa__polityka_zagraniczna_ZEA. [dostęp: 14.11.2020].
- Osiewicz, P. (2009). Iran jako mocarstwo regionalne na Bliskim Wschodzie przed i po rewolucji z 1979 roku. Dzisiów - Szuszczykiewicz. *Iran - 30 lat po rewolucji ss.* 67-82. *Biblioteka Bezpieczeństwa Narodowego*.
- Osiewicz, P. (2011). Stosunki irańsko-tureckie na początku XXI wieku: implikacje dla Bliskiego Wschodu. *Przegląd Strategiczny*. Nr 1 2011. s. 85-102. DOI: 10.14746/ps.2011.1.7.
- Osiewicz, P. (2014). Złoża gazu ziemnego we wschodniej części Morza Śródziemnego: implikacje dla Cypru. *Rocznik Integracji Europejskiej*. Nr 8 (2014). s. 93–104. DOI: 10.14746/rie.2014.8.7.
- Palowski, J. (2020). Putin i Erdogan chcą zamrożenia konfliktu w Libii?. *Defence24*. Pobrane z: <https://www.defence24.pl/putin-i-erdogan-chca-zawieszenia-broni-w-libii>. [dostęp: 13.11.2020].
- Raubo, J. (2020). Trwa przeciąganie liny we wschodniej części Morza Śródziemnego. *Defence24*. Pobrane z: <https://www.defence24.pl/trwa-przeciaganie-liny-we-wschodniej-czesci-morza-sroziemnego-komentarz>. [dostęp: 13.11.2020].
- Repetowicz, W. (2020). Światowa wojna na Morzu Śródziemnym. *Defence24*. Pobrane z: <https://www.defence24.pl/swiatowa-wojna-na-morzu-sroziemnym-opinia>. [dostęp: 13.11.2020].
- Rokita, Z. (2020). Górski Karabach. Najświętsza ze świętych wojen. Z Rosją w tle. *Magazyn Wirtualna Polska*. Pobrane z: <https://magazyn.wp.pl/informacje/arttykul/gorski-karabach-najswietsza-ze-swietych-wojen-z-rosja-w-tle>. [dostęp: 15.11.2020].
- Sabak, J. (2020). Tureckie testy S-400 niepokoją USA i Grecję. *Defence24*. Pobrane z: <https://www.defence24.pl/tureckie-testy-s-400-niepokoja-usa-i-grecje>. [dostęp: 13.11.2020].
- Stempień, M. (2019). Wojna domowa w Libii w latach 2014 - 2018. *Mysł Polityczna i Ekonomiczna*. Nr 1 (64) 2019. str. 294-315. DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.11/m.stempien
- Strzępka, K. (2015). Turcja deklaruje współpracę w sprawie uchodźców, ale przedstawia żądania. Pobrane z: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Turcja-deklaruje-wspolprace-ws-uchodzcow-ale-przedstawia-zadania-3419388.html>.

- Szopa, M. (2020). Turcja chce „prawdziwego lotniskowca”. *Defence24*. Pobrane z: <https://www.defence24.pl/turcja-chce-prawdziwego-lotniskowca>. [dostęp: 13.11.2020].
- Wasilewski, K. (2020). „Koronadyplomacja” Turcji - wykorzystanie epidemii w tureckiej polityce zagranicznej. *Biuletyn PISM. Nr 75 (2007) 2020*. Pobrane z: https://www.pism.pl/publikacje/Koronadyplomacja_Turcji___wykorzystanie_epidemii_w_tureckiej_polityce_zagranicznej. [dostęp: 15.11.2020].
- Wasilewski, K. (2019). Ku statusowi mocarstwa - zagraniczne bazy wojskowe Turcji. *Biuletyn PISM. Nr 76 (1824) 2019*. Pobrane z: https://www.pism.pl/publikacje/Ku_statusowi_mocarstwa___zagraniczne_bazy_wojskowe_Turcji_. [dostęp: 15.11.2020].
- Wasilewski, K. (2020). Napięcia we wschodniej części Morza Śródziemnego - pilne wyzwania dla Unii Europejskiej. *Biuletyn PISM. Nr 117 (1865) 2019*. Pobrane z: https://www.pism.pl/publikacje/Napiecia_we_wschodniej_czesci_Morza_Srodziemnego___pilne_wyzwanie_dla_Unii_Europejskiej. [dostęp: 15.11.2020].
- Wasilewski, K. (2020). Turcja wobec Libii. *Biuletyn PISM. Nr 14 (1946). 2020*. Pobrane z: https://www.pism.pl/publikacje/Turcja_wobec_Libii_. [dostęp: 15.11.2020].
- Wasilewski, K. (2019). Turecka operacja w północnej Syrii. *Biuletyn PISM. Nr 141 (1889) 2019*. Pobrane z: https://www.pism.pl/publikacje/Turecka_operacja_w_ponocnej_Syrii_. [dostęp: 15.11.2020].
- Wasilewski, K. (2018). Wybory w Turcji: Podwójne zwycięstwo Erdoğan. *Komentarz PISM. Nr 48 2018*. Pobrane z: https://www.pism.pl/publikacje/Wybory_w_Turcji_podwojne_zwyciestwo_Erdogana. [dostęp: 15.11.2020].
- Wasilewski, K. (2020). Zmiany w polityce Unii Europejskiej wobec Turcji. *Biuletyn PISM. Nr 180 (2112) 2020*. Pobrane z: https://www.pism.pl/publikacje/Zmiany_w_polityce_Unii_Europejskiej_wobec_Turcji. [dostęp: 15.11.2020].
- Wojnarowicz, M. (2020). Palestyna w polityce zagranicznej Turcji. *Biuletyn PISM. Nr 216 (2148) 2020*. Pobrane z: https://www.pism.pl/publikacje/Palestyna_w_polityce_zagranicznej_Turcji. [dostęp: 14.11.2020].
- Wolska, A. (2020). ONZ: Walczące w Libii strony porozumiały się ws. stałego rozejmu. *Euractiv.pl*. Pobrane z: <https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/onz-walczace-w-libii-strony-porozumialy-sie-ws-stalego-rozejmu/>. [dostęp: 13.11.2020].
- Zielonka, M. (2019). Erdogan chce broni jądrowej dla Turcji. *Defence24*. Pobrane z: <https://www.defence24.pl/erdogan-chce-broni-jadrowej-dla-turcji>. [dostęp: 14.11.2020].
- Zielonka, M. (2019). Rosyjska ruletka w Syrii, czyli geopolityczna gra Moskwy wobec tureckiej inwazji na Rożawę. *Defence24*. Pobrane z: <https://www.defence24>.

pl/rosyjska-ruletka-w-syrii-czyli-geopolityczna-gra-moskwy-wokol-tureckiej-in-wazji-na-rozawe-analiza. [dostęp: 14.11.2020].

Zielonka, M. (2019). Rosyjski ład, czyli jak Moskwa rozegrała konflikt syryjski. *Defence24*. Pobrane z: <https://www.defence24.pl/rosyjski-lad-czyli-jak-moskwa-rozegrala-konflikt-syryjski-analiza>. [dostęp: 14.11.2020].

Żuławiński, M. (2020). Krach walutowy w Turcji trwa. 8 lir za dolara. *Bankier.pl*. Pobrane z: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Krach-walutowy-w-Turcji-trwa-8-lir-za-dolara-7988155.html>. [dostęp: 13.11.2020].



Alcumena

Pismo Interdyscyplinarne
Interdisciplinary Journal

Nr 1(1)/2020



DOI: 10.34813/psc.1.2020.8

www.alcumena.fundacjapsc.pl

Kryzys na Bliskim Wschodzie od śmierci gen. Kassema Sulejmaniego do zestrzelenia ukraińskiego samolotu

Middle East crisis from death the of gen. Qassem Soleimani to the shooting down of the Ukrainian plane

Marcin Dobrowolski

ORCID: 0000-0002-1915-8583

e-mail: dobrowolski.mj@gmail.com

Akademia Marynarki Wojennej

Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych

This article presents the events that took place in the Middle East in January 2020, which more or less directly resulted from the American assassination of General Qassem Soleimani and the downing of a Ukrainian airline plane by the Iranian armed forces in a maximally synthetic way. The article presents a number of comments by journalists dealing with the subject, as well as statements by politicians and scientific experts, which, according to the author, are able to paint a picture of past events on many different levels.

Keywords: Middle East, Iran, USA, Qassem Soleimani.

Dnia 03 stycznia 2020 Dżawad Zarif, irański minister spraw zagranicznych, zamieścił na swoim Twitterze następujący wpis: „Amerykański akt międzynarodowego terroryzmu, którego celem było zabójstwo Generała Solejmaniego – najsukcesowniejszej siły zwalczającej Daesh (ISIS), Al Nusrah, Al Qaeda itd. – stanowi niezwykle niebezpieczną i głupią eskalację. USA ponosi odpowiedzialność za wszelkie konsekwencje swojego nieprzewidywalnego awanturnictwa”¹ (Zarif, 2020). Jak doniosły serwisy informacyjne na całym świecie, w nocy z 2 na 3 stycznia 2020 roku, na terenie portu lotniczego w Bagdadzie, na rozkaz prezydenta Donalda Trumpa², dokonując ataku za pomocą dronów, dokonano udanego zabójstwa generała Kassema Sulejmaniego oraz lidera Haszed Szaabi, szyickiej milicji w Iraku, Abu Mahdiego al-Muhandisa.

Kassem Sulejmani był dowódcą elitarniej brygady Al-Kuds wchodzącej w skład irańskiej siły zbrojnej Korpusu Strażników Rewolucji. Korpus Strażników Rewolucji został utworzony zaraz po zwycięstwie rewolucji islamskiej w 1979 roku. Należą do niego najbardziej lojalni i oddani reżimowi żołnierze. Jak pisze Małgorzata Abassy: „Zadania Korpusu są realizowane praktycznie we wszystkich obszarach życia społecznego, politycznego i gospodarczego kraju. (...) główne zadanie [korpusu] pozostało niezmienione: sprowadza się ono do pełnego wcielenia w życie założeń rewolucji islamskiej i jej eksportu poza granice Iranu(...)” (Abassy, 2019, s. 109). Natomiast brygada Al-Kuds to świetnie wyszkolona jednostka komandosów z doświadczeniem bojowym we wszystkich punktach zapalnych Bliskiego Wschodu, gdzie sięgają interesy Teheranu. Jak mówił, cytowany przez dziennik Rzeczpospolita irański pisarz i publicysta Hooman Majd: „Głównym zadaniem jednostki stała się obrona narodowych interesów Iranu poza jego granicami (...). Od tego momentu jednostka skupiła się na zwalczaniu wrogów Teheranu, wspieraniu proirańskich bojówek w całym regionie, organizowaniu zamachów, przewrotów i zabójstw” (Łuniewski, 2020). Sulejmani cieszył się zaufaniem Najwyższego Przywódcy Rewolucji Islamskiej Alego Chameneiego, posiadał olbrzymie wpływy w Iraku i Syrii. Był uważany za architekta regionalnej strategii Teheranu. Co istotne, był popularny wśród swoich żołnierzy, a także, według badań przeprowadzonych „przez naukowców z Uniwersytetu w Maryland wspólnie z irańskimi badaczami pokazał, że Sulejmani cieszy[ł] się zaufaniem 83 proc. Irańczyków” (Łuniewski, 2020).

¹ Wszelkie tłumaczenia z języka angielskiego pochodzą od autora.

² Sekretarz Stanu USA Mike Pompeo tłumaczył, że zamachu dokonano, aby zapobiec bezpośredniemu zagrożeniu. Z czasem jednak wiele wskazywało na akcję prewencyjną przygotowywaną przez dłuższy czas. por.: <https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-usa/pompeo-tiptoes-away-from-talk-of-imminent-attack-planned-by-irans-soleimani-idUSKBN1Z61TE>.

Zamach na generała Sulejmaniego uwidocznił kilka problemów, o których pisze Robert Czulda: „Z punktu widzenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Republiki Islamskiej jest to wielki cios. Wskazać można dwie zasadnicze płaszczyzny – psychologiczno-polityczną i strategiczną. Po pierwsze, to klęska wizerunkowa Iranu – śmiertelny wróg zabił czołowego dowódcę. (...) Iran w ostatnim czasie starał się podnieść poprzeczkę w regionalnej wojnie nerwów i pokazać, że jest gotów dalej eskalować napięcie. Trump wycofał się z tej gry, nie wspierając Arabii Saudyjskiej po serii ataków na tankowce i saudyjską rafinerię. Efektem był wyraźny w drugiej połowie 2019 roku kryzys wiary w amerykańskie gwarancje bezpieczeństwa wśród arabskich monarchii Zatoki Perskiej. Jednocześnie dzięki swej ryzykownej grze Teheran odsunął wówczas ryzyko wojny. Teraz jednak sytuacja diametralnie się odwróciła – to Amerykanie zaatakowali, a Trump pokazał, to co wcześniej pokazywali Irańczycy, a więc gotowość do zwiększania stawki tej ryzykownej gry. Iran nie może pozwolić sobie na otwartą wojnę ze Stanami Zjednoczonymi, ale jeśli nie zareaguje to przegra kolejną odsłonę psychologicznego starcia” (Czulda, 2020). Generała Kassema Sulejmaniego w Iranie ogłoszono męczennikiem a Najwyższy Przywódca Ali Chamenei ogłosił jego następcę na stanowisko dowódcy Al-Kuds. Został nim generał brygady Esmail Ghaani.

Śmierć generała wywołała lawinę komentarzy ze strony przywódców zainteresowanych państw, a także innych aktorów w regionie. Reuters przytoczył niektóre wypowiedzi w swoim serwisie internetowym dedykowanym Iranowi: „Wszyscy wrogowie powinni wiedzieć, że dżihad oporu będzie kontynuowany z podwójną motywacją, a na bojowników w świętej wojnie czeka zdecydowane zwycięstwo” - powiedział Khamenei w oświadczeniu transmitowanym przez telewizję. Iran często określa kraje regionu i siły przeciwne Izraelowi i Stanom Zjednoczonym jako „front oporu”. (...) „Męczeństwo Soleimaniego sprawi, że Iran będzie bardziej zdecydowany przeciwstawić się amerykańskiemu ekspansjonizmowi i bronić naszych islamskich wartości”, powiedział Rouhani w oświadczeniu. „Bez wątpienia Iran i inne kraje w regionie szukające wolności zemszczą się za jego śmierć.” (...) „Nalot na lotnisko w Bagdadzie jest aktem agresji na Irak i naruszeniem jego suwerenności, który doprowadzi do wojny w Iraku, w regionie i na świecie, powiedział w oświadczeniu Abdul Mahdi. Nalot naruszył również warunki amerykańskiej obecności wojskowej w Iraku i powinien zostać spełniony zgodnie z przepisami, które chronią bezpieczeństwo i suwerenność Iraku, dodał.” (...) „Bezwzględny atak na międzynarodowe lotnisko w Bagdadzie ostatniej nocy jest bezczelnym naruszeniem irackiej suwerenności i międzynarodowych porozumień. Doprowadziło to do zabicia kilku dowódców, któ-

rzy pokonali terrorystów z [tzw.] Państwa Islamskiego”, przekazało w oświadczeniu biuro [Wielkiego Ajatollaha] Sistaniego.” (...) „Jako patron patriotycznego irackiego ruchu oporu wydaję rozkaz, aby wszyscy mudżahedini, a zwłaszcza Armia Mahdiego, Brygada Dnia Obiecanego oraz wszystkie patriotyczne i zdyscyplinowane grupy były gotowe do ochrony Iraku”, powiedział w oświadczeniu (Gopalakrishnan, Kerry, 2020) [Muktada Al-Sadr]. Swój komentarz przedstawili też politycy amerykańscy: Mike Pompeo: „Irakijczycy - Irakijczycy - tańczący na ulicy w poszukiwaniu wolności; wdzięczni, że generała Soleimaniego już nie ma”. Nancy Pelosi, przewodnicząca Izby Reprezentantów: „Dzisiejszy atak z powietrza grozi dalszą niebezpieczną eskalacją przemocy. Ameryka - i świat - nie może sobie pozwolić na eskalację napięć do punktu bez powrotu. Administracja przeprowadziła dzisiejsze naloty w Iraku bez zezwolenia na użycie sił zbrojnych (AUMF) przeciwko Iranowi. Co więcej, działanie to zostało podjęte bez konsultacji z Kongresem”. Senator Jim Risch, republikański przewodniczący senackiej komisji ds. stosunków z zagranicą: „W imieniu wszystkich amerykańskich żołnierzy, którzy zginęli lub zostali ranni z powodu irańskiego IED lub rakiety w Iraku na przestrzeni lat, dziś sprawiedliwości stało się zadość” (Gopalakrishnan, Kerry, 2020).

Najwyższy przywódca nie tylko mianował następcę dowódcy Al-Kuds, ale także ogłosił rychłą zemstę. Te deklaracje z kolei wywołały falę spekulacji wśród ekspertów i dziennikarzy co do możliwości wybuchu wojny w regionie, która może się szeroko rozlać. Jakub Gajda na końcu swojej analizy dla Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego, zawarł następujące wnioski:

1. Eskalacja napięcia w regionie, najprawdopodobniej, objawi się w pierwszej kolejności w Iraku, również ze względu na śmierć al-Muhandisa.

2. Istnieje możliwość kolejnych ataków z terytorium Jemenu na amerykańskiego sojusznika – Arabię Saudyjską.

3. Należy spodziewać się większej aktywności szyickich grup w Libanie i ostrzału terytorium Izraela z terytoriów palestyńskich.

4. W wyniku wyżej wspomnianej eskalacji konfliktów bliskowschodnich i ewentualnego, lecz coraz bardziej prawdopodobnego wciągnięcia w otwartą wojnę samego Iranu, konsekwencje sięgną także Europy. Istotne pogłębienie kryzysu uchodźczego – to realna perspektywa na najbliższe miesiące.

5. Kolejna odpowiedź Waszyngtonu na działania irańskie/inspirowane przez Iran tudzież, milicje szyickie i uwikłanie Stanów Zjednoczonych w kolejną wojnę na Bliskim Wschodzie, odwróci uwagę Waszyngtonu od innych strategicznych regionów.

Poszerzy to pole do realizacji planów takim państwom jak Rosja i Chiny. Te dwa państwa stoją obecnie w najkorzystniejszej i najbezpieczniejszej pozycji w obliczu ewentualnego bezpośredniego starcia na linii Iran – Stany Zjednoczone (Gajda, 2020).

Jednym z natychmiastowych skutków zamachu był skok cen ropy (o 3 dolary za baryłkę), złota i japońskiego jena (Jones, Lash, 2020). Natomiast Pentagon zdecydował o wysłaniu kolejnych 3000 żołnierzy na Bliski Wschód (Adler i in., 2020). Rozpoczyna się wojna grózb i nerwów po zapowiedzi odwetu przez Iran. Dnia 4 stycznia Donald Trump ogłosił, że w razie irańskiego odwetu Stany Zjednoczone mają zidentyfikowane 52 cele w Iranie, w które uderzą „bardzo szybko i bardzo mocno” (Shepardson, 2020) jak to Trump określił na swoim Twitterze. Następnego dnia, 5 stycznia, iracki parlament przegłosował rezolucję wzywającą rząd do wycofania wszelkich obcych wojsk z kraju. Jednak należy zauważyć, że rezolucje parlamentu, w przeciwieństwie do ustaw, są niewiążące, a taki ruch wymagałby nowego prawodawstwa w celu unieważnienia istniejącego porozumienia (Ibrahim, 2020). Lider Helzballahu szejek Nasrallah grozi wojskom amerykańskim na Bliskim Wschodzie, że do domu wrócą w trumnach (Awadalla, Bassam, 2020). W Pakistanie zaś protestujący po śmierci Sulejmaniego tłum próbuje maszerować w kierunku amerykańskiego konsulatu w Karaczi (Hassan, Peshimam, 2020). Jak napisał Keith Johnson w *Foreign Policy*, także 5 stycznia, „Iran ogłosił, że nie będzie już przestrzegał żadnych ograniczeń w swoim programie jądrowym. Limity te stanowiły główny element porozumienia z 2015 roku, które kontrolowało starania Teheranu na rzecz budowy broni jądrowej, zanim administracja Trumpa jednostronnie wycofała się z porozumienia wielostronnego w 2018 roku. Irańska Organizacja Energii Atomowej (Atomic Energy Organization of Iran) stwierdziła, że od tej pory „irański program jądrowy nie podlega już żadnym ograniczeniom operacyjnym”, w tym, ile kilogramów uranu może wzbogacić i w jakim stopniu” (Johnson, 2020). Ciało generała Kassema Sulejmaniego, po pożegnaniu w Teheranie przybyło 7 stycznia do rodzinnego Kermanu gdzie odbył się pogrzeb.

W nocy z 7 na 8 stycznia Iran przeprowadził atak odwetowy na Amerykańskie bazy w Iraku. 8 stycznia Al Jazeera donosiła: „Iran przeprowadził serię ataków rakietowych na amerykańskie obiekty w Iraku, (...). W pierwszych godzinach porannych w środę irańska telewizja państwowa przekazała, że Korpus Strażników Rewolucji Islamskiej (IRGC) zaatakował bazę wojskową Ain al-Assad, w której stacjonują wojska USA. Uderzył także w drugi obiekt w pobliżu lotniska w Erbilu. Iraccy wojskowi powiedzieli w oświadczeniu, że w dwóch miejscach wystrzelono 22 pociski między

1:45 a 2:15. Dwie z 17 rakiet wymierzonych w bazę Ain al-Assad nie wybuchły, jak powiedzieli wojskowi, podczas gdy wszystkie pięć rakiet [wyszlonych] na Erbil [było] wymierzonych w kwaterę główną koalicji. W oświadczeniu na Twitterze irański minister spraw zagranicznych Mohammad Dżawad Zarif powiedział, że Iran podjął i z powodzeniem stosuje „proporcjonalne środki w samoobronie” na mocy art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych. „Nie szukamy eskalacji ani wojny, ale będziemy się bronić przed każdą agresją”, powiedział. W Waszyngtonie prezydent USA Donald Trump napisał we wtorek na Twitterze, że trwa ocena ofiar i szkód spowodowanych atakami” (Al Jazeera, 2020). Ostatecznie Pentagon ogłosił, że nikt z amerykańskiego personelu nie zginął w atakach.

Tego samego dnia agencja Reutera doniosła z Kijowa: „Katastrofa lotnicza w Iranie w środę, w której zginęło 176 osób, była pierwszym śmiertelnym incydentem z udziałem Ukraine International Airlines (UIA), a Boeing 737-800, jednym z najlepszych w swojej flocie, był pilotowany przez doświadczonych pilotów - mówili urzędnicy UIA. (...) Nie było od razu jasne, co spowodowało tę katastrofę, która miała miejsce kilka godzin po irańskim ataku rakietowym na siły pod dowództwem USA w Iraku” (Heavens i in., 2020). Dalej Reuters informował: „Wstępna ocena zachodnich agencji wywiadowczych jest taka, że ukraiński samolot, który rozbił się w środę w Iranie, nie został strącony przez raketę, powiedziało jedno z kanadyjskich źródeł bezpieczeństwa. Źródło, które odmówiło identyfikacji, stwierdziło, że agencje uważają, iż samolot Boeing 737 uległ awarii technicznej. Samolot Ukraine International Airline rozbił się krótko po starcie z Teheranu” (Abocar i in., 2020). Tymczasem wśród rosnącego napięcia międzynarodowego związanego z Iranem, Przewodnicząca Izby Reprezentantów USA Nancy Pelosi ogłosiła poddanie pod głosownię rezolucji ograniczające uprawnienia prezydenta do działań zbrojnych wobec Iranu (Brice, Zargham, 2020).

Niejasności wokół wypadku ukraińskiego Boeinga narastały. Powołano komisję do zbadania przyczyn katastrofy. Z czasem zaczęły się pojawiać sugestie, że odpowiedzialnym za ten incydent mogą być irańskie siły zbrojne. Iran jednak zaprzeczał wszelkim spekulacjom na ten temat. Wreszcie 11 stycznia „(...) w sobotę rano Iran ogłosił, że jego siły zbrojne „nieintencjonalnie” zestrzeliły ukraiński samolot pasażerski w rezultacie „ludzkiego błędu”. W katastrofie zginęło 176 osób. Wcześniej Teheran zaprzeczał jakoby, ponosił odpowiedzialność za tragedię. Opublikowany komunikat armii irańskiej głosi, że samolot ukraiński znalazł się blisko „ważnego obiektu wojskowego” Strażników Rewolucji Islamskiej i został omyłkowo wzięty za

„wrogi”. Komunikat podkreśla, że irańskie siły zbrojne znajdowały się „na najwyższym poziomie gotowości” w związku z napięciem w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi. „W tych warunkach z powodu błędu ludzkiego, w nieintencjonalny sposób, samolot został trafiony” - stwierdza komunikat. W komunikacie znalazły się słowa ubolewania za tragedię oraz zapewnienie, że odpowiednie systemy zostaną zmodyfikowane, aby zapobiec podobnym „pomyłkom” w przyszłości. Podkreślono, że osoby odpowiedzialne za tragedię zostaną pociągnięte do odpowiedzialności” (PAP, 2020).

Profesor Rafał Ożarowski w swoim komentarzu do wydarzeń w Iranie powiedział: „Zestrzelenie samolotu ukraińskiego ma dwa oblicza: Pierwsze to jest kompromitacja oczywiście (...). Pojawiła się też taka teoria spiskowa, że tym samolotem lecieli ewakuowani szpiedzy” (Ożarowski, 2020).

Odwetowy atak rakietowy Iranu nie wywołał dalszych odpowiedzi ze strony Stanów Zjednoczonych. Zatem można uznać, że ta potyczka została zakończona. Choć echa tego zamachu nie milkną. Przyznanie się irańskich wojskowych do omyłkowego zestrzelenia ukraińskiego samolotu także ucięło wiele spekulacji. Kilka tygodni po tych wydarzeniach w Iranie zaczął się rozprzestrzeniać koronawirus. To zdecydowanie przyhamowało działania Iranu. Natomiast nie brakowało ostrych słów zarówno ze strony Iranu jak i USA. Zapewne, kiedy problem z wirusem zostanie opanowany, Iran będzie bardziej widoczny w regionie ponownie.

Bibliografia

- Abassy, M. (2019). *Modernizacja w cieniu Allaha. Współczesny Iran*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Abocar, A., Ljunggren, D., Shumaker, L. (2020). Western intelligence agencies see no signs Ukraine airliner was shot down: Canadian source. *Reuters*. Pobrane z: <https://www.reuters.com/article/us-iran-crash-canada-intelligence/western-intelligence-agencies-see-no-signs-ukraine-airliner-was-shot-down-canadian-source-idUSKBN1Z72Q7>. [dostęp: 17.06.2020].
- Adler, L., Ali I., Brown, T., Stewart, P. (2020) Pentagon to deploy thousands of additional troops to Middle East. *Reuters*. Pobrane z: <https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-usa-middleeast/pentagon-to-deploy-thousands-of-additional-troops-to-middle-east-idUSKBN1Z21U4>. [dostęp: 16.06.2020].
- Al Jazeera and News Agencies. (2020). Iran launches missile attacks on US facilities in Iraq. *Al Jazeera*. Pobrane z: <https://www.aljazeera.com/news/2020/01/rockets-fired-iraq-base-housing-troops-reports-200107232445101.html>. [dostęp: 16.06.2020].
- Awadalla, N., Bassam L. (2020). Hezbollah: U.S. forces in Middle East to go home in coffins. *Reuters*. Pobrane z: <https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-lebanon-hezbollah-nasra/hezbollah-u-s-forces-in-middle-east-to-go-home-in-coffins-idUSKBN1Z40IO>. [dostęp: 16.06.2020].
- Brice, M., Zargham, M. (2020). U.S. House to vote this week to limit Trump's military actions on Iran: Pelosi. *Reuters*. Pobrane z: <https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-pelosi/u-s-house-to-vote-this-week-to-limit-trumps-military-actions-on-iran-pelosi-idUSKBN1Z72U6>. [dostęp: 17.06.2020].
- Czulda, R. (2020). Śmierć generała Solejmaniego to cios dla Iranu [KOMENTARZ]. *Defence24*. Pobrane z: <https://www.defence24.pl/smierc-general-a-solejmaniego-to-cios-dla-iranu-komentarz>. [dostęp: 15.06.2020].
- Gajda, J. (2020). Śmierć generała Solejmaniego – punkt zwrotny napięcie amerykańsko-irańskich?. *Pulaski Policy Papers*. Pobrane z: <https://pulaski.pl/pulaski-policy-paper-j-gajda-smierc-general-a-solejmaniego-punkt-zwrotny-napiec-amerykansko-iran-skich/>. [dostęp: 16.06.2020].
- Gopalakrishnan, R., Kerry, F. (2020). *Reuters*. Factbox: Reactions to the killing of Iranian general in a U.S. air strike. Pobrane z: <https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-blast-reaction-factbox/factbox-reactions-to-the-killing-of-iranian-general-in-a-u-s-air-strike-idUSKBN1Z2070>. [dostęp: 16.06.2020].
- Hassan, S. R., Peshimam, G. N. (2020). Thousands protest in Pakistan over U.S. killing of

- Iranian commander. *Reuters*. Pobrane z: <https://www.reuters.com/article/us-pakistan-protests-iran/thousands-protest-in-pakistan-over-u-s-killing-of-iranian-commander-idUSKBN1Z40NR>. [dostęp: 16.06.2020].
- Heavens, A., Jones, G., Osborn, A. (2020). Iran crash is first fatal incident for Ukrainian airline. *Reuters*. Pobrane z: <https://www.reuters.com/article/us-iran-crash-ukraine-airline/iran-crash-is-first-fatal-incident-for-ukrainian-airline-idUSKBN1Z70U0>. [dostęp: 17.06.2020].
- Ibrahim, A. (2020). Iraqi parliament calls for expulsion of foreign troops. *Al Jazeera*. Pobrane z: <https://www.aljazeera.com/news/2020/01/iraqi-parliament-calls-expulsion-foreign-troops-200105150709628.html>. [dostęp: 16.06.2020].
- Johnson, K. (2020). Is Iran Abandoning the 2015 Nuclear Agreement?. *Foreign Policy*. Pobrane z: <https://foreignpolicy.com/2020/01/06/is-iran-abandoning-2015-nuclear-agreement-jcpoa/>. [dostęp: 17.06.2020].
- Jones, M., Lash H. (2020). Oil, safe havens surge after U.S. strikes kill Iran commander. *Reuters*. Pobrane z: <https://www.reuters.com/article/us-global-markets/oil-safe-havens-surge-after-u-s-strikes-kill-iran-commander-idUSKBN1Z2042>. [dostęp: 16.06.2020].
- Łuniewski, M. (2020). General Sulejmani, postrach Bliskiego Wschodu. *Rzeczpospolita*. Pobrane z: <https://www.rp.pl/Polityka/303229969-General-Sulejmani-postrach-Bliskiego-Wschodu.html>. [dostęp: 15.06.2020].
- Mohammed, A., Psadelakis, D. (07.01.2020). Pompeo tiptoes away from talk of 'imminent' attack planned by Iran's Soleimani. *Reuters*. Pobrane z: <https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-usa/pompeo-tiptoes-away-from-talk-of-imminent-attack-planned-by-irans-soleimani-idUSKBN1Z61TE>. [dostęp: 16.06.2020].
- Ożarowski R. (2020). Iran 2020 – od Solejmaniego do COVID-19. Rozmowa z P. Kuśsiakiem i Ł. Wyszynskim. Pobrane z: <https://www.facebook.com/amw.gdynia/videos/178886879998837/>. [dostęp: 15.06.2020].
- Polska Agencja Prasowa. (2020). Iran przyznał się do omyłkowego zestrzelenia ukraińskiego Boeinga. *Defence24*. Pobrane z: <https://www.defence24.pl/iran-przyznal-sie-do-omylowego-zestrzelenia-ukrainskiego-boeinga>. [dostęp: 17.06.2020].
- Shepardson, D. (2020). Trump says U.S. would hit 52 Iranian sites if American targets attacked. *Reuters*. Pobrane z: <https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-usa/trump-says-u-s-would-hit-52-iranian-sites-if-american-targets-attacked-idUSKBN1Z30OB>. [dostęp: 16.06.2020].
- Zarif, M. D. (03.01.2020). The US' act of international terrorism... *Twitter*. Pobrane z: <https://twitter.com/JZarif/status/1212946202280579073>. [dostęp: 15.06.2020].



Znaczenie wina we współczesnej dyplomacji gospodarczej i kulturalnej

The importance of wine in modern economic and cultural diplomacy

Oliwier Taraszkiewicz

ORCID: 0000-0003-1602-6769

e-mail: oliwier100@gmail.com

Uniwersytet Gdański

The considerations in this article are an attempt to grasp and deeply analyze the relationship between wine and politics in the contemporary world. The importance of wine on the international stage is a multi-threaded topic, but the work focuses primarily on the special role of wine in the cross-country dimension. The author uses the method of case study analysis to present the activities of Russia's economic diplomacy and France's cultural diplomacy. Their example allows us to understand the role of wine in the implementation of individual foreign policy goals, including strengthening the power and prestige of the state in the international arena.

Key words: wine, politics, economic diplomacy, cultural diplomacy, Russia, France.

Wstęp

Wino od wieków miesza się z polityką. Początek tego zjawiska można dostrzec w starożytnych Atenach i Rzymie. Później Biblia tylko wzmocniła jego rolę, dzięki czemu stało się ono niezwykle cenione na średniowiecznych dworach królewskich. Nowożytność to z kolei narodziny szampana oraz nowoczesnej dyplomacji. Wino stało się wtedy charakterystycznym elementem zachodniej kultury, która zdominowała etykietę dyplomatyczną, a o sztuce obchodzenia się z nim zaczęły traktować zasady *savoir-vivre*’u. Współczesne znaczenie wina na arenie międzynarodowej jest znacznie szersze, co widać szczególnie na dwóch płaszczyznach.

Pierwsza to wymiar międzyludzki, bowiem rola wina niewątpliwie widoczna jest w bezpośrednich kontaktach polityków i dyplomatów. Trunek stanowi naturalne wypełnienie anturażu ich pracy, gdyż obecny jest na wszelkich typach przyjęć. Tam rozluźnia atmosferę i pomaga nawiązywać nowe kontakty, co jest niezwykle cenne w środowisku politycznym. Wino stanowi także dobry pretekst do rozpoczęcia rozmowy, albowiem wielu spośród dyplomatów to prawdziwi znawcy nie tylko w kwestiach polityki, ale także wina. Z tego powodu umiejętne obchodzenie się z nim świadczy o obyciu i manierach, natomiast jego brak oznacza *faux pas*. W końcu ogólnie rzecz ujmując, alkohol wspiera także dobre nastroje, przy czym to właśnie wino zachowuje swój elegancki i subtelny charakter, idealnie wpisując się w atmosferę przyjęć dyplomatycznych.

Druga płaszczyzna to mniej oczywisty, ale dynamicznie rozwijający się wymiar międzypaństwowy. Współcześnie wino stanowi nie tylko otoczenie pracy dyplomatów, ale także w szerszym kontekście może posłużyć do realizacji interesów narodowych poszczególnych państw. Najczęściej widoczne jest to w ramach dyplomacji ekonomicznej opartej o wino jako o produkt handlowy oraz dyplomacji kulturalnej opartej o wino jako o swego rodzaju dobro kultury. W ten sposób wino wykorzystują między innymi Rosja i Francja, starając się przy tym poszerzać swoje wpływy na arenie międzynarodowej.

Tego rodzaju zobrazowanie zależności pomiędzy winem i światem polityki pozwala przypuszczać, iż współcześnie stały się one nierozłącznymi elementami. Celem artykułu jest zatem przedstawienie i scharakteryzowanie roli wina, jaką odgrywa ono na arenie międzynarodowej w nasilającym się wymiarze międzypaństwowym. Za hipotezę, stanowiącą punkt wyjścia do rozważań przyjęto, iż współcześnie wino stanowi istotny instrument dyplomacji gospodarczej i kultu-

ralnej. W tekście wykorzystano przede wszystkim jakościowe metody badawcze, takie jak analiza literatury w kontekście możliwych zależności pomiędzy winem i polityką zagraniczną. W ramach pracy nad publikacją wykorzystane zostały monografie, artykuły w drukach zwartych, publikacje ośrodków analitycznych oraz liczne źródła internetowe. Analiza będąca przedmiotem artykułu została poszerzona także o metodę studium przypadków dotyczącą działań rosyjskiej dyplomacji ekonomicznej oraz francuskiej dyplomacji kulturalnej.

Rola wina w polityce zagranicznej

Wino i polityka nieustannie przeplatają się w dzisiejszym świecie. Trunek ten najczęściej przedstawia się w kontekście spotkań dyplomatów, na których niemal zawsze jest obecny (Orłowski, 2015, ss. 382-387). Można jednak dostrzec także inne oblicze wina w kontekście dyplomacji. Niekiedy trunek wykorzystywany jest przez polityków jako karta przetargowa służąca realizacji spraw zagranicznych. Polityka zagraniczna jako fragment polityki państwa służy zapewnieniu mu bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych, a także wzrostu jego siły i prestiżu na świecie. Szczególnie te dwa ostatnie elementy, jak potęga i prestiż państwa, są realizowane z użyciem instrumentu, jakim może być właśnie wino. Mielśmy kilka tego przykładów w najnowszej historii (Zięba, 2005, ss. 37-38).

Wzrost potęgi państwa uznawany jest za drugi najważniejszy cel polityki zagranicznej, zaraz po zapewnieniu mu bezpieczeństwa. Powinien być rozumiany szeroko, zarówno jako wzrost siły materialnej, ale też moralnej związanej z poczuciem dumy i patriotyzmu. Cel odnosi się on do wspomagania przez politykę wysiłków społeczeństwa i państwa w dążeniu do wzrostu wpływów w stosunkach międzynarodowych, co ma zapewnić także podnoszenie materialnego i kulturalnego poziomu życia obywateli. Realizacja tego celu polityki zagranicznej objawia się w tworzeniu korzystnych warunków, przyspieszających wzrost gospodarczy oraz wzmocnienie potencjału naukowego i kulturowego państwa. Tego przykłady można było zaobserwować w latach 2006 i 2013, kiedy Rosja skonfliktowana z Gruzją i Mołdawią nałożyła na nie sankcje, dotyczące przede wszystkim importu tamtejszych win, których większość była sprzedawana właśnie do Rosji. Poprzez takie działania Kreml chciał pokazać swoją dominację nad byłymi radzieckimi republikami, wzmacniając przy tym swoją potęgę w regionie (Zięba, 2005, ss. 52-53).

Kolejnym niezwykle istotnym celem polityki zagranicznej jest wzrost pozycji międzynarodowej i prestiżu państwa. Wyraża on interesy wynikające z potrzeby uczestnictwa w systemie międzynarodowym, uznania i miejsca wśród innych narodów, a także współpracy i współzawodnictwa z innymi państwami. Każde z państw dąży do podnoszenia swojej pozycji na różnych płaszczyznach, a więc politycznych, gospodarczych czy kulturowych. Te ostatnie ściśle powiązane są z pojęciem prestiżu i uznania. Krajem, którego kultura miała ogromne znaczenie dla Europy i świata jest niewątpliwie Francja. Słynie ona z wysokiej kultury, mody i stylu, literatury i romantyzmu, wyrafinowanej kuchni oraz wina. Wprawdzie to wino stało się wizytówką Francji, a jednocześnie symbolem elegancji, klasy i zamożności, co państwo Napoleona i Woltera zręcznie wykorzystuje dla swoich celów. Należy także zaznaczyć, że pośrednio wzrost prestiżu na arenie międzynarodowej przyczynia się do umacniania bezpieczeństwa i potęgi państwa. Z tego powodu, realizacja tego celu jest niezwykle ważna (Zięba, 2005, ss. 53-55).

W interesie narodowym każdego z państw leżą nie tylko utrzymanie pokoju, ale także osiąganie siły, tworzenie dobrobytu oraz ochrona i promocja własnej kultury. Podmioty na arenie międzynarodowej, chcąc realizować podstawowe cele, sięgają po różne metody i środki, aby osiągnąć zadowalające efekty. Tak też było w przypadku Rosji i Francji, które wykorzystując opartą o wino dyplomację ekonomiczną i kulturalną, starają się wzmocnić swoją potęgę i prestiż na arenie międzynarodowej (Organski, 1958, ss. 56-63).

Dyplomacja ekonomiczna Rosji

Na przestrzeni wieków dyplomacja spełniała różne funkcje. Szczególnie mocno rozwijały się one pod koniec XX w. To czas narodzin globalizacji i dynamizmu w stosunkach międzynarodowych. Na świecie pojawiły się nowe podmioty takie jak ponadnarodowe organizacje pozarządowe, korporacje transnarodowe oraz media o zasięgu globalnym. Nowi gracze zaczęli wywierać wpływ na rządy i polityków, a wraz z nimi nastąpiła globalizacja i demokratyzacja współczesnych stosunków międzynarodowych. Tak też zatarły się granice tradycyjnej dyplomacji, która odąd skupiała się na wielu nowych dziedzinach takich jak ekonomia czy kultura, które prężnie rozwijane były w kolejnych latach. Przygotowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP raport zatytułowany *Nowy wymiar dyplomacji*, dotyczący polskiej dyplomacji publicznej w latach 2013-2014, wskazuje priorytetowe działania w zakre-

sie dyplomacji: ekonomicznej, kulturalnej, a także historycznej, naukowej i sportowej (Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2013, s. 9). Aktualnie znajduje to także odbicie w *Strategii Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021*, która w ramach priorytetowych działań wymienia choćby: aktywne rozwijanie eksportu, promowanie polskiej tradycji czy wypracowanie nowych założeń dyplomacji naukowej promującej polskie osiągnięcia na świecie. Podkreśla to tylko mnogość i dywersyfikację sektorów działań w zakresie współczesnej dyplomacji (Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2017).

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat podłożem polityki zagranicznej stała się przede wszystkim gospodarka światowa. Tak właśnie wykształciła się dyplomacja ekonomiczna, zwana zamiennie dyplomacją gospodarczą. Zajęła się ona współpracą ekonomiczną państw i korporacji transnarodowych, a także promocją rynków krajowych. Do jej zadań należą przede wszystkim prowadzenie przedstawicielstw państwowych przy organizacjach międzynarodowych, a także otwieranie zagranicznych biur handlowych oraz działalność pionów ekonomicznych w ambasadach. Zajmują się one monitorowaniem polityki gospodarczej oraz pełnią funkcję doradczą. Podmioty odpowiedzialne za realizację dyplomacji ekonomicznej udzielają państwu informacji i sugestii w sprawie konieczności podejmowanych działań w ramach polityki zagranicznej. Na ich podstawie rządy podejmują działania mające na celu zacieśniać współpracę gospodarczą lub wręcz odwrotnie, stosując dla swych politycznych oponentów dotkliwe sankcje pod postacią cel czy embarga (Sielska, 2017).

Federacja Rosyjska w dążeniu do wzmocnienia swojej potęgi, często wykorzystuje tak zwaną twardą siłę. *Hard power* definiowana jest jako zdolność państwa do wykorzystania własnego potencjału ekonomicznego i militarnego w celu wpływania na innych. Szerzej ta koncepcja została opisana przez amerykańskiego politologa Josepha Nye, który twierdzi, że można ją porównać do metody marchewki i kija, gdzie marchewką są: pomoc, zachęta lub zapłata, natomiast kijem: groźba, nacisk lub sankcje. Taka postawa ma za zadanie skłonić pozostałych uczestników systemu międzynarodowego do podjęcia działań, zgodnych z interesem państwa stosującego *hard power* (Włodkowska, 2010, ss. 59-71).

Przykładem wcielenia w życie koncepcji *hard power* przez Rosję jest nałożenie sankcji, dotyczących zakazu importu produktów spożywczych, w tym przede wszystkim wina, z Gruzji. Oficjalnym ich powodem, przytaczanym przez stronę rosyjską były względy sanitarne i fałszerstwa certyfikatów jakości. Jednakże ówczesna sprzeczność kierunków obranych przez Tbilisi i Moskwę wskazuje na polityczne przyczyny zastosowania dotkliwego embarga (Włodkowska, 2010, ss. 59-71). Punktem zapalnym było

rozbitcie rosyjskiej siatki szpiegowskiej przez gruzińskie władze. Spór pomiędzy państwami stał się na tyle silny, że w 2008 roku eskalował do konfliktu zbrojnego pomiędzy siłami Gruzji a separatystami z Osetii Południowej i Abchazji, wspieranymi przez rosyjskie wojsko. Kilkudniowa wojna była największą konfrontacją sił pomiędzy Gruzją i Rosją po zakończeniu Zimnej Wojny. Rozejm doprowadził do zawieszenia broni, jednak spór polityczny dalej się utrzymywał. Moskwa uznała niepodległość obu republik, a stosunki dyplomatyczne pomiędzy Gruzją i Rosją zostały zerwane. Kreml odmówił także jakichkolwiek kontaktów z ówczesnym prezydentem Gruzji Micheilem Saakaszwilim. Odwilż w bilateralnych stosunkach nastąpiła dopiero w 2012 r., kiedy nowym premierem Gruzji został Bidzina Iwaniszwili, znany przeciwnik Saakaszwilego. Zwycięstwo koalicji Gruzkańskie Marzenie, na której czele stał Iwaniszwili szybko doprowadziło do zniesienia rosyjskiego embarga, dzięki czemu w ciągu pięciu kolejnych lat eksport gruzińskich towarów spożywczych do Rosji wzrósł niemal dziesięciokrotnie, w czym znaczny udział miała sprzedaż lokalnego wina (Falkowski, 2018, ss. 56-64). Jak się okazuje, gruzińskie wina są silną kartą przetargową w rosyjskiej polityce zagranicznej, ponieważ w kolejnych latach Kreml kilkakrotnie groził ponownymi zakazami ich importu. Taka sytuacja miała miejsce w 2015 r., po tym jak Gruzja poparła nałożone przez Unię Europejską sankcje na Rosję oraz w 2019 r., kiedy popularny gruziński dziennikarz Gieorgij Gabunia w niecenzuralnych słowach zrugął na wizji Władimira Putina. Na razie wydaje się jednak, że same groźby ponownych sankcji na gruzińskie wino pozostają wystarczające dla rosyjskiego rządu (Kublik, 2019).

Gruzja nie jest jedynym krajem, wobec którego Rosja stosuje silną dyplomację ekonomiczną. Podobny los spotkał Republikę Mołdawii, która także w 2006 r. została objęta dotkliwymi sankcjami na wino. Oficjalny powód był taki, jak w przypadku Gruzji, jednak obiektywnie rzecz biorąc, można przypuszczać, że odległa wizja polityki Kiszyniowa i Moskwy nie pozostawała bez znaczenia. W tamtym okresie Mołdawia znacząco zbliżyła się do zachodu. We wrześniu 2003 r. zaproponowała integrację z Unią Europejską, w wyniku czego w 2004 r. włączono ją do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W 2005 r. przyjęto plan działania, który miał przede wszystkim uregulować konflikt o Naddniestrze i zbliżyć mołdawskie prawo do unijnego. Takie poczynania były nie w smak władzom Kremla, które zdecydowały się uderzyć w najbardziej czuły punkt mołdawskiej gospodarki. Wszakże Mołdawia, tak jak Gruzja, to kraj isticie winiarski, a eksport wina w tamtym czasie zapewniał około 20% dochodów mołdawskiego budżetu. Embargo zniesiono w 2007 r., kiedy stosunki z Rosją zaczęły się normalizować.

wać, a prorosyjska część parlamentu została wzmocniona przez działania rosyjskiej polityki zagranicznej (Kosienkowski, 2010, ss. 99-101). Sytuacja i zastosowanie ponownych sankcji powtórzyło się w 2013 r., kiedy Mołdawia parafowała umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. W 2015 r. strona rosyjska zgodziła się na poluzowanie warunków dotyczących zakazu importu mołdawskich win, dopuszczając zaledwie kilku lokalnych producentów, którzy od tej pory otrzymali prawo do ponownego eksportu (Ćwiek-Karpowicz, Secieru, 2015, ss. 99-101).

Silna rosyjska dyplomacja ekonomiczna mocno odbiła się na gospodarkach niewielkiej Gruzji i Mołdawii. Wprawdzie Kreml stosuje zazwyczaj zakazy importu zarówno żywności oraz wina, jednak jak wynika z analiz Ośrodka Studiów Wschodnich, embargo najsilniej odczuli właśnie producenci alkoholu. O skali problemu może świadczyć, że około 25% aktywnej zawodowo populacji Mołdawii znajduje zatrudnienie w branży winiarskiej, a roczne straty tamtejszego sektora, spowodowane sankcjami nałożonymi w 2013 r. sięgają 78 mln USD, co stanowi około 30% całej produkcji alkoholu (Całus, 2014, ss. 1-8). Paradoksalnie sankcje miały także pozytywny wpływ na rozwój Gruzji i Mołdawii. Wprawdzie Gruzja to kolebka winiarstwa, a na terenach Mołdawii również zaczęto uprawiać winorośl jeszcze przed naszą erą, niemniej jednak jakość wina znacząco spadła tam przez ostatnich kilka dekad. Przyczynił się do tego Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, który z Socjalistycznych Republik Gruzji i Mołdawii uczynił fabryki wina, zaopatrujące cały Związek Sowiecki. Niestety za tym szła niedbała uprawa roślin oraz masowa technologia produkcji. Jakość tamtejszych win była elementem drugorzędnym i tak też pozostawało do niedawnej przeszłości. Sytuację odmieniły rosyjskie embargo nałożone na Gruzję i Mołdawię, które zmusiły oba państwa do szukania nowych rynków zbytu, między innymi w bardzo konkurencyjnej Unii Europejskiej. Owa konkurencja mocno przyczyniła się do poprawy walorów aromatycznych i smakowych wina. Jak się okazuje dywersyfikacja dystrybucji, nie tylko wzmocniła gospodarkę Gruzji i Mołdawii, ale także pozwoliła się im nieco uniezależnić politycznie od Federacji Rosyjskiej (National Office for Vine nad Wine, 2019).

Dyplomacja kulturalna Francji

Podobna sytuacja jak w przypadku dyplomacji ekonomicznej, dotyczyła dyplomacji kulturalnej. Pod koniec XX w., kiedy w znacznej części świata zabezpieczono podsta-

wowe potrzeby materialne i bezpieczeństwa, państwa rozpoczęły wyścig kulturowy. Jego celem stało się szerzenie, w pokojowych warunkach, własnej kultury oraz wartości, jakie za nią stały. Na arenie międzynarodowej powstały nowe podmioty takie jak organizacje pozarządowe i koncerny medialne o światowym zasięgu, które szerzyły demokratyzację i otwartość na świat. Toteż globalizacja w znacznym stopniu przyspieszyła dyfuzję kulturową, a więc przenikanie elementów z jednej kultury do drugiej poprzez bezpośrednie i pośrednie kontakty z przedstawicielami różnych narodów. Taka interakcja sprzyja poznawaniu obcych języków, religii, sztuki, tradycji czy idei przyświecających danemu państwu. Jedne z nich okazywały się być bardziej atrakcyjne niż pozostałe, a to stało się fundamentem do budowania relacji pomiędzy społeczeństwami i państwami na arenie międzynarodowej (Langowska, 2018, ss. 37-60).

Jednym z najistotniejszych obszarów współczesnej polityki stała się kultura. Doprowadziło to do powstania nowej formy dyplomacji, jaką jest dyplomacja kulturalna. Do jej zadań należą kreowanie i zarządzanie wizerunkiem państwa, w ramach zorganizowanej działalności polegającej na promocji własnej kultury. Celem tychże działań jest realizacja interesów narodowych państwa, zwłaszcza w obszarze wzrostu pozycji i prestiżu na arenie międzynarodowej (Szczepaniak, 2011, ss. 197-210). Szerzej pojęcie dyplomacji kulturalnej opisał amerykański politolog Milton Cummings, który zdefiniował ją jako: „wymiana idei, informacji, wartości, systemów, tradycji, wierzeń i innych aspektów kultury w intencji wzajemnego rozwoju i zrozumienia” (Cummings, 2003, s. 1). Podkreśla to, że taka forma dyplomacji może dotyczyć wielu dziedzin takich jak sport, sztuka, muzyka, produkty spożywcze czy alkohol, bowiem także wino stało się instrumentem wykorzystywanym do realizacji celów polityki zagranicznej w ramach dyplomacji kulturalnej.

Działalność dyplomacji kulturalnej można zaliczyć do tak zwanej *soft power*. Miękka siła powinna być rozumiana jako zdolność państwa do pozyskiwania sojuszników i poszerzania wpływów dzięki atrakcyjności własnej kultury. Atrakcyjność w tym przypadku to siła przekonywania do własnych rozwiązań, wartości i wizji świata. Twórca pojęcia *soft power*, J. Nye określa je jako: „subtelne sprawienie by inni chcieli tego samego wskutek niewymuszonego wyboru” (Nye, 2007, ss. 5-7). Zatem chcąc rozróżnić miękką siłę od twardej, autor zaznacza, że *soft power* to: „zdolność otrzymywania tego czego chcemy, dzięki atrakcyjności raczej niż za pomocą przymusu lub zapłaty” (Nye, 2007, s. 25). Wprawdzie w dobie globalizacji miękka siła to coraz silniejsze narzędzie polityki zagranicznej, służące układaniu przyjaznych stosunków międzynarodowych. Może być realizowane przez wiele podmiotów, jed-

nak ważny jest spójny wizerunek. Zapewniają go działania głowy państwa, jako reprezentanta międzynarodowego, poczynania rządu, w skład którego wchodzi resort kultury oraz spraw zagranicznych, a także aktywność placówek zagranicznych. Tam szczególne miejsce mają attachaty kulturowe w ambasadach oraz instytuty kultury (Kieliszewski, Poprawski, 2009, ss. 19-31).

Przykładem bardzo zręcznie stosowanego *soft power*, jest francuska dyplomacja kulturalna. Wszakże Francja jest dzisiaj jedną z największych potęg kulturowych na świecie. Znaczący wpływ dla rozwoju tamtejszej kultury miał wielowiekowy okres kolonializmu. W czasie jego największego rozkwitu przypadającego na przełom XIX i XX w. Francuskie imperium kolonialne zajmowało przeszło 11 mln km² o populacji przekraczającej 110 mln osób. Oznaczało to, że francuska kultura i język dotarły do wielu odległych regionów Nowego Świata. Dopiero wybuch obu wojen światowych zakończył rozwój kolonializmu i zadał ostateczny cios, który zniszczył wolę i ducha Francji i Wielkiej Brytanii do panowania nad światem (Kagan, 2003, ss. 18-19). Spuścizną po dynamicznym okresie kolonializmu pozostało to, że po dziś dzień język francuski jest powszechnie wykorzystywany w 54 państwach, zwłaszcza w Afryce i Azji. Do wielu z tych miejsc dotarły także inne elementy francuskiej kultury, jak choćby zamiłowanie do kuchni i wina. Z tego powodu w krajach zdawałoby się dziś egzotycznych, Francuzi rozprzestrzenili winnice, które do tej pory służą mieszkańcom Algierii czy Maroka (Barton, 2017, ss. 163-165).

Nie bez znaczenia dla współczesnego wizerunku Francji pozostają także rewolucja francuska w latach 1789-1799, uchwalenie jednej z pierwszych konstytucji na świecie w 1791 r., a także współzałożenie w latach 50. XX w. Wspólnot Europejskich, które stały się fundamentem powstania Unii Europejskiej. Dzięki temu Francja postrzegana jest na całym świecie jako kraj wolności i demokracji, a hasła wolność, równość i braterstwo pozostają nadal żywe. Współcześnie Republika Francuska to także jedna z największych gospodarek świata i największy powierzchniowo kraj Unii Europejskiej. Ponadto zajmuje ona pierwsze miejsce pod względem otrzymanych nagród Nobla w dziedzinie literatury oraz piąte miejsce w sprzedaży płyt muzycznych, natomiast Paryż znany jako miasto zakochanych to jedno z najbardziej turystycznych miejsc na świecie. Choć Francja jest znacznie mniejsza od USA, wydaje ona tyle samo na dyplomację publiczną. Co więcej, przeznaczona ponad miliard dolarów rocznie na upowszechnianie francuskiej kultury w świecie. Tak duże inwestycje w międzynarodowe stosunki kulturalne sprawiają, że kraj ten ma najwyższe roczne wydatki na mieszkańca, przekraczające ponad 17 USD. Jest to 4 razy więcej niż druga

w zestawieniu Kanada. Natomiast zagraniczne wydatki Stanów Zjednoczonych w dziedzinie kultury to zaledwie 65 centów na mieszkańca (Miłoszewska, 2009, ss. 53-63).

Na stronie internetowej Ambasady Francji w Polsce można znaleźć informację, że Francja to potęga rolna o światowym zasięgu. Wynika to z faktu, że tamtejsza produkcja towarów rolnych jest największa w Europie, przewyższając przy tym Niemcy, Włochy czy Hiszpanię. Oczywiście na szczególną uwagę w tym względzie zasługuje wino, bo to ono jest najważniejszym towarem eksportowym Francji, a jednocześnie jego wizytówką. Wszakże renoma tamtejszego trunku znana jest na całym świecie (Ambasada Francji w Polsce, 2014). W znacznym stopniu przyczyniły się do tego wydarzenia z 1855 r., który został ochrzczony królewskim rokiem wina. Wtedy właśnie na polecenie Napoleona III z okazji odbywającej się w Paryżu Wystawy Światowej, przygotowano klasyfikację najlepszych bordoskich posiadłości, określanych mianem *grand cru classé*. Jak się okazuje, było to genialne, dziś powiedzielibyśmy marketingowe posunięcie, które wciąż przynosi Francji ogromne korzyści wizerunkowe jak i materialne. Klasyfikacja stanowi hierarchię najlepszych posiadłości, uwzględniając kilkadziesiąt win czerwonych i białych. Co ciekawe taki właśnie podział w niemal niezmienionej formie obowiązuje do dzisiaj i nadal jest jednym z głównych determinantów prestiżu wina na arenie międzynarodowej (Bieńczyk, 2018, ss. 14-17).

O sile oddziaływania *grand cru classé* może świadczyć cena, jaką są w stanie zapłacić klienci na całym świecie. Wszakże Bordeaux uznawane jest za jeden z najlepszych, ale i najdroższych regionów winiarskich świata. Wyjątkowo cenione tamtejsze posiadłości to *Château Mouton Rothschild* i *Château Haut-Brion*, których wina w zależności od rocznika warte są tysiące euro. Producenci legendarnych win mają świadomość, że sprzedają nie tyle napój, ile towar luksusowy. Wynika to z faktu, że dla większości klientów liczy się bardziej, że piją słynne francuskie *château*, niż prawdziwe doznania organoleptyczne. Mimo iż ich cena wydaje się zawrotna, to bordoskie trunki wcale nie są uznawane za najdroższe na świecie. Ten tytuł przypada burgundzkiej posiadłości *Domaine de la Romanée-Conti*. Owe etykiety to święty Graal w świecie wina, szczególnie poszukiwany przez pasjonatów, kolekcjonerów i inwestorów tych najszlachetniejszych z trunków (Sutor, 2016, s. 232). Wszakże Bordeaux i burgundia to wina-symbole, które rozslawiają Francję na świecie. O ich potęgę może świadczyć zamiłowanie wielu wybitnych ludzi kultury. Również wielcy Polacy chętnie po nie sięgali i tak Adam Mickiewicz w przeddzień śmierci wypił do kolacji pół butelki Bordeaux. Natomiast Witold Gombrowicz w swej ostatniej godzinie zjadł nieco malin i ukoił pragnienie kieliszkiem burgunda (Bieńczyk, 2018, ss. 14-17).

Obecnie ogromny wpływ na wizerunek Francji ma także dominacja sektora dóbr luksusowych przez francuskie holdingi takie jak LVMH oraz Kering. Skupiają one renomowane marki ubrań, kosmetyków, a także win. Koncern LVMH jest właścicielem takich domów szampańskich jak *Moët & Chandon*, *Veuve Clicquot*, *Krug*, *Ruinart* oraz *Dom Perignon*. O tym jak cenne są to marki świadczy, że sprzedaż samego alkoholu zapewnia ponad 20% wpływów grupy, która posiada w portfelu przeszło 40 luksusowych spółek w wielu sektorach. Ta transnarodowa korporacja dzięki pozycji globalnego lidera i obecności na wielu rynkach rozsławia magię szampana na całym świecie. Jest obecna zarówno na największych rynkach takich jak Stany Zjednoczone czy Chiny, ale także dynamicznie otwiera się na coraz mniejsze państwa typu Finlandia i Rumunia. Wszędzie tam dociera z wizją szampana jako napoju wyjątkowego o iście francuskim rodowodzie. Trunek ten to kolejny przykład ikony, która fascynuje i przyciąga do francuskiej kultury oraz sposobu bycia. Kojarzony jest przede wszystkim z celebracją chwili, w myśl sentencji *carpe diem*. Z tego powodu zawsze towarzyszy podniosłym chwilom. Nie może go zabraknąć na oficjalnych przyjęciach, a także na mniej formalnych: ślubach, rocznicach czy wernisażach. Jeśli siła *soft power* tkwi w atrakcyjności kultury, to wdzięk szampana zdecydowanie wzmacnia pozycję i prestiż Francji na arenie międzynarodowej (Pater, 2013, ss. 153-168).

Warto także podkreślić, że francuska dyplomacja kulturalna oddziałuje nie tylko na całe społeczeństwa, ale również bezpośrednio na samych polityków i dyplomatów. Ma to miejsce, ze względu na szczególną rolę francuskich win na przyjęciach. Wszakże Tomasz Orłowski, jeden z najbardziej doświadczonych polskich dyplomatów podkreśla, że to właśnie one tradycyjnie uważane są najlepsze i to im należy poświęcić najwięcej uwagi przy studiowaniu protokołu dyplomatycznego (Orłowski, 2015, ss. 419-425). Na świecie jest wiele państw o bogatej kulturze wina, które dyplomatyczne stoły zastawiają przede wszystkim własnymi butelkami. Wśród nich są oczywiście Francja, Włochy, Hiszpania czy Stany Zjednoczone, gdzie prezydent Lyndon Johnson nakazał by w Białym Domu podawać jedynie wina amerykańskie (Sutor, 2016, s. 233). Inną znacznie szerszą grupę stanowią państwa zbyt zimne, zbyt gorące lub zbyt bezpłodne, aby z sukcesami uprawiać tam winorośl. Tego przykładem może być Islandia, której ambasador w Londynie, Stefán Haukur Jóhannesson, zażartował ostatnio w wywiadzie dla Magazynu Shortlist mówiąc: „Nie możemy pochwalić się dobrymi winami na Islandii”. Takie państwa nieprodukujące własnych wina w pierwszej kolejności zamawiają trunki z Francji, których splendor i francuska kultura przebija się na przyjęciach dyplomatycznych (Landale, 2019).

Podsumowanie

Koniec XX w. to czas narodzin globalizacji i dynamizmu w stosunkach międzynarodowych. W znacznej części świata zapanował pokój, a podstawowe potrzeby bezpieczeństwa zostały zabezpieczone. Wtedy na arenie międzynarodowej rozpoczęła się rywalizacja ekonomiczna i kulturowa. Działania mające zapewnić dominację jednych państw nad drugimi były podejmowane w wielu różnych aspektach. Jednym z nich było wykorzystanie wina, jako instrumentu dyplomacji. Miało to wymiar zarówno ekonomiczny, jak i kulturowy, czego najlepszym przykładem są działania podejmowane przez Rosję i Francję. Rosja w myśl koncepcji *hard power*, wykorzystuje wino w ramach dyplomacji gospodarczej. W ten sposób stara się wzmocnić swoją potęgę w regionie poprzez stosowanie nacisków, których celem jest oddziaływanie na suwerenne działania republik Gruzji i Mołdawii. Inaczej sprawa wygląda w przypadku Francji, której dyplomacja kulturalna bazuje na idei *soft power*. W konsekwencji próbuje ona wykorzystać wino, jako symbol własnej kultury do szerzenia wartości, jakie za nią stoją. W ten sposób kreuje atrakcyjny wizerunek własnej kultury, który wzmacnia jej prestiż i pozycję na arenie międzynarodowej. W obu przypadkach, zarówno Rosja, jak i Francja starają się zabezpieczyć oraz wzmocnić swoje interesy na arenie międzynarodowej, wykorzystując w ramach dyplomacji gospodarczej i kulturalnej instrument, jakim jest istotnie wino.

Bibliografia

- Ambasada Francji w Polsce (red.). (2014). *Francja główną potęgą rolniczą w Europie*. Pobrańe z: <https://pl.ambafrance.org/Francja-glowna-potega-rolnicza-w>. [dostęp: 12.11.2020].
- Barton, R. (red.). (2017). *Winne szlaki*. Bielsko-Biała: Wydawnictwo Pascal.
- Bieńczyk, M. (2018). *Wszystkie kroniki wina*. Warszawa: Wielka Litera.
- Całus, K. (2014). Rosyjskie sankcje wobec Mołdawii. Niewielkie efekty, spory potencjał. *Komentarze OSW*, nr 152, ss. 1-8.
- Cummings, M. (2003). *Cultural Diplomacy and the United states Government: a Survey*. Waszyngton: Americans for the Arts.
- Ćwiek-Karpowicz, J., Secieru S. (red.). (2015). *Sankcje i Rosja*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Falkowski, K. (2018). Wpływ Rosji na międzynarodową konkurencyjność Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy w XXI wieku. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 352, ss. 56-64.
- Kagan, R. (2003). *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*. Warszawa: Studio Emka.
- Kieliszewski, P. Poprawski, M. (2009). Instytucje publiczne i dyplomacja kulturalna. Potencjały i wyzwania. *Zarządzanie publiczne*, nr 3/9, ss. 19-31.
- Kosienkowski, M. (2010). *Naddniestrzańska Republika Mołdawska: determinanty przetrwania*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kublik, A. (2019). Rosja ukarze Gruzję za obrażenie Putina. Szykują sankcje na gruzińskie wina i wodę Borżomi. *Gazeta Wyborcza*. Pobrańe z: <https://wyborcza.pl/7,155287,24975648,rosja-ukarze-gruzje-za-obrazenie-putina-szykuja-sankcje-na.html>. [dostęp: 13.11.2020].
- Landale, J. (2019). Diplomacy and alcohol. *Diplomat Magazine*. Pobrańe z: <https://diplomatmagazine.com/diplomacy-and-alcohol/>. [dostęp: 13.11.2020].
- Langowska, J. (2018). Dyplomacja kulturalna czy kulturowa, - definiowanie kultury i jej roli na arenie międzynarodowej z perspektywy nauk humanistycznych. *Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego, Nauki Humanistyczne*, nr 21 (2/2018), ss. 37-60. DOI: 10.26361.
- Miłoszewska, D. (2009). Europejska soft power w kontekście rozważań Josepha Nye'a. w: C. Trosiak (red.), *Perspektywy rozwoju Unii Europejskiej po rozszerzeniu z 2007 – przegląd zagadnień*, (ss. 53-63). Poznań: Wydawnictwo Naukowe

- Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych (red.). (2013). *Nowy wymiar dyplomacji*. Miejsce wydania: Warszawa.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych (red.). (2017). *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021*. Miejsce wydania: Warszawa.
- National Office for Vine and Wine (red.). (2019). Mołdawskie krajowe biuro ds. winorośli i wina: innowacyjna strategia ukierunkowana na jakość przynosi efekty w postaci rekordowej liczby medali. *Polska Agencja Prasowa*. Pobrane z: <http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/136495,,moldawskie-krajowe-biuro-ds-winorosli-i-wina-innowacyjna-strategia-ukierunkowana-na-jakosc-przynosi->. [dostęp: 13.11.2020].
- Nye, J. (2007). *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Organski, A. (1958). *World Politics*. Nowy Jork: Knopf.
- Orłowski, T. (2015). *Protokół Dyplomatyczny. Między Tradycją a nowoczesnością*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Pater, P. (2013). Konglomerat marek luksusowych w czasach kryzysu. Analiza działań grupy LVMH Moët Hennessy Louis Vuitton w latach 2007-2010. *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów. Zeszyty Naukowe*, nr 132, s. 153-168.
- Sielska, Z. (2017). Dyplomacja ekonomiczna – na przykładzie stosunków dyplomatyczno – gospodarczych Polski i Chorwacji. *Forum Młodych Dyplomatów*. Pobrane z: <http://www.diplomacy.pl/pl/blog/europa-wschodnia/item/198-dyplomacja-ekonomiczna-na-przykladzie-stosunkow-dyplomatyczno-gospodarczych-polski-i-chorwacji>. [dostęp: 14.11.2020].
- Sutor, J. (2016). *Etykieta dyplomatyczna z elementami protokołu i ceremoniału*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Szczepaniak, R. (2011). Soft power „miękką siłą”, w relacjach międzynarodowych. Dyplomacja kulturalna - redefinicja pojęcia z doświadczeń kulturoznawcy. *Horyzonty Polityki*, nr 2(3) 2011, s. 197-210.
- Włodkowska, A. (2010). Wykorzystanie hard i soft power przez Federację Rosyjską w regionie czarnomorskim. w: T. Kapuśniak (red.) *Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego* (s. 59-71). Lublin: IEŚW.
- Zięba, R. (2005). *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.