

**BEZPIECZEŃSTWO
PRAWA CZŁOWIEKA
STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE**

**BEZPIECZEŃSTWO
PRAWA CZŁOWIEKA
STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE**

TOM II

redakcja naukowa
Mira Malczyńska-Biały



**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2019**

Recenzował
dr hab. KRZYSZTOF KOŹBIAŁ, prof. UJ

Opracowanie redakcyjne i korekta
JOLANTA DUBIEL

Łamanie
EWA BLICHARZ

Korekta techniczna
EWA KUC

Projekt okładki
EWA SOŃSKA

© Copyright by
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2019

ISBN 978-83-7996-748-3

1690

WYDAWNICTWO UNIwersytetu Rzeszowskiego
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigoń 6, tel. 17 872 13 69, tel./faks 17 872 14 26
e-mail: wydaw@ur.edu.pl; <http://wydawnictwo.ur.edu.pl>
wydanie I; format B5; ark. wyd. 14,20; ark. druk. 13,875 zlec. red. 86/2019
Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Adrian Berski	
Do Irish courts and the European Court of Human Rights Have Achieved the Correct Balance Between Protection of the Rights of Individual Prisoners and Pragmatic Concerns Regarding the Proper Functioning of the Prison System?	9
Paweł Bielawski	
Religia pokoju czy religia wojny? Islam w perspektywie myśli Guillaume’a Faye’a	18
Laura Koba	
Prawa gwarancyjne – kształtowanie się świadomości praw człowieka	29
Mirosław Lakomy	
Refleksje historyczno-politologiczne na temat kryzysu imigracyjnego w Europie	41
Rafał Łętocha	
Trzecia generacja praw człowieka w nauczaniu społecznym Kościoła	52
Mira Malczyńska-Biały	
Mechanizmy tworzenia i ekonomia polityki konsumenckiej	61
Zbigniew Małodobry, Halina Rogalska, Jana Depešová	
Dylematy moralne funkcjonariuszy policji podczas użycia środków przymusu bezpośredniego	71
Maciej Milczanowski	
Rola polityki w działaniach stabilizacyjnych fazy IV operacji „Iracka Wolność 2003–2010” w kontekście uniwersalnych praw człowieka	83
Beata Molo	
Polityka ochrony klimatu w Niemczech w drugiej dekadzie XXI wieku – uwarunkowania, cele i wyzwania	95
Aleksandra Nowak, Fryderyk Zoll	
Prawo do prywatności – wymogi dotyczące bezpieczeństwa publicznego w świecie cyfrowym	116
Maria Ochwat	
Dobrobyt i stabilizacja a prawa człowieka w Singapurze	129
Anna Paterek	
Między humanitaryzmem a zagrożeniem – dyskusje wokół sekurytyzacji migracji na przykładzie Niemiec	142
Patryk Pleskot	
Geneza Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (1989–1990)	154
Patrycja Trzeja	
Detencja w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym w kontekście praw i wolności jednostki	164

Piotr Zięba

Upamiętnianie w cieniu walki politycznej. Debata wokół Muzeum II Wojny Światowej
w Gdańsku 187

Krzysztof Żarna

Polityka zagraniczna państwa – cele, funkcje i środki realizacji 203

Krzysztof Żarna

Determinanty polityki zagranicznej państwa 211

WSTĘP

Oddajemy do rąk Czytelników drugi tom publikacji *Bezpieczeństwo – prawa człowieka – stosunki międzynarodowe*, który jest wynikiem współpracy wielu ośrodków akademickich, ale i osób praktycznie związanych z wyżej wymienioną problematyką. Na opracowanie składa się piętnaście tekstów autorów reprezentujących Uniwersytet w Toronto (Kanada), Akademię Ignatianum w Krakowie, Uniwersytet w Konstantyna Filozofa w Nitrze (Republika Słowacka), Państwową Wyższą Szkołę Zawodową im. rtm. Witolda Pileckiego w Oświęcimiu, Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Rzeszowski, Uniwersytet Śląski, Wyższą Szkołę Bankową w Poznaniu.

Adrian Berski z Uniwersytetu w Toronto w swoim artykule dokonał analizy relacji między Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu a sądami Republiki Irlandii. Paweł Bielawski (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie) przybliżył rozważania Guillaume'a Faye'a skoncentrowane wokół islamu i odpowiedzi na pytanie, czy jest on religią pokoju czy wojny. Laura Koba (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie) zwróciła uwagę na pięć praw człowieka zwanych prawami gwarancyjnymi, które jej zdaniem są niezbędne, aby człowiek mógł w pełni z nich korzystać. Mirosław Lakomy (Akademia Ignatianum w Krakowie) analizując zjawisko migracji w swoim artykule, stwierdza, że współczesna Unia Europejska stanowi pewne wyzwanie dla innych części świata pogrążonych w chaosie, kryzysie i konfliktach. Pełni ona rolę podobną do tej, którą wypełniało Cesarstwo Rzymskie w początkach pierwszego milenium i Bizancjum do 1453 r. Rafał Łętocha (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie) przedstawił trzecią generację praw człowieka w nauczaniu społecznym Kościoła. W swoich rozważaniach dochodzi do wniosku, że problematyka praw człowieka jest coraz mocniej eksponowana w katolickiej nauce społecznej, szczególnie prawa trzeciej generacji. Mira Malczyńska-Biały (Uniwersytet Rzeszowski) wskazała na wybrane mechanizmy kształtowania polityki konsumenckiej ujętej w szerszym zakresie. W jej ocenie polityka konsumencka kształtowana jest na wielu płaszczyznach: legislacyjnej, administracyjno-organizacyjnej i informacyjnej. Zbigniew Małodobry i Halina Rogalska (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. rtm. W. Pileckiego w Oświęcimiu) oraz Jana Depešová (Uniwersytet Konstantyna Filozofa w Nitrze) przedstawili kwestię dylematów moralnych funkcjonariuszy policji dotyczącą użycia środków przymusu bezpośredniego. Maciej Milczanowski (Uniwersytet Rzeszowski) scharakteryzował rolę polity-

ki w działaniach stabilizacyjnych fazy IV operacji „Iracka Wolność” w latach 2003–2010 w kontekście uniwersalnych praw człowieka. Celem artykułu Beaty Molo (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego) było przedstawienie głównych wyzwań dla polityki ochrony klimatu Niemiec w drugiej dekadzie XXI w., czyli rezygnacji z wykorzystywania węgla do produkcji energii, kontrowersji wokół projektu ustawy o ochronie klimatu oraz transformacji w sektorze transportu. Aleksandra Nowak i Fryderyk Zoll (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie) poruszyli problem prawa do prywatności stojącego coraz częściej w opozycji do bezpieczeństwa publicznego w kontekście świata cyfrowego. Maria Ochwat (Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu) przeanalizowała przyczyny, dla których dobrobyt gospodarczy, dobro społeczeństwa w Singapurze są ważniejsze niż przestrzeganie międzynarodowych standardów praw człowieka. Anna Paterek (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego) dokonała analizy dyskusji wokół sekurytyzacji migracji na przykładzie Niemiec. Genezę powstania Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przybliżył Patryk Pleskot (Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie). Kwestiom detencji w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w kontekście praw i wolności jednostki poświęciła artykuł Patrycja Trzeja (Uniwersytet Śląski). Piotr Zięba (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. rtm. W. Piłeckiego w Oświęcimiu) przedstawił debatę wokół Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku. Dwa ostatnie artykuły Krzysztofa Żarny (Uniwersytet Rzeszowski) poświęcone zostały teorii polityki zagranicznej państwa.

Mira Malczyńska-Biały

dr Adrian Berski

University of Toronto

DO IRISH COURTS AND THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS HAVE ACHIEVED THE CORRECT BALANCE BETWEEN PROTECTION OF THE RIGHTS OF INDIVIDUAL PRISONERS AND PRAGMATIC CONCERNS REGARDING THE PROPER FUNCTIONING OF THE PRISON SYSTEM?

Situation Analysis and introductory remarks

Nowadays it is very hard to find the relevant balance between decisions of the Irish Courts and European Court of Human Rights (ECtHR), regarding the rights of individual prisoners and the proper functioning of the prison system. On one side, the main function of the courts is resolution dispute, apply the relative law and most importantly: protecting the law and human rights. On the other hand, court decisions have to be based on the relevant prison and justice systems that applies to each particular country.

It is worth taking into consideration that decisions made by the European Court of Human Rights do not have the power to repeal the Supreme Court decisions. This has a significant impact as it shows that the European Court of Human Rights is not the court of appeal of unfavourable decisions made by national courts. ECtHR does not analyse or interpret the national law, but controls and monitors the commitments undertaken by European Convention on Human Rights (ECHR)¹.

This essay makes an attempt to critically discuss whether the Irish courts and the European Court of Human Rights have achieved the correct balance between protections of the rights of individual prisoners and the correct func-

¹ European Convention on Human Rights, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (accessed on the 26.01.2015).

tioning of the prison system. In the first section the author presents and analyses the workings of the jurisdiction of the European Court of Human Rights in the protection of the rights of individual prisoners. This section also provides general information about the ECtHR and analyses the law based on the European Convention on Human Rights. The author illustrates the “key” case law regarding protection of the prisoner’s rights.

In section two the author presents and analyses how the workings of the jurisdiction of the Irish courts in the protection of the rights of individual prisoners. This section provides general information about the Irish court in the context of prison law. It interprets the decisions made by the Irish courts, regarding the prisoner rights.

The functioning of the Irish prison system is the third section of this essay. In this section the definition of the Irish prison system and modern Irish criminal justice system is defined in order to understand the creation of the current legal framework. The author analyses the Irish Prison legal system and other pieces of legislation, which help to functioning prison system.

The last section is an interpretation and conclusion of the above findings. At this stage, the author attempts to answer the question: Has the Irish courts and the European Court of Human Rights achieved the correct balance between protection of the rights of prisoners and pragmatic concerns regarding the proper functioning of the prison system?

The jurisdiction of the European Court of Human Rights in the protection of the rights of individual prisoners

The European Court of Human Rights was established in 1959 and from 1998 has permanent jurisdiction². It is the international court based in Strasburg with 47 judges (Council of Europe countries) and it contains some of the most important aspects of prison law. The institution is regulated by the European Convention on Human Rights – the international agreement to „protect human rights and fundamental freedoms in Europe”³. The main scope of the ECtHR is to monitor and/or hear accusations of violations of the Convention. The Convention prohibits especially⁴:

- torture and inhuman or degrading behaviour or punishment,
- slavery and forced labour,

² European Court of Human Rights, http://www.echr.coe.int/Documents/Court_in_brief_POL.pdf (accessed on the 26.01.2015).

³ European Convention on Human Rights...

⁴ *Ibidem*.

- the death penalty,
- arbitrary and unlawful detention,
- discrimination in the enjoyment of rights and freedoms,
- aspects listed in the Convention.

To bring a case to the attention of the ECtHR can be done through two types of application⁵:

- by individual – lodged by anyone (e.g. any person, No Government Organisation, particular company and formal or non-formal group of people),
- Inter-State applications – any member state against another country.

This essay analyses an individual application. The European Convention on Human Rights lists five main articles regarding prison context⁶:

- 1) Article 2: Right to life: 1. Everyone's right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his conviction of a crime for which this penalty is provided by law. 2. Deprivation of life shall not be regarded as inflicted in contravention of this Article when it results from the use of force which is no more than absolutely necessary: (a) in defence of any person from unlawful violence; (b) in order to effect a lawful arrest or to prevent the escape of a person lawfully detained; (c) in action lawfully taken for the purpose of quelling a riot or insurrection.
- 2) Article 3: Prohibition of torture: No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.
- 3) Article 5: Right to liberty and security.
- 4) Article 6: Right to a fair trial.
- 5) Article 8: Right to respect for private and family life: 1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence. 2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic wellbeing of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

Based on the 5 articles of the ECHR, European Court of Human Rights upheld a lot of cases made by prisoners in Ireland. Mostly they were according to articles: 2, 3 and 8 of ECHR. During the analyses of jurisdiction of the ECtHR, the case: „Kalashnikov v Russia (2003)“ should be taken into account⁷. The plaintiff – Mr. Kalashnikov was pre-trial detained in very

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Kalashnikov v Russia* [2003] 47095/99, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60606> (accessed on the 26.01.2015).

small-overcrowded cell (17m² for 24 prisoners) for 5 years. Mr. Kalashnikov claimed under art. 3 of ECHR – inhuman or degrading treatment or punishment. The court decision can be interpreted as being very controversial. The Judges decided that there was a violation of articles: 1, 3, 5, 6 of the Convention. However, there was no intention to humiliate Mr. Kalashnikov. The contribution was setup to 8.000 EUR for Mr. Kalashnikov. This case can be used as an example in the „protection” of the rights of individual prisoners. The contribution was significantly small, especially for the negative health impact caused by overcrowding.

The similar case is „Price v UK (2001)”⁸. In this example, the court decided that held a 8,500 GBP contribution for the plaintiff (non-pecuniary damages and expanses-art. 3). Mrs Price as a disabled prisoner was kept in her cell with no access to a toilet or bath. Again, the court decided that there was no intention to humiliate Mrs Price and the contribution was not relevant for the degrading treatment. It is worthy to mention that a similar scenario can be noted in Peers v Greece (2001)⁹, where the ECHR did not find any „intention to humiliate or debase the prisoner”.

The last case in this section which shows the jurisdiction of the European Court of Human Rights in the protection of the rights of individual prisoners. In the Napier v Scottish Ministers (2005)¹⁰ case about the „slopping-out” process the court decided that it was not in compliance with human dignity (art. 3 ECHR). On the other hand, the „slopping out” process in the Republic of Ireland still continues (because of the lack of facilities). This is a pragmatic example highlighting the warranted concern regarding the proper functioning of the prison system.

The jurisdiction of the Irish Courts in the protection of the rights of individual prisoners

The Irish Court jurisdiction is based on three primary sources of law¹¹:

- The Constitution,
- Legislation,
- Common Law.

⁸ *Price v UK* [2001] 33394/96, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59565> (accessed on the 26.01.2015).

⁹ *Peers v Greece* [2001] 28524/95, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59413> (accessed on the 26.01.2015).

¹⁰ *Napier v Scottish Ministers* [2005] 2005CSIH16, <http://www.scotcourts.gov.uk/opinions/CSIH16.html> (accessed on the 26.01.2015).

¹¹ R. Byrne, P. McCutcheon, *The Irish Legal System*, Dublin 2009.

The above divisions will have very serious impact for court decisions. It is important to mention that the legal system in Ireland also recognises secondary sources of law, e.g. customs, practice, and academic writing which could be referred to as a legal tool during court proceedings.

It is important to note that during the imprisoning period, the prisoners' constitutional rights can be limited. The State (*McDonagh*) v *Frawley* (1978) case shows that some constitutional rights (Habeas corpus) can be suspended¹². Mr Justice, O'Higgins mentioned: while so held as a prisoner pursuant to a lawful warrant, many of the applicant's normal constitutional rights are abrogated or suspended. He must accept prison discipline and accommodate himself to the reasonable organisation of prison life laid down in the prison regulations [...]

This similar aspect can be found in *Holland v Governor of Portlaoise Prison* (2004) case¹³. This case shows that the rights for freedom of expression (Article 40.6.1 of the Irish Constitution¹⁴) can be temporary suspended. Mr Justice MacKechnie marked: „the only rights suspended are those which necessarily follow from imprisonment security requirements”¹⁵.

As can be seen from the above examples, in some particular situations some of the rights (even constitutional rights) of individual prisoners can be suspended due to security reasons or prison discipline.

An example when the constitutional right can be limited is *Connolly v Governor of Wheatfield Prison* (2013) case¹⁶. The case confirms that again, some of the constitutional rights regarding dignity and humane treatment can be “compromised and violated”:

The obligation to treat all with dignity appropriate to the human condition is not dispensed with simply because those who claim that the essence of their human dignity has been compromised happen to be prisoners.

The Constitution commits the State to the protection of these standards since it presupposes the existence of a civilised and humane society, committed to democracy and the rule of law and the safeguarding of fundamental rights.

Based on the above judgment of the Irish Courts it can be seen that the constitutional rights are not absolute and can be suspended by courts in reasonable and relative circumstances. This process is determined by the actual offence and particular circumstances.

¹² *The State (McDonagh) v Frawley* [1978] IR 131.

¹³ *Holland v Governor of Portlaoise Prison* [2004] 2 IR 573.

¹⁴ *Constitution of Ireland* (In operation as from 29th December 1937), http://www.irishstatutebook.ie/en/constitution/index.html#article40_4_3 (accessed on the 20.10.2014).

¹⁵ *Holland v Governor of Portlaoise Prison*...

¹⁶ *Connolly v Governor of Wheatfield Prison* [2013] IEHC 334.

In the beginning of this section the author mentioned that the Irish Court jurisdiction is also based on legislation. A good example is a recent case: *Byrne v The Governor of Mountjoy Prison* (2013). Mr Justice Charleton decided that prisoners are entitled to get proper medical care and help, but not necessarily of their choosing or the best available. The prison medical care should be at the same level as medical card treatment¹⁷. From this point, we can see relative and fair court decisions being made. It helps to understand that in some situations the prisoners' right can be limited.

The functioning of the Irish prison system and modern Irish criminal justice system

The Irish prison system is based on fourteen prisons¹⁸. The prison system can be defined as a system of rules, regulations, legislation prisoners and guards. All the components cooperation each other and creates Irish prison system. The prison system occurs within the criminal justice system.

The modern criminal justice can be interpreted as the system which governs all institutions, to maintain social control in order to deter, sanction and prevent crimes. This system includes statute law, court's jurisdiction and corrections aspect (including punishment)¹⁹. The modern Irish criminal justice system is based on criminal law, where crime is defined as: „An unlawful act or default which is an offence against the public and renders the person guilty of the act or default liable to legal punishment”²⁰. The system is regulated by the: Criminal Justice Act 1984²¹, Criminal Justice Act 2006²², Criminal Justice Act 2007²³ and Criminal Justice (Miscellaneous Provisions) Act 2009²⁴. The scheme number 1 illustrates modern Irish criminal justice system:

¹⁷ *Byrne v The Governor of Mountjoy Prison* [2013] IEHC 33.

¹⁸ M. Rogan, *Prison Law*, Dublin 2014.

¹⁹ *Ibidem*.

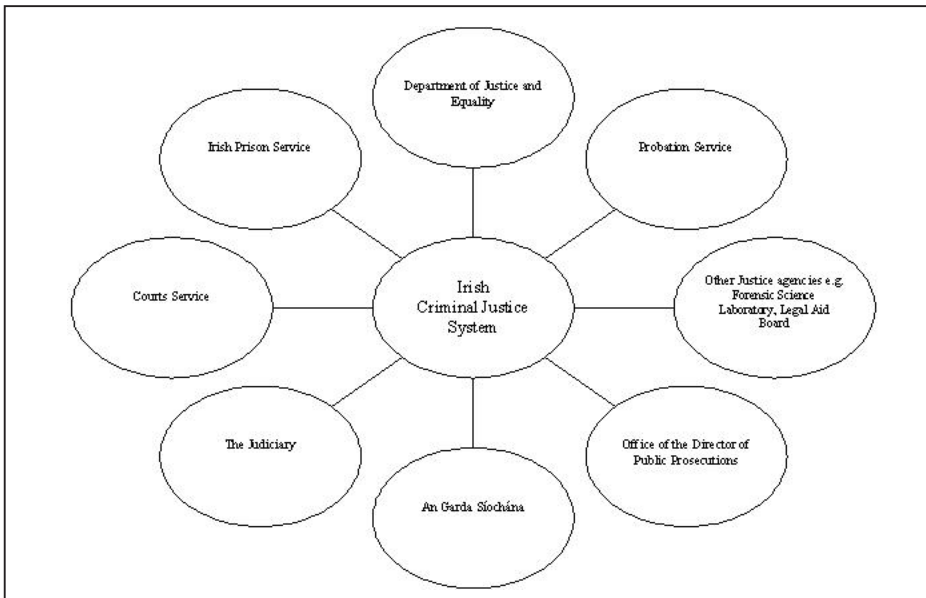
²⁰ H. Murdoch, *Murdoch's dictionary of Irish Law*, Dublin 2004.

²¹ *Criminal Justice Act 1984*, <http://www.irishstatutebook.ie/1984/en/act/pub/0022/print.html> (accessed on the 27.01.2015).

²² *Criminal Justice Act 2006*, <http://www.irishstatutebook.ie/2006/en/act/pub/0026/print.html#sec79> (accessed on the 27.01.2015).

²³ *Criminal Justice Act 2007*, <http://www.irishstatutebook.ie/2007/en/act/pub/0029/print.html> (accessed on the 27.01.2015).

²⁴ *Criminal Justice (Miscellaneous Provisions) Act 2009*, <http://www.irishstatutebook.ie/2009/en/act/pub/0028/print.html> (accessed on the 27.01.2015).



Scheme number 1. Irish criminal justice system

Source: *The Department of Justice and Equality*, http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/WPOC_Discussion_Doc_4 (accessed on the 20.10.2014).

Scheme number 1 defines several bodies which creates the Irish criminal justice system. The Department of Justice and Equality of the Republic of Ireland provides some key components of the system²⁵:

- „Effectiveness in detecting, deterring and punishing offending behaviour
- Fairness to all involved including victims, witnesses and accused
- Efficiency in the use of time and resources
- Transparency and prompt service delivery”.

It is essential to mention that crime includes the deliberate intention from the offender and that the criminal act is a threat to society. The crime and consequential punishment will be arrived at through State prosecution based on the criminal justice system²⁶.

The main function of the Irish criminal justice system is prevention and deterrence of a crime. Legal “tools” such as punishment and corrections will help to do this.

From both these components of the Irish prison system a legal framework can be built. It was already stated which acts created the criminal justice sys-

²⁵ *The Department of Justice and Equality*, http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/WPOC_Discussion_Doc_4 (accessed on the 27.01.2015).

²⁶ R. Byrne, P. McCutcheon, *The Irish...*

tem. Now, it is necessary to add the other legal instruments required to create the full Irish prison system. Basically, it is the prison law, related to prisoners and prisons staff²⁷:

- Irish Constitution,
- Legislation: Prisons Act 2007, Prison Rules 2007,
- Law of Torts,
- The European Convention on Human Rights.

Based on these pieces of legislation, the prisoners can start the legal action against the State, Authorities, prison conditions, etc.

It is important to highlight the main concerns in Irish prison. These concerns are often the main determinants for most legal actions made by prisoners. One of the biggest concerns of Irish prisons is the problem of overcrowding²⁸. Irish prisons are mostly from the Victorian era. Only 47% of the prison population are in single cells and 36 cells are designed for 4 or more prisoners (the cell usually has 7–8 square metres)²⁹. Different concerns include prison violence, violating the prison policy by prison officers, and also poor physical prison conditions. The last issue includes the slopping out system which was already mentioned and explained in previous section.

Interpretation of results and conclusion.

Based on current research, the Irish courts have achieved the correct balance between protection of the rights of individual prisoners and the correct functioning of the prison system. Irish state law in relation to prisons should be to abide and observe. This will help to keep public order and prevent future offences or crimes. As can be seen from the examples presented in the previous section, the prisoners' rights (Constitutional) can be limited by relevant circumstances. Usually it is determined by prison discipline, special regimes or significant security reasons. In every single case, the courts should take into consideration all the evidence and circumstances to avoid making mistakes. It needs to take into account that the constitutional rights are not absolute, and Irish courts have the power to temporarily suspend it. This process can be interpreted as the „public prevention system” before the crime is committed. In *Mulligan v. Governor of Portlaoise Prison* (2010) case Mr Justice Mac Menamin referred³⁰:

²⁷ M. Rogan, *Prison Law*...

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Mulligan v. Governor of Portlaoise Prison* [2010] IEHC 269.

Any attenuation of rights must be proportionate; the diminution must not fall below the standards of reasonable human dignity and what is expected in a mature society. Insofar as practicable, a prison authority must vindicate the individual rights and dignity of each prisoner.

This means that going to prison „automatically” means that some rights can be limited or deprived.

Regarding the European Court of Human Rights, in my opinion, in some cases the contribution required for a prisoner should be higher. In previous cases mentioned, the prisoner contribution was very small in comparison to physical or mental difficulties. On the other hand, it is important to mention that the role of the ECHR is only to control and monitor the rules of European Convention on Human Rights. The Court doesn't change the decisions of national courts or the interpretation of the law. The European Convention on Human Rights is an extremely important instrument within the Irish prison context, because the Irish courts take the „direction” and guidance to imply the current and relevant prison rules and policies. Also, the Irish Prison Authorities have a duty to work according to ECHR principles. Within the jurisdiction of the ECHR it must be evident that the particular issue has a relevant impact on the prisoner. ECHR decisions are also based on many determinants, and not only on one particular piece of evidence.

There is no perfect legal and prison system in the world. The main function of the prison system should be punishment in order to prevent future crimes being committed. This is a very important point as it helps to protect the public and prevent future offences being committed.

mgr Paweł Bielawski

Uniwersytet Jagielloński

RELIGIA POKOJU CZY RELIGIA WOJNY? ISLAM W PERSPEKTYWIE MYŚLI GUILLAUME'A FAYE'A

Uwagi wstępne

Guillaume Faye (ur. 1949) jest francuskim dziennikarzem, pisarzem i publicystą. Jest autorem m.in. *La colonisation de l'Europe* (2000), *Pourquoi nous combattons* (2001), *La convergence des catastrophes* (2004), *Comprendre l'islam* (2015). W latach 70. i 80. XX w. należał do najważniejszych teoretyków francuskiej Nowej Prawicy. W późnych latach 80. odszedł z GRECE (*Groupe de recherche et d'études pour la civilisation européenne*) z powodu różnic ideowych z głównym nurtem Nowej Prawicy (GRECE), zwłaszcza w osobie lidera ugrupowania Alaina de Benoist. Tematem niniejszego artykułu jest postrzeżenie i ocena islamu w perspektywie myśli Faye'a.

Faye jest zdecydowanym przeciwnikiem multikulturalizmu. Uważa, że z powodu kolejnych fal islamskiej imigracji do Europy starcie między Zachodem a światem islamu jest nieuchronne. W jego opinii islam jest obecnie największym zagrożeniem dla Europy, występując naprzeciw neoprawicowej ortodoksji utrzymującej, że to USA i amerykańskizacja stanowią główne niebezpieczeństwo dla Europy. Główna postać Nowej Prawicy – A. de Benoist – nie postrzega islamu jako problemu. „Islamizacja” (jakkolwiek by ten termin rozumieć) jest jego zdaniem niczym innym jak konsekwencją masowej (nie-europejskiej) imigracji, i to w ten właśnie sposób należałoby rozumieć „kwestię islamską”, tj. jako problem demograficzno-ekonomiczny, nie religijno-teologiczny¹.

Francuski myśliciel postrzega islam zasadniczo jako religię agresywną, sztywną, nieznoszącą sprzeciwu totalitarną doktrynę o wyraźnych zapędach konkwistadorskich. Odrzuca *en bloc* wszelkie pretensje religii muzułmańskiej do pokojowości. Uważa on narrację o pokojowym islamie za zwykły chwyt

¹ A. de Benoist, *Wywiad z Alainem de Benoist*, rozm. przepr. P. Bielawski, „Tryglaw” 2015, nr 16, s. 35.

propagandowy mający uspić czujność ewentualnych jego przeciwników. Pomimo wewnętrznych różnic, Faye stwierdza, że islam patrzy na świat w sposób czarno-biały, tj. świat składa się z cywilizacji islamskiej i jej wrogów (kategorie pośrednie w zasadzie nie istnieją).

Faye nie próbuje właściwie zrekonstruować islamskiego światopoglądu w sposób stricte naukowy, obiektywny. Patrzy on na religię muzułmanów w sposób świadomie stronniczy, subiektywny. Jak sam stwierdza: „[moja] krytyka islamu nie bierze się z perspektywy judeochrześcijańskiej ani żadnej innej religii, ani też z pozycji ateistycznej [...]. Moja refleksja jest refleksją osobistą, z tym tylko zastrzeżeniem, że inspiruję się pryncypiami myśli arystotelesowskiej, a mianowicie: doświadczeniem, zdrowym rozsądkiem i umiarem”².

Najważniejszymi тезami, jakie Faye stawia na temat islamu, są: a) islam kolonizuje Europę, b) islam jest totalitarny ze swej istoty, c) nie ma różnicy między „islamem” a „islamizmem” i d) islam jest niekompatybilny z kulturą europejską.

W celu rekonstrukcji poglądów Faye'a nt. religii muzułmańskiej analizie poddane zostały teksty źródłowe francuskiego autora ze szczególnym uwzględnieniem dzieł skupiających się na kwestii islamskiej, tj. *La colonisation de l'Europe* i *Comprendre l'islam*. Artykuł kończy krytyczna analiza kluczowych тез Francuza.

Kolonizacja Europy

Obywateli nieeuropejskiego (zwłaszcza afromaghrebskiego) pochodzenia jest we Francji bardzo dużo. „Jesteśmy świadkami antropologicznego zniekształcenia i głębokiej zmiany w substracie etnicznym Francji, i być może nawet całej Europy” – stwierdza Faye³. Jego zdaniem liczba imigrantów waha się we Francji między 5 a 8 milionami, nie wliczając nielegalnych imigrantów i obywateli nieeuropejskiego pochodzenia, którzy zostali „mianowani Francuzami” na podstawie *ius soli*⁴. W ciągu ostatnich czterech lat ok. 4,5 miliona imigrantów miało się osiedlić we Francji⁵. Prezes INED (Narodowego Instytutu Badań Demograficznych) Jean-Claude Barreau podawał pod koniec XX w., że ok. 100 tys. imigrantów przybywa co roku do Francji. W 1997 r. INED szacował, że obywateli niefrancuskiego pochodzenia żyje we Francji ok. 12 milionów⁶. Stanowi to ok. 20% ludności w kraju⁷. Liczba

² G. Faye, *Understanding Islam*, London 2016, s. ix.

³ *Idem*, *The Colonisation of Europe*, London 2016, s. 1.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*, s. 3.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Całość: ok. 67 mln na rok 2017. Źródło: *Institut national de la statistique et des études économiques* 2018.

naturalizacji ciągle rośnie (45 tys. w 1987 r., 73 tys. w 1993 r.), do czego należy dodać dzieci imigrantów, które stają się legalnie Francuzami, gdy urodzą się na terenie kraju⁸. To wszystko ma powodować złudzenie, że imigrantów (w sensie formalnym) nie przybywa wcale w zastraszającym tempie. Faye również wspomina, że udało mu się zdobyć raport (nieujawniony mediom) ambasady Algierii w Paryżu (7 kwietnia 1999 r.), z którego wynikało, że liczba Arabów-muzułmanów przebywających obecnie we Francji przewyższa znacznie liczbę Europejczyków w północnej Afryce sprzed czasów niepodległości Algierii⁹. Oprócz tego autor *La colonisation de l'Europe* konstatuje, że ok. 30% dzieci urodzonych we Francji jest z pierwszego lub drugiego pokolenia imigrantów pochodzenia afroazjatyckiego, a ok. 11% małżeństw (nie wliczając konkubinatów) jest etnicznie mieszanych (gdzie w większości kobieta jest pochodzenia europejskiego). Według Faye'a to wszystko oznacza, że Francja, a razem z nią Europa, przechodzi „demograficzną i etno-kulturową tragedię, ukrytą za kruchym ekranem ekonomicznych złudzeń”¹⁰.

Czy można jednak interpretować masową imigrację jako „kolonizację”? Zdaniem Faye'a – tak, gdyż problemem nie jest sama tylko ilość. Problem polegać ma na tym, że wszyscy migranci pochodzenia afromaghrebskiego, osiedlając się i zakładając rodziny w Europie, zachowują swoje obyczaje, język, religię i pamięć historyczną. Według francuskiego autora określić ich należy nie jako „imigrantów” (którzy zamieszkują), ale „osadników” (którzy kolonizują)¹¹.

Różnica między dawną kolonizacją Europejczyków a współczesną – rzekomo – kolonizacją islamską polega na tym, że jak ta pierwsza była „kolonizacją odgórną”, tak ta druga ma być „kolonizacją oddolną”. Drugą różnicą ma być to, że ta pierwsza nieśmiała ze sobą cywilizację, ta druga natomiast niesie ze sobą prymitywizację¹².

Użycie terminu „kolonizacja” uzasadnione jest jeszcze tym, że oprócz „masowego zalewu” osadników elity francuskie mają dopuszczać się „kolaboracji” z wrogiem. W jaki sposób odbywać się ma owa „kolaboracja”? Mianowicie poprzez postawę proimigrancką, która podyktowana jest – w opinii Faye'a – ich zastraszaniem, dwulicowością, poddaniem się moralnemu szantażowi, jak i doktrynalnym „etno-masochizmem”, czyli nienawiścią wobec własnego, europejskiego dziedzictwa¹³. Z tego względu kolonizacja ma postępować nader łatwo. Muzułmanie we Francji rzekomo ową łatwość podboju nazwać mieli „cudem Allaha”¹⁴.

⁸ G. Faye, *The Colonisation...*, s. 4.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*, s. 5.

¹¹ *Ibidem*, s. 11.

¹² *Ibidem*, s. 12.

¹³ *Idem*, *Understanding...*, s. 100.

¹⁴ *Ibidem*, s. 52.

Ogólnie rzecz ujmując, islam dzieli świat na dwie strefy (nie licząc ewentualnych pośrednich stanów „przejściowych”) – strefę islamu (*dar al-islam*) i strefę wojny (*dar al-harb*)¹⁵. Faye jednak interpretuje owe terminy nie tyle w wymiarze przestrzennym, co temporalnym jako swego rodzaju fazy islamizacji. Wymienia trzy etapy kolonizacji Europy:

- 1) *Dar al-suhl* (etap rozejmu): faza o profilu dyskretnym, pokojowym, podczas którego stopniowo prowadzi się działania mające na celu sprowadzanie coraz większej liczby muzułmanów.
- 2) *Dar al-harb* (etap wojny): w momencie, gdy liczba muzułmanów staje się wystarczająco duża, stają się oni coraz bardziej agresywni, domagając się praw, przywilejów pod pozorem bycia uciskanym, dyskryminowanym z powodu rasizmu i islamofobii. Ponadto prowadzony jest „dżihad ofensywny”, czyli zamachy terrorystyczne, które są przez ośrodki muzułmańskie oficjalnie potępiane (w celu „uśpienia” ewentualnej opozycji). Obie linie działania są relatywnie świadomie skoordynowane (obecnie Francja ma być właśnie na tym etapie).
- 3) *Dar al-islam* (etap islamu): dzięki zastraszeniu i sparaliżowaniu ewentualnej opozycji w Europie (poprzez moralny, antydyskryminacyjny szantaż), jak i europejskiej słabości demograficznej zachodnia Europa pada ofiarą islamizacji. Następuje „Pax Islamica”¹⁶.

W celu wprowadzenia owego „pokoju” muzułmanie mają stosować tzw. strategię lamparta, a polegać ma ona na zakładaniu ognisk islamskich w wielu różnych okolicach, po czym z owych ognisk następować ma stopniowe rozprzestrzenianie się stref islamu. Osiągane jest to poprzez niekontrolowaną imigrację i wysoką stopę urodzeń, budowę coraz to większej liczby meczetów (hojnie wspieranych finansowo przez państwa arabskie) i przebudowywanie opuszczonych kościołów na meczety, urządzenie publicznych modłów na ulicach, jak i zastraszanie rdzennej francuskiej ludności przez tworzenie „no-go zones”¹⁷. To wszystko nakłonić ma ludność rdzenną albo do wyniesienia się z okolicy, albo do przejścia na islam.

Islam jako totalitaryzm

Autor *Comprendre l'islam* uznaje totalitaryzm za inherentną cechę islamu. Jego zdaniem islam podporządkowuje wszystkie sfery życia człowieka – scala religię i politykę, wiarę i prawo – nie ma między nimi rozdziału. Wszystkie te sfery stanowią jedną, integralną całość w zamkniętym, sztywnym sys-

¹⁵ M. Ruthven, *Islam. A Very Short Introduction*, New York 1997, s. 119–120.

¹⁶ G. Faye, *Understanding...*, s. 52.

¹⁷ *Ibidem*, s. 53, 57.

temie. W związku z tym nie da się jednej sfery oddzielić od drugiej, zgodnie z prywatnym upodobaniem jednostki, gdyż w islamie jednostka ma się w ogóle nie liczyć; nie jest żadnym istotnym punktem odniesienia. Jedynym politycznym, doczesnym punktem odniesienia ma być *umma* – wspólnota wiernych. Faye porównuje w tym kontekście muzułmańską *ummę* i marksistowsko-komunistyczną „proletariacką masę”¹⁸ i podkreśla podobieństwo między islamem a komunizmem (jak również nazizmem). Wszystkie te trzy doktryny są bardzo do siebie podobne. Wszystkie mają charakter totalitarny, kolektywistyczny, agresywny, nie liczą się z jednostką ludzką, jak również charakteryzują się daleko posuniętym relatywizmem moralnym. W przypadku islamu objawiać się ma to tym, że moralność – w zasadzie – obowiązywać ma jedynie w ramach *ummy*. Niewierny (*kafir*) nie cieszy się w islamie takimi samymi prawami jak muzułmanin; ma być kimś godnym pogardy, wobec którego moralność obowiązywać ma – w najlepszym wypadku – w stopniu bardzo ograniczonym. Ludzie księgi, tj. chrześcijanie i żydzi, tolerowani być mają, o ile płacą specjalny podatek – *dżizję*. „Bałwochwalczy” zaś będą w końcu musieli dokonać wyboru: przyjąć islam lub zginąć.

Odwołać się również należy do przykładu, jakim jest Prorok-Muhammad, uważany przez samych muzułmanów za najdoskonalszego człowieka i wzorzec moralny. Według francuskiego autora jest on „religijnym kaznodzieją, jedynym porte-parole Boga, politycznym konspiratorem, brutalnym wojownikiem, autokratycznym wodzem, którego czyny nie są niczym ograniczone, wszystko w jednej osobie”¹⁹. Jedynowładztwo jest jedną z cech, jakie islam dzielić ma z nazizmem. Kolejnym podobieństwem ma być antysemityzm, który bynajmniej zaczął się wraz z konfliktem izraelsko-palestyńskim. Wrogość muzułmanów do Żydów istnieć ma od samych początków islamu²⁰.

Autor *La colonisation de l'Europe* przyznaje, że choć chrześcijaństwo również wykazywało się swego czasu postawą antyżydowską (nie był to jednak antysemityzm w sensie etnicznym), to jednak w końcu od tego odeszło. W islamie ma być inaczej – antysemityzm jest, zdaniem francuskiego myśliciela, jego stale obecnym elementem, m.in. wśród imigranckiej ludności muzułmańskiej we Francji²¹.

Faye stwierdza, że Muhammad będąc kaznodzieją, jednocześnie zajmuje się napadaniem na karawany, co rusz zrywa zawarte sojusze, swoich przeciwników morduje, jak również często stosować ma podstęp²² (w jego przykładzie

¹⁸ *Ibidem*, s. 31.

¹⁹ *Ibidem*, s. 8.

²⁰ *Ibidem*, s. 21.

²¹ *Ibidem*, s. 21, 169.

²² *Ibidem*, s. 7.

leżeć ma geneza *takijji*). Swoje brutalne czyny usprawiedliwiać ma słowem Boga. Muhammad uosabiać ma, w opinii francuskiego autora, scalenie w jedno religii i polityki, jak również „cyniczną i bezkompromisową moralność podporządkowaną ekspansji islamu”²³. To właśnie w przykładzie Muhammada widzi francuski myśliciel źródło polityczno-religijnego totalitaryzmu islamu – jedna religia, jedno prawo, jeden wódz. Ten schemat władzy miał być przejęty od Proroka przez późniejszych kalifów.

Podsumowując, Faye uznaje islam za wzorowy przykład totalitaryzmu. Następujące cechy tej religii mają o tym fakcie przesądzać: a) ujednocniająca wszystko doktryna, b) scalenie wiary i prawa, c) kryminalizacja lub dyskryminacja innowierców, d) dążenie do zdominowania ludzkości poprzez dżihad, e) życie społeczne całkowicie „unerwione” poprzez oficjalną religię, f) zakaz wszelkich publikacji i badań sprzecznych z „prawdą” koraniczną, g) wola homogenizacji życia społecznego poprzez środki autorytarne, h) jedynowładztwo wodza – kalifa, i) idealizacja i sakralizacja dogmatyzmu koranicznego, j) obecność świętej księgi używanej jako absolutnego punktu odniesienia, k) agresywna retoryka wzywająca do eksterminacji zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej opozycji²⁴.

Islam a islamizm

Jeżeli „islam” rozumieć jako religię, a „islamizm” jako totalny, całościowy system religijno-polityczno-prawny, to – w opinii Faye’a – nie ma między nimi żadnej różnicy, wyłączając różnice czysto taktyczne. Tak jak już wcześniej było wspomniane, w islamie religia, państwo i prawo są nierozdzielne. Idea państwa bez religii jest dla tradycyjnego muzułmanina całkowicie niezrozumiała²⁵.

Powołując się na arystotelesowską teorię istoty, Faye zwraca uwagę na to, że w momencie gdy jakaś doktryna (czy to religijna, czy świecka) zostanie sformułowana *explicite*, to jej założenia mają wszelką szansę, by zostać zaimplementowane w każdym calu. Autor *Pourquoi nous combattons* stwierdza, że skoro w islamie zawarte są totalitarne w istocie pryncypia, to nie ma powodu, by nie widzieć islamu jako w istocie totalitarnej doktryny²⁶.

Ludzi określani jako „umiarkowani” nie pokazują wcale prawdziwego oblicza danej doktryny. I tak np. komunizm i nazizm nie są przecież oceniane przez

²³ *Ibidem*, s. 8.

²⁴ *Ibidem*, s. 25–27.

²⁵ I. Kara, *Islamizm kontra islam*, rozm. przepr. N. Birch, „Znak” 2011, <http://www miesiecznik.znak.com.pl/6692011-nicholas-birch-islamizm-kontra-islam/> (dostęp: 21.01.2019).

²⁶ G. Faye, *Understanding...*, s. 47.

pryzmat ich „umiarkowanych” zwolenników. Umiarkowani przedstawiciele bowiem nie wpływają w żaden sposób na „ideologicznego wirusa”. W przypadku epidemii – stwierdza Faye – są ludzie mniej i bardziej dotknięci przez działania wirusowe, ale sam wirus pozostaje niezmienny²⁷.

Autor *Comprendre l’islam* zwraca uwagę, że bardzo trudno być umiarkowanym w ramach radykalnego, sztywnego systemu. Francuski myśliciel mocno podkreśla dywergencję między umiarkowanymi muzułmanami a centralną, islamską doktryną. Twierdzi on, że „umiarkowany islam” jako taki po prostu nie istnieje, a ludzie określający się jako „umiarkowani muzułmanie” to albo podstępni hipokryci, albo ludzie żyjący urojeniami. Nie jest możliwy „islam oświeceniowy”, gdyż oświecenia w islamie nigdy nie było. Twierdzenie o możliwości zaistnienia i funkcjonowania takowego, świeckiego, racjonalnego i umiarkowanego, islamu świadczy o niczym innym jak o doktrynerskim „zachodniocentryzmie”, projekcją zachodnich norm na społeczność muzułmańską. Jednakże – twierdzi Faye – jest fundamentalnym błędem założenie, że islam mógłby obrać podobną drogę jak chrześcijaństwo i odstąpić od nietolerancji i totalitaryzmu.

Islam a Europa

Faye uważa, że w błędzie są wszyscy ci, którzy twierdzą, że islam mógłby kiedykolwiek być „zeuropeizowany”, przystosować się do europejskiej kultury, czy też zaakceptować sekularyzm. Ze swej natury – jak twierdzi francuski myśliciel – islam jest bezkompromisowy, z istoty autorytarny i wojenny. Faye określa go mianem religii „ludów pustyni”²⁸. Europejczykom, pierwotnie „poganom”, udało się „spoganizować” chrześcijaństwo, niejako adaptując go do swej mentalności – co udało się zwłaszcza w przypadku katolicyzmu, konstatuje autor *La colonisation de l’Europe*. W przypadku islamu ma to być niemożliwe, gdyż religia muzułmańska ma być zbyt „nieprzejednana”. „Islam odrzuca europejskie tradycje odziedziczone po starożytnej Grecji i Rzymie, jak również zaprzecza słowiańskim, skandynawsko-germańskim zwyczajom, jak również tym oświeceniowym, które to wszystkie u źródła opierają się na założeniu o wyższości debaty publicznej i opinii większości ponad wszelką doktrynę”²⁹.

Islam ma być niezgodny nie tylko z „politeistyczną stroną” europejskiej kultury. Faye zupełnie nie zgadza się z tymi, którzy dostrzegają symetrię między religią chrześcijańską a muzułmańską. Tak jak wcześniej było wspomnia-

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Idem, Colonisation...*, s. 108.

²⁹ *Idem, Understanding...*, s. 35.

ne, francuski autor uznaje podstępność za inherentną cechę islamu. Tradycja europejska ma być zupełnie inna, gdyż zarówno w świecie grecko-rzymskim, jak i chrześcijańskim cenić ma się przede wszystkim prawość, zachowanie honorowe, od Jezusa Chrystusa począwszy. Faye zwraca uwagę na to, że Jezus, jako religijny przywódca, nigdy nie mieszał się do polityki, nie dbał o dobra osobiste, nie napadał na nikogo, nie kazał nikogo zabijać, głosił za to wartość miłości, wybaczenia i – przede wszystkim – ograniczał się do sfery duchowej. Muhammada zaś autor *Comprendre l'islam* ocenia jako brutalnego zdobywcę i konspiratora politycznego, jak to już było wcześniej wspomniane. Te fundamentalne różnice przełożyły się na sferę polityczną. Chrześcijańską Europę ukonstytuował podział władzy na świecką (cesarz) i religijną (papież). W świecie islamu kalif był niepodzielnym władcą świeckim i religijnym. Z tego też powodu islam – twierdzi Faye za Alainem Besançonem – jest nie do pogodzenia z laicką republiką i demokracją³⁰.

Islam negować ma również wartość jednostki i tożsamości narodowej, gdyż jedną rzeczywiście liczącą się kategorią jest, według francuskiego autora, *umma*. Rodzina, naród czy jakakolwiek inna grupa nie ma właściwie znaczenia. Ma być tak dlatego, że myśl europejska bazuje na greckiej filozofii podmiotu, skąd pochodzić ma wartość takich kategorii, jak jednostka, naród, *polis* itd.³¹ Owa przedchrześcijańska, „podmiotowa” mentalność miała zostać zachowana w Europie przez chrześcijaństwo, na łonie którego wykształciła się idea osobistej relacji z Bogiem – której to islam ma być pozbawiony. Zdaniem Faye'a centralna koncepcja absolutnego „poddania się” w islamie prowadzi do zniesienia wolności jednostki, jak również kolektywnej kreatywności³². Z tego też względu francuski myśliciel uważa islam za źródło „umysłowego zubożenia” i „czynnik decywilizujący”³³. Innymi słowy, religia muzułmańska skutkować ma niską kreatywnością artystyczną i naukową.

Uwagi końcowe

Ocena islamu przez Faye'a jest ewidentnie stronnicza. Jego wizja budzić może wiele wątpliwości. Należy zwrócić uwagę najpierw na kontekst społeczno-polityczny, w którym jego poglądy się wykształciły. Francja jest od kilkudziesięciu lat obiektem masowej imigracji, w dużej mierze z krajów Maghrebu. Duża liczba imigrantów z krajów zupełnie innej cywilizacji w sposób

³⁰ *Ibidem*, s. 19.

³¹ *Ibidem*, s. 31.

³² *Ibidem*, s. 22.

³³ *Ibidem*, s. 23.

oczywisty potrafi zmienić pejzaż etniczno-kulturowy państwa, co wywoływać może gwałtowne reakcje. Pamiętać należy, że francuski autor nie patrzy na islam na sposób „laboratoryjny”, chłodno-badawczy, z dystansu. Patrzy on na islam z bliska, „z podwórka”, jak na „gorące” zjawisko społeczne, z którym się styka na co dzień jako zwykły obywatel. Ponadto nie jest on badaczem-naukowcem, tylko publicystą-dziennikarzem. Nie powinna więc dziwić jego postawa o dużym ładunku emocjonalnym. Warto również wspomnieć, że Faye jest człowiekiem zaangażowanym politycznie po, szeroko rozumianej, stronie „tożsamościowej” lub „narodowej”³⁴. Jego decyzja o uznaniu islamu za głównego wroga Europy pociągnęła za sobą odrzucenie i odcięcie się od antysemityzmu, co uzasadnił w swojej publikacji *La Nouvelle question juive* (*Nowa kwestia żydowska*) z 2007 r.³⁵

Adekwatność użycia terminu „totalitaryzm” w stosunku do islamu jest oczywiście bardzo kontrowersyjna. Niezależnie od tego, czy islam w jakimś stopniu „totalitarnym” jest lub nie, wybór tego terminu jest użyty przede wszystkim w celu propagandowym. Czy muzułmańscy Arabowie byli zdecydowanie bardziej brutalni i ekspansywni w porównaniu do chrześcijańskich Europejczyków? Chrześcijańscy królowie walczyli równie zacięcie co władcy muzułmańscy. Używając natomiast terminu „totalitaryzm”, warto też pamiętać, w jakim kręgu kulturowo-cywilizacyjnym się ono pojawiło i wykrystalizowało w politycznej formie, o obu wojnach światowych nie wspominając.

Faye często podkreślając „totalitaryzm” islamu, równa go z nazizmem, jednocześnie podkreślając różnice z chrześcijaństwem. Jest faktem, że dygnitarze III Rzeszy wypowiadali się ciepło o islamie, jak również to, że istniał muzułmański oddział Waffen-SS, tj. 13 Dywizja Górská SS „Handschar”³⁶. Faktem jest również to, że istniał katolicki oddział Waffen-SS, tj. 28 Ochotnicza Dywizja Grenadierów SS „Wallonien”, który miał nawet swojego katolickiego kapelana³⁷. Oprócz tego można wspomnieć chociażby fundamentalistycznie katolickich, chorwackich usztaży, słowacki reżim ks. Tiso, czy porozumienie papieża Piusa IX z Benito Mussolinim (traktaty laterańskie z 1929 r.).

Współczesny fundamentalizm islamski (zarówno sunnicki, jak i szyicki) jest nie tyle tradycyjnym islamem, ile raczej swego rodzaju „konserwatywną rewolucją” będącą reakcją na silną penetrację polityczną, ekonomiczną i kultu-

³⁴ *Idem*, *Archeofuturism*, London 2010, s. 20.

³⁵ M. O’Meara, *Guillaume Faye and the Battle of Europe*, London 2013, s. 78.

³⁶ J. Mielnik, *Muzułmańscy ochotnicy w III Rzeszy. SS „Handschar” i Hitler*, „Wprost” 2015, <https://www.wprost.pl/tylko-u-nas/500209/muzulmanscy-ochotnicy-w-iii-rzeszy-ss-hand-schar-i-hitler.html> (dostęp: 21.01.2019).

³⁷ H. Kuberski, *Wschodnioeuropejska odyseja Leona Degrelle’a. Walońscy ochotnicy Waffen SS (1943–1945) na froncie wschodnim*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” 2014, t. XLIX, z. 2, s. 133.

ralną państw zachodnich w świecie islamskim³⁸. Wzorcowym tego przykładem jest ideolog Bractwa Muzułmańskiego Sajjid Qutb, który otrzymał nowoczesne wykształcenie uniwersyteckie. Jest to człowiek, który dobrze poznał zachodnią „nowoczesność”, by potem zdecydowanie ją odrzucić³⁹.

Uwagi na temat pewnej niezgodności islamu z kulturą europejską nie wydają się całkowicie bezpodstawne. Tak jak wcześniej było wspomniane, dla tradycyjnego muzułmanina niezrozumiałą jest podział religii i państwa: „Islam jako religia nigdy nie oddzielał sfery duchowej od doczesnej, religijnej od świeckiej. W związku z tym ani w arabskim, ani w perskim czy w innym języku muzułmańskim nie ma słowa na określenie doczesności czy świeckości, co jest najlepszym dowodem na to, że w islamie nie było takich pojęć. Podział taki nie istnieje, ponieważ królestwo cesarza nigdy nie zostało przekazane w islamie cesarzowi”⁴⁰.

Królestwo Chrystusa za to było „nie z tego świata”. Stąd wynikał podział władzy świeckiej i duchowej w Europie, który został teoretycznie ufundowany przez teorię dwóch mieczy, sformułowaną *explicite* przez papieża Gelazjusza I w liście do cesarza bizantyjskiego z 494 r.⁴¹. Współczesny rozdział Kościoła i państwa mógł się w ogóle ukształtować w świecie zachodnim dzięki temu, że chrześcijaństwo sam w sobie miał do tego potencjał, gdyż „moje [Chrystusa] królestwo jest nie z tego świata”. Innymi słowy, tzw. świeckie państwo, laicka republika nie jest bytem powstałym z dechrystianizacji europejskiej kultury politycznej, czy też będący zaprzeczeniem myśli chrześcijańskiej. Jest raczej zeświecczeniem doktryny teologicznej i jej transpozycją na grunt polityczny.

Ostatecznie jednak zgodność islamu z kulturą europejską lub jej brak to temat na zupełnie odrębną dyskusję, natomiast sugerowanie, iż podstęp (w postaci *takijji*) miałyby być cechą wyróżniającą islam na tle innych religii cywilizacji i państwa, wydaje się być dość kuriozalne – zwłaszcza jeżeli zarzut ten pochodzi od kogoś będącego reprezentantem środowiska uznającego dziedzictwo grecko-rzymskie za fundament Europy, a za dzieło fundamentalne dla kultury europejskiej – *Iliadę*.

Nie należy zapominać, że islam nie jest religią, która zaleca miłowanie wrogów czy nadstawianie drugiego policzka. Prorok Muhammad był wojownikiem. Nieraz zdarzało mu się wrogów wypędzać, zniewalać albo zabijać. Jest to dość istotna różnica między islamem a chrześcijaństwem. Niemniej istnieje racjonalne tego wytłumaczenie. Hossein Nasr z pewnością zwróciłby uwagę, iż niesłuszne jest określanie islamu „religią miecza”, gdyż „islam two-

³⁸ J. Bielawski, *Islam*, Warszawa 1980, s. 227.

³⁹ E. Sivan, *Radykalny islam*, Kraków 2005, s. 38.

⁴⁰ S.H. Nasr, *Idee i wartości islamu*, Warszawa 1988, s. 32.

⁴¹ H. Rahner, *Kościół i państwo we wczesnym chrześcijaństwie*, Warszawa 1986, s. 166–170.

rząc prawodawstwo wojenne, ograniczał wojnę, natomiast chrześcijaństwo po prostu nią się nie zajmowało. [...] Wojna [...] wynika z natury rzeczy, więc islam, zamiast ją odrzucać i udawać, że nie istnieje, ograniczył ją, uznał i objął prawami religijnymi⁴².

Czy islam jest religią wojny czy pokoju? Zdania są i prawdopodobnie zostaną podzielone. Dla islamosceptyków, takich jak Faye, będzie religią wojny. Dla muzułmanów pozostanie z pewnością religią pokoju. Powstaje jednak pytanie: w jaki sposób islam chce do pokoju doprowadzić? Odpowiedź pozostaje niejednoznaczna.

⁴² S.H. Nasr, *Idee...*, s. 33.

dr Laura Koba

Uniwersytet Jagielloński

PRAWA GWARANCYJNE – KSZTAŁTOWANIE SIĘ ŚWIADOMOŚCI PRAW CZŁOWIEKA

Uwagi wstępne

Zajmując się prawami człowieka, należy dokładnie wyjaśnić, co autor ma na myśli, posługując się tym pojęciem, gdyż jest ono nader często używane, ale bardzo rzadko rozumiane. Trzeba przede wszystkim odpowiedzieć sobie na dwa podstawowe pytania: co to są prawa człowieka i czym są prawa człowieka? Dla celów niniejszego opracowania przyjęto definicję zaproponowaną przez prof. Wiktora Osiatyńskiego, jednego z największych polskich i międzynarodowych znawców tej tematyki, nie tylko teoretyka, ale przede wszystkim praktyka praw człowieka. Prawa człowieka są – według profesora – „uniwersalnymi prawami moralnymi o fundamentalnym charakterze”¹, „przysługującym po równi, bezwarunkowo i niezmiennie wszystkim ludziom”². W dalszej części swojego wywodu Wiktor Osiatyński zaznaczył, że prawa człowieka „przynależą każdej osobie w jej stosunkach z państwem i z wszelką inną władzą mogącą użyć wobec niej przymusu”³. Co do drugiego pytania profesor przytoczył wypowiedź Berndhardta Rudolpha o tym, że „prawa człowieka obejmują swobody, immunitety i świadczenia, których zgodnie z przyjętymi obecnie wartościami każdy człowiek ma prawo dochodzić jako «nauczonych uprawnień» od społeczeństwa, w jakim żyje”⁴. Reasumując, prawa człowieka są uprawnieniami jednostki w stosunku do innych oraz tarczą chroniącą ją przed innymi. Zgodnie z myślą Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka źródłem praw człowieka jest godność osobowa. Dziś wobec różnych poglądów kontestują-

¹ W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 23.

² J. Feinberg, *Social Philosophy*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., Richmond 1973, s. 85, za: W. Osiatyński, *Prawa człowieka...*, s. 23.

³ *Ibidem*.

⁴ B. Rudolph, *Human Rights and the Individual in International Law. International Economic Relations* [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, red. B. Rudolph, Elsevier, Oxford 1985, s. 268, za: W. Osiatyński, *Prawa człowieka...*, s. 23.

cych istotę praw człowieka, warto podkreślić, że poszanowanie ludzkiej godności znajduje się w większości kultur świata. Tak więc mimo powoływania się na różne wartości (arabskie, azjatyckie, afrykańskie, europejskie, chrześcijańskie itd.), nie ma konfliktu w uznaniu praw człowieka za podstawę relacji międzyludzkich.

Od momentu proklamowania Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w 1948 r. rozszerzono listę podmiotów, których obowiązkiem jest ochrona praw człowieka, przede wszystkim to jednak państwo powinno stać na straży przestrzegania praw człowieka. Podpisując i ratyfikując dokumenty chroniące prawa jednostek, osób należących do grup, czy ochronę poszczególnych praw, państwo zobowiązuje się do stworzenia systemu gwarantującego pełne korzystanie z przysługujących praw. Człowiek jest zależny również od podmiotów prywatnych – rodziców, mężów, pracodawców itd. I w tych relacjach również często dochodzi do naruszeń praw człowieka.

Norbert Bobbio podkreślił, że istotą praw człowieka jest ich wdrażanie w codzienne życie, nie filozofowanie. Człowiek przede wszystkim musi mieć zagwarantowany udział w podejmowaniu zbiorowych decyzji, ale może to mieć miejsce jedynie wtedy, gdy „jednostka oddająca swój głos do urny cieszy się wolnością sumienia, prasy, zgromadzeń, stowarzyszenia się”⁵. Tutaj dochodzi do konfliktu z władzą zainteresowaną, by rządzić realizując swoje interesy, podporządkowując im jednostkę i całe społeczeństwo. Pytaniem podstawowym jest, ile „władzy” powinna posiadać władza? W wyniku konfliktu interesów różnych ośrodków decyzyjnych, rywalizacji o władzę, aktywności obywateli i osób należących do grup dyskryminowanych po wielowiekowych walkach wprowadzono zasadę rządów ograniczonych. Z jednej strony jest to zasada trójpodziału władz i przepisów prawa, że władza działa w granicach prawa i na podstawie prawa, z drugiej zaś są to prawa człowieka. Dewizą np. prezydenta Thomasa Jeffersona, autora Deklaracji Niepodległości, było stwierdzenie, „że najlepszy rząd jest taki, który najmniej rządzi”⁶.

Podstawowym warunkiem skuteczności rządów ograniczonych jest świadomość tego faktu zarówno władzy, jak i społeczeństwa i jednostki. Każda władza ogranicza i narusza prawa człowieka, a im bardziej jest autorytarna, tym bardziej to czyni. Jedynie silne, świadome swoich praw społeczeństwo jest w stanie przeciwstawić się władzy.

Prawa gwarancyjne

W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka zapisano katalog zawierający prawa człowieka, które w latach siedemdziesiątych francuski filozof Karel Vasak podzielił na trzy generacje: pierwsza generacja – prawa wolnościowe – to

⁵ N. Bobbio, *Liberalizm i demokracja*, Kraków, Warszawa 1991, s. 29.

⁶ H.D. Thoreau, *Obywatelskie nieposłuszeństwo*, Poznań 2006, s. 15.

prawa osobiste i polityczne; druga – prawa solidarnościowe – to prawa ekonomiczne, społeczne i kulturalne i wreszcie trzecia, tzw. kolektywne, dotyczące całej ludzkości i warunków, dzięki którym ludzie mogą korzystać z praw człowieka (pokój, brak głodu itd.).

Teoretyczne potraktowanie praw człowieka nie może im, niestety, przynieść większego pożytku. Zanim jednostka zacznie działać na rzecz siebie lub innych, powinna zdawać sobie sprawę, że są prawa, które jej to umożliwiają. Dla celów niniejszego artykułu nazwane zostały prawami gwarancyjnymi. Ich ranga musi być doceniona, gdyż to one zapewniają szerokie rozumienie praw człowieka oraz mobilizują jednostki do działania na rzecz ochrony własnych praw, ale również praw innych osób. Świadomość tych praw buduje tolerancję dla różnorodności, solidarność z osobami, których prawa są naruszane, oraz zachęca do ciągłego dialogu w celu rozwiązywania sytuacji konfliktowych. Ponadto prawa te uświadamiają jednostkom, że od ich niezależności i aktywności zależy funkcjonowanie władzy w granicach prawa i na podstawie prawa.

Prawami gwarancyjnymi są zatem: prawo do nauki, wolność słowa, prawo własności, wolność zrzeszania się i pokojowych zgromadzeń. Jednak nie wystarczy je znać i wymienić, tak naprawdę należy je zrozumieć, gdyż prawo do nauki pozwala jednostce zdobyć wiedzę i wykształcenie, a tym samym wpływa na świadome decyzje przez nią podejmowane; wolność słowa, traktowana jako wolny rynek idei, jest prawem umożliwiającym posiadanie własnych poglądów, dążenie do poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji; prawo własności gwarantuje niezależność osobistą i materialną przy podejmowaniu tych decyzji i wreszcie wolność zrzeszania się i pokojowych zgromadzeń kładzie nacisk na wspólne, razem z innymi działanie. Człowiek sam jest słaby, gdy jest wiele osób, to już jest siła. Prawa te stwarzają gwarancję, by korzystać w sposób świadomy z innych praw człowieka.

Prawo do nauki

Co przeciętny, nawet wykształcony człowiek wie o prawach człowieka? Co zwykły polityk, urzędnik państwowy czy prezes firmy wie na temat praw człowieka? Powszechne informacje o prawach człowieka pochodzą głównie ze środków masowego przekazu, są wybiórcze, stronnicze i nastawione na zaspokojenie zainteresowań grupy odbiorców danego informatora w celu zwiększenia dochodów właściciela. Środki masowego przekazu zdecydowanie kształtują globalne postrzeganie praw człowieka, ale nie odzwierciedlają realiów światowych naruszeń. To jest rola edukacji – wszechstronnych badań, głębokiej analizy, wysuwania wniosków oraz przygotowania ludzi do działania na rzecz „globalnej wioski”.

Prawo do nauki zapisane w art. 26 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uznane jest za prawo fundamentalne. „Celem nauczania jest pełny rozwój osobowości ludzkiej i ugruntowanie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Krzewi ono zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami, grupami rasowymi lub religijnymi; popiera działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych zmierzającą do utrzymania pokoju”⁷. Zaleca się powszechność i obowiązkowość nauki przynajmniej na poziomie podstawowym. Art. 13 *Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych*, dokumentu rozszerzającego PDPC, w części praw drugiej generacji czyni odpowiedzialnymi za realizację tegoż prawa: państwo, społeczeństwo i rodziców⁸.

Nauka (edukacja) ma dostarczyć niezbędnej wiedzy umożliwiającej człowiekowi samodzielne funkcjonowanie we współczesnym świecie. Nauka ma także wykształcić w uczących się umiejętności działania, analizowania i krytykowania, podejmowania świadomych i odpowiedzialnych decyzji. Według *Encyklopedii PWN* „wiedza” jest to „ogół wiarygodnych informacji o rzeczywistości wraz z umiejętnością ich wykorzystywania”⁹. Historia ludzkości udowodniła, że wiedza jest potężnym orężem mogącym zagrozić ludziom i wszelkiej władzy. Sucha wiedza, która nie pociąga za sobą świadomości służenia ludziom, może doprowadzić do zbrodni. Brak wiedzy również, a mianowicie dlatego, że służy rozwojowi fanatyzmu, bezmyślnemu godzeniu się na manipulację ze strony osób posiadających wiedzę. Olivier Thomson już w pierwszym zdaniu swojej książki *Historia propagandy* napisał, że „do najbardziej istotnych, a jednocześnie najsłabiej zbadanych aspektów historii ludzkości należy łatwość, z jaką człowiek poddaje się indoktrynacji”¹⁰. Niewiedza buduje strach, ten zaś umiejętnie podsycany doprowadza do przyzwolenia na ludobójstwo, składanie ofiar z ludzi w imię boga, tortury, wreszcie doprowadza do osobistego udziału w tych działaniach. „Obecnie jesteśmy skłonni uważać, że staliśmy się bardziej wyrafinowani i o wiele mniej podatni na manipulację niż nasi przodkowie, chociaż fakty temu przeczą”¹¹. Potwierdzają to rozwijające się w różnych częściach globu ziemskiego ruchy skrajnie nacjonalistyczne, rasistowskie, populizmy czy fanatyzmy religijne.

W 1996 r. członkowie Międzynarodowej Komisji do spraw Edukacji udostępnili raport opracowany przez Jacquesa Delorsa pt. *Edukacja: jest w niej ukryty skarb*, w którym wskazano na zagrożenia życia na świecie wynikające z dewasta-

⁷ Ust. 2 art. 26 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka [w:] 1998. Rok praw człowieka. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Warszawa 1998.

⁸ *Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych*, <https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Międzynarodowy-Pakt-Praw-gosp-spol-kult.pdf> (dostęp: 13.06.2018).

⁹ <https://sjp.pwn.pl/sjp/wiedza;2535847> (dostęp: 29.11.2018).

¹⁰ O. Thomson, *Historia propagandy*, Warszawa 2001, s. 5.

¹¹ *Ibidem*.

cyjnej i destrukcyjnej polityki człowieka. Raport wpisał się w konwencję raportu Klubu Rzymskiego pt. *Granice wzrostu* z 1972 r. W raporcie Delorsa podkreślono szczególną rolę edukacji traktowanej „jako proces stałego wzbogacania wiedzy i doświadczenia, lecz również, a być może przede wszystkim, jako czynnik konstytuujący jednostkę i stosunki między ludźmi, między grupami ludźmi, między narodami”¹². Tylko wiedza oparta m.in. na znajomości i świadomości praw człowieka może zagwarantować „globalnej wiosce” przetrwanie. Przełomem w globalnym myśleniu o roli praw człowieka okazało się spotkanie wiedeńskie z 1993 r., w trakcie którego „stwierdzono, że prawa człowieka są niepodzielne”, tzn. państwo nie może wybiórczo uznać tylko praw socjalnych czy tylko praw osobistych. W trakcie spotkania powołano również do życia urząd Wysokiego Komisarza ds. praw człowieka (High Commissioner for Human Rights, HCHR)¹³. Jego podstawowym zadaniem stała się promocja praw człowieka oraz monitorowanie ich i wdrażanie w życie. Już od samego początku swojego działania Komisarz skoncentrował się na rzeczywistym działaniu na rzecz edukacji w zakresie praw człowieka.

Idąc za myślą Georga Wilhelma Friedricha Hegla zapisaną w *Wykładach z filozofii dziejów*, „dwie rzeczy należy odróżnić w świadomości: po pierwsze, że wiem, po drugie, co wiem”¹⁴. Nie wystarczy jedynie koncentrować się na fakcie, że są jakieś prawa i wolności człowieka i że przynależą mu z racji jego człowieczeństwa. Obowiązkiem państwa jest stworzenie kompleksowej edukacji w zakresie praw człowieka, „znajomość praw człowieka, zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i w zastosowaniu praktycznym, powinna stać się priorytetem w polityce edukacyjnej”¹⁵. Opierając się na własnych doświadczeniach, mogą oni korzystać z dobrych wypracowanych wzorców, jak również starać się uniknąć błędów tych systemów oświatowych, które okazały się szkodliwe. Niemniej podstawą dla edukacji jest takie uczenie, które ma doprowadzić do tego, aby żyć wspólnie, aby wiedzieć, aby działać i aby być¹⁶.

¹² J. Delors (red.), *Edukacja: jest w niej ukryty skarb*, raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji do spraw Edukacji dla XXI wieku, Warszawa 1998, s. 10.

¹³ Formalnie w trakcie spotkania wiedeńskiego podjęto inicjatywę powołania Wysokiego Komisarza, faktycznie jednak powołany został na podstawie rezolucji 48/141 Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z 20 grudnia 1993 r., czyli prawie pół roku po spotkaniu wiedeńskim.

¹⁴ G.W.F. Hegel, *Wykłady z filozofii dziejów*, Warszawa 1958.

¹⁵ *Dekada edukacji o prawach człowieka*, 23 grudnia 1994 r., A/RES/49/184. Zgromadzenie Ogólne na 94 posiedzeniu plenarnym przyjmując *Plan działania na rzecz dekady edukacji praw człowieka w latach 1995–2005*, zwróciło się do Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. praw człowieka w sprawie koordynacji przez niego przedsięwzięcia, które rozpoczęło się 1 stycznia 1995 r.

¹⁶ W raporcie pt. *Edukacja: jest w niej ukryty skarb* przygotowanym dla UNESCO wyjaśniono, że uczyć się, aby żyć wspólnie oznacza poszerzenie wiedzy – należy poszerzać wiedzę o innych społeczeństwach, historii, tradycji, duchowości, tolerancji oraz uczyć się współdziałania

Niestety w Polsce edukacja w zakresie praw człowieka jest prowadzona bardziej przez organizacje pozarządowe niż państwo. Jest to wyzwanie stawiane pracownikom oświatowym i innym urzędnikom publicznym, rodzicom, organizacjom pozarządowym w Polsce. Ma to kilka niekorzystnych następstw: działania tego rodzaju są rozproszone w przestrzeni i w czasie. Mają charakter raczej doraźny niż systematyczny, nie towarzyszy im konsekwentnie realizowana działalność typu *follow-up*¹⁷. Tym samym zostało złamane podstawowe prawo człowieka – prawo do znajomości swoich praw człowieka.

Realizacja prawa do nauki wymaga sporego nakładu finansowego ze strony państwa. Według badań Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (CNUCED) roczna kwota przeznaczona na edukację na jednego mieszkańca wynosi w krajach najmniej rozwiniętych 300 dolarów; rozwijających się – 906 dolarów; uprzemysłowionych – 21 598 dolarów¹⁸. O ile w przypadku pierwszej grupy państw słabe inwestowanie w naukę można tłumaczyć biedą, o tyle jest to niezrozumiałe w przypadku państw uprzemysłowionych. Przykładem są tu kraje Unii Europejskiej, m.in. Polska, która jest na czwartym miejscu od końca w inwestowaniu w naukę (wyprzedza tylko Węgry, Chorwację i Bułgarię). Na edukację wydaje się w Polsce 582 euro na osobę rocznie, podczas gdy w Luksemburgu 4,63 tys., w Danii 3,36 tys., w Finlandii 2,39 tys., w Portugalii ponad 1 tys.¹⁹

Niedocenie prawa do nauki owocuje biernym społeczeństwem, które nie jest w stanie przeciwstawić się zagrożeniom naruszającym prawa jednostek i grup.

Wolność słowa

Wolność słowa zwana solą demokracji ma do spełnienia szczególną rolę w każdym społeczeństwie. Mianowicie przede wszystkim pełni funkcję *watch dogs*, czyli psa stróżującego, by nie dopuścić do ograniczeń praw człowieka

i rozwiązywania konfliktów; uczyć się, aby wiedzieć – należy poznać narzędzia służące do zdobywania wiedzy, pamiętając, że uczenie zdobywania wiedzy wymaga umiejętności koncentracji, wykorzystywania już posiadanej wiedzy i myślenia, celem uczenia jest osiągnięcie radości z rozumienia, odkrywania i posiadania wiedzy; uczyć się, aby działać – należy posiadać umiejętność wykorzystania wiedzy w praktyce, nauczyć współdziałania oraz komunikacji po to, aby człowiek umiał radzić sobie w nieprzewidywanych sytuacjach, pracować w zespołach i twórczo kształtować przyszłość; uczyć się, aby być – głównym celem jest wszechstronny rozwój jednostki, edukacja powinna troszczyć się o rozwój niezależnego myślenia, zdolności krytycznego osądu, uczuć i fantazji, bez tego świata grozi odhumanizowanie. Zob. J. Delors (red.), *Edukacja...*, s. 9.

¹⁷ E. Łętowska, *Survey on Human Rights Education within the Framework of the UN Decade for Human Rights Education (1995–2005) in Poland* (raport w maszynopisie), s. 49–50.

¹⁸ *Ibidem*, s. 11.

¹⁹ J. Frączyk, *Środki na edukację*, 04.09.2017, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/edukacja-wydatki-panstwa,78,0,2361678.html> (dostęp: 12.02.2019).

ze strony władzy. Szeroki zakres pojęcia „wolność słowa” pozwala na wyodrębnienie kilku obszarów zagadnień, które są z nim związane. Po pierwsze wolność słowa występuje jako czysto ludzka potrzeba komunikowania się z innymi. Po drugie wolność słowa jest niezbędnym elementem praw osobistych i politycznych. W zakresie praw osobistych pozwala jednostce na zdobywanie wiedzy teoretycznej i praktycznej niezbędnej do rozwoju osobowego. Ponadto reguluje relacje między jednostkami i umożliwia wzajemne kontakty. Na forum publicznym umożliwia czynne uczestnictwo w życiu danej społeczności czy państwa poprzez tworzenie partii politycznych, programów, a tym samym uzewnętrznianie swoich poglądów. Po trzecie występuje jako „wolny rynek idei”, czyli możliwości występowania różnorodnych informacji, których władzy nie wolno ograniczać przez wprowadzenie cenzury prewencyjnej. Po czwarte wolność słowa można przedstawić w kontekście gwarancji i ochrony praw człowieka. Wreszcie po piąte może być traktowana jako narzędzie służące jednostce do krytykowania władzy, gdy ta wykracza poza zakres swoich kompetencji.

Wolność słowa jest jedną z najważniejszych wolności jednostki umożliwiającej jej bycie sobą. Człowiek posiada wolność poszukiwania swojej drogi życiowej i budowania swojego szczęścia, a służą temu również rozmaite informacje, dzięki którym kształtuje swoje poglądy i opinie: wierzy w Boga lub jest ateistą, czuje się patriotą lub jest kosmopolitą, wymyśla proch lub go używa itd.²⁰ Wolność słowa gwarantuje człowiekowi autonomię działania i zapewnia jednostce samodzielność podejmowania decyzji.

Wolność ta ma również swoje ograniczenia. Standardowym zapisem jest ustęp 2 artykułu 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który brzmi: „Korzystanie z tych wolności (słowa) pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”²¹. Zagrożeniem dla

²⁰ Baruch Spinoza w XVI w. pisał: „gdyby równie łatwo było rozkazywać umysłom, jak językom, to każdy władca panowałby bezpiecznie i nie istniałby żaden rząd despotyczny. Albowiem każdy poddany żyłby w myśl rządzących i zgodnie z ich uchwałą wydawałby sądy o tym, co jest prawdą, a co nieprawdą, co dobrym, a co złym, co słusznym, a co niesłusznym”. Zob. B. Spinoza, *Traktat teologiczno-polityczny* [w:] B. Spinoza, *Traktaty*, Kęty 2000, s. 321.

²¹ *Konwencja praw człowieka i podstawowych wolności*, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf (dostęp: 17.06.2018).

wolności słowa są mowa nienawiści (*hate speech*) i fałszywe informacje (*fake news*). W obronie zaś wolności słowa coraz częściej ważną rolę odgrywają media społecznościowe.

Prawo własności

Prawo własności spełnia podwójną funkcję. Jest prawem materialnym, czyli prawem do własności (tak jak to określa art. 64 Konstytucji RP z 1997 r.), które ma gwarantować jednostce ochronę jej stanu posiadania, jej własności, oraz prawem gwarancyjnym, czyli prawem własności, które ma zabezpieczać inne prawa oraz chronić człowieka przed uzależnieniem fizycznym od drugiego. W tym sensie własność jest bardzo ściśle związana z wolnością. Człowiek posiada sam siebie i nie jest niczyją własnością. Jest wolny, a niewolnictwo jest bezwarunkowo zabronione, co gwarantują różne dokumenty międzynarodowe.

Z pojęciem własności wiąże się też pewna komplikacja, gdyż w dzisiejszych dokumentach dotyczących praw człowieka²² jest ono zapisane tylko w jednym kontekście posiadania rzeczy i jej ochrony (dotyczy to również własności intelektualnej). Takie było zresztą pierwotne rozumienie prawa własności wywiedzione z decyzji Boga lub z prawa natury, co oznaczało, że jego źródłem nie była wola państwa²³. „Własność [...] w warunkach współczesnej cywilizacji stanowi jedno z kluczowych praw tworzących podstawy zaspokajania zarówno materialnych, jak i niematerialnych potrzeb człowieka. Realnie wpływa na wolność człowieka i jego poczucie godności”²⁴. Własność prywatną uważa się za niezbędny czynnik indywidualnego rozwoju człowieka. W historii wiele razy starano się uzależnić jednostkę od władzy poprzez pozbawienie jej własności. Dlatego też od zarania dziejów starano się, aby ochrona tego prawa stanowiła jedno z elementarnych zadań państwa.

²² W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. o własności traktuje art. 17: „1. Każdy człowiek, zarówno sam, jak i wspólnie z innymi, ma prawo do posiadania własności. 2. Nikt nie może być arbitralnie pozbawiony swojej własności”.

²³ Początkowo prawo własności rozumiane było jako prawo do posiadania rzeczy i jej ochrony i jako takie zaliczane jest do podstawowych praw przynależnych jednostce gwarantujących jej niezależność materialną. O prawie własności mówi już Pismo Święte, i to w wielu miejscach. Tam odnosi się jednak do posiadania rzeczy. Po raz pierwszy człowiek został obdarowany nimi przez Boga w akcie stworzenia świata (*Księga Rodzaju* [w:] *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, Poznań–Warszawa 1989, s. 25) po to, aby mógł utrzymać się przy życiu. Pozbawianie człowieka jego własności było jednoznaczne ze skazywaniem go na śmierć. Tak więc prawo własności stało się prawem podstawowym każdego. Świadczą o tym inne zapisy w tekstach Pisma mówiące o własności w kontekście dziedziczenia, wypracowanych dóbr, bogacenia się itd.

²⁴ J. Ciemniowski, *Niektóre problemy konstytucyjnej regulacji prawa własności* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 474.

Jednak prawo własności w prawach człowieka odegrało jeszcze inną (poza ochroną mienia, które gwarantuje byt człowiekowi), ważniejszą rolę. Stanowiło ono uzasadnienie wolności każdego człowieka, posiadania przez niego wolnej woli pozwalającej mu na podejmowanie o sobie decyzji. Zaznaczył to już w XIV w. Marsyliusz z Padwy, pisząc: „terminu «własność» używa się też w odniesieniu do woli człowieka, czyli jego samoistnej wolności płynącej z przyrodzonej mu władzy działania i decydowania bez ograniczeń. Dzięki tej władzy zdolni jesteśmy do podejmowania pewnych działań pozytywnych i negatywnych. Dzięki niej także człowiek jako jedyny spośród istot żyjących dominuje nad swoimi czynami, a dominacja ta nie pochodzi z aktu jego woli lub wyboru, lecz przysługuje mu z natury”²⁵. Własność upodmiotawia człowieka. Pisał już o tym w XV w. Richard Overton w swoim dziele *Strzala wymierzona przeciwko wszystkim tyranom*. Człowiek musi być własnością samego siebie, by mógł korzystać z praw i wolności. „Moje posiadanie” (*selfe propriety*) jest „bezpośrednim przodkiem słowa własność (*property*)”²⁶.

Podobnie w okresie późniejszym pisał John Locke. W *Traktacie drugim* dowodził, że „każdy człowiek dysponuje własnością swojej osoby. Nikt nie ma do niej żadnego uprawnienia poza nim samym”²⁷. To pojęcie własności wychodzi poza podstawowe rozumienie go jako „posiadanie rzeczy”. Myśl Johna Locke’a rozwinął James Madison²⁸, czwarty prezydent USA, zwany ojcem konstytucji amerykańskiej. „Własność [...] w swym szczególnym ujęciu oznacza «taką dominację, do której rości sobie pretensje jeden człowiek i z której na prawach wyłączności korzysta w odniesieniu do istniejących w otaczającym go świecie zewnętrznych przedmiotów». W szerszym i bardziej właściwym znaczeniu pojęcie to obejmuje wszystko, czemu człowiek może przypisywać jakąś wartość i mieć do tego czegoś prawo, nie pozbawiając jednocześnie takiego samego przywileju pozostałych ludzi. W pierwszym rozumieniu należące do człowieka ziemia, towary czy pieniądze nazywane są jego własnością. W znaczeniu drugim jego własność stanowią wyznawane przezeń poglądy oraz swobodna ich wymiana. Własnością szczególnej wartości są jego zapatrywania religijne oraz podyktowane przez nie praca zawodowa i obyczaje. Niezwykle cenną własnością są: poczucie bezpieczeństwa i wolność osobista. Własnością człowieka jest swoboda w wykorzystywaniu swych zdolności oraz możliwość wolnego

²⁵ Marsyliusz z Padwy, *Obrońca pokoju*, Kęty 2006, s. 211–212.

²⁶ A. MacIntyre, *Krótko historia etyki. Filozofia moralności od czasów Homera do XX wieku*, Warszawa 2000, s. 204.

²⁷ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 181.

²⁸ James Madison zgłosił pierwsze 10 poprawek do konstytucji amerykańskiej. Zostały one przyjęte przez Kongres i w 1791 r. weszły w skład Konstytucji USA jako tzw. *Bill of Rights*. Zob. L. Pastusiak, *Prezydenci. Stany Zjednoczone od Jerzego Waszyngtona do Ronalda Reagana*, t. 1, Warszawa 1987, s. 137–167.

wyboru celów dla swych działań. Słowem, jeśli więc człowiek posiada jakoby prawo do swej własności, może też w równym stopniu własnością uczynić swoje prawa”²⁹.

Wolność zrzeszania się i pokojowych zgromadzeń

Jedną z najważniejszych form aktywności społeczeństwa obywatelskiego jest działalność jednostek w wielu różnego rodzaju organizacjach pozarządowych zwanych „trzecim sektorem”. Nie jest to pomysł nowy. Hasło „razem łatwiej” znane było w każdej społeczności. Dotyczyło to zarówno spółek handlowych, gildii, cechów, jak i grup religijnych, kulturalnych czy osób należących do mniejszości narodowych. Ludzie łączyli się ze sobą, gdyż łatwiej im było wspólnie cokolwiek osiągnąć³⁰. Dziś pojęcie to doczekało się wielu interpretacji, m.in. w *Encyklopedii międzynarodowego prawa publicznego* zapisano: „«organizacje pozarządowe» są to organizacje prywatne (stowarzyszenia, federacje, związki, instytuty, grupy) nieutworzone przez władze lub porozumienie międzynarodowe, mające przez swoją działalność odgrywać rolę w sprawach międzynarodowych i których członkowie swobodnie korzystają z prawa głosu. Członkami NGO mogą być osoby fizyczne lub prawne. Jeśli członkostwo organizacji lub jego działalność jest ograniczona do konkretnego państwa, mówi się o organizacji krajowej, natomiast jeśli jego działalność jest szersza o międzynarodowej NGO”³¹. Należy również wspomnieć o organizacjach, które są tworzone w ramach struktur państwowych, co oznacza, że nie do końca są organi-

²⁹ *The Writings of James Madison*, New York – London 1906, za: R. Pipes, *Własność a wolność*, Warszawa 2000, s. 10–11.

³⁰ Alexis de Toqueville napisał w swojej książce poświęconej Ameryce, że „Amerykanie nieustannie się stowarzyszają. Mają nie tylko towarzystwa handlowe i przemysłowe, do których należą wszyscy, ale również mnóstwo innych: istnieją stowarzyszenia religijne i moralne, stowarzyszenia o poważnym i błahym charakterze, stowarzyszenia zajmujące się ogólnymi i bardzo szczegółowymi sprawami, stowarzyszenia wielkie i małe. Amerykanie stowarzyszają się w celu organizowania zabaw, tworzenia seminariów, budowania zajazdów, wznoszenia kościołów, rozpowszechniania książek, wysyłania misjonarzy na antypody. W ten właśnie sposób zakłada się w Ameryce szpitale, więzienia, szkoły. Amerykanie stowarzyszają się również i po to, by głosić jakąś prawdę lub przez dostarczenie przykładu rozwijać w społeczeństwie jakieś uczucia”, za: Alexis de Toqueville, *op. cit.*, t. II, s. 116. Fragment ten można uznać za bardzo obrazowo przedstawioną definicję różnych organizacji działających z inicjatywy ludzi, a nie państwa czy pojedynczego sponsora, zwanych organizacjami pozarządowymi. Alexis de Toqueville dokonał takiego porównania, pisząc: „wszędzie tam, gdzie na czele jakiegoś przedsięwzięcia ujrzyć we Francji rząd, a w Anglii wielkiego pana, w Stanach Zjednoczonych spodziewajcie się ujrzeć stowarzyszenie”; A. de Toqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. II, Kraków–Warszawa 1996, s. 116–117.

³¹ *Encyclopedia of Public International Law*, Heilderberg, <http://www.mpepil.com> (dostęp: 14.01.2018).

zaczajami niezależnymi, ale wiele z nich wykonuje pożyteczną pracę w kierunku edukacji i ochrony praw człowieka, nawet wbrew intencjom współzałożycieli.

Podjęte wspólne działania wokół problemów, które łatwiej jest razem rozwiązać, dają podstawę do tworzenia NGO, zwanych również organizacjami społecznymi dającymi jednostce poczucie wsparcia ze strony innych. Uczestnictwo w takich organizacjach jest również wyrazem świadomego zaangażowania w jakąś sprawę. To świadome uczestnictwo zakłada coś więcej niż tylko postawę. „Odwołuje się do wyrobienia społecznego, a więc uzmysłowienia sobie roli organizacji społecznych w kształtowaniu demokratycznej infrastruktury życia publicznego, do umiejętności zbiorowego działania, do podporządkowania i wykorzystania własnych aspiracji, inwencji i autorytetu dla dobra organizacji oraz do strzeżenia jej tożsamości”³². W zamian jednostka zyskuje siłę innych, pomoc w zaspokojeniu swoich potrzeb, radę i obronę wspólnych interesów. Działalność wielu organizacji pozarządowych doprowadziła do stworzenia całej sieci różnych NGO zajmujących się pomocą charytatywną, edukacją, lokalnymi działaniami itd. Nazwana została *Grass Roots Activity*, czyli działaniem korzeni traw³³.

Działania podejmowane przez organizacje społeczne mają różnoraki charakter. Obok organizacji charytatywnych, pomocowych jest liczna grupa działających w interesie publicznym. Stosują różnego rodzaju techniki, np. monitoring działania instytucji lub osób publicznych czy ochrony poszczególnych praw i wolności człowieka; litygację strategiczną mającą doprowadzić do zmiany niedobrego prawa czy działania demonstracyjne.

Z wolnością zrzeszania się nierozdzielnie związana jest wolność pokojowych zgromadzeń. Wolność ta obejmuje różne formy udziału w zbiorowym uczestnictwie wyrażającym jakieś poglądy, radość, poparcie, spontaniczne zachowanie. Może mieć charakter spotkań publicznych lub prywatnych, pochodów, procesji, demonstracji i zbiorowisk. Cel zgromadzenia może być polityczny, religijny czy duchowy, społeczny lub jakikolwiek inny. Władza ma ograniczone możliwości zakazania zgromadzenia, jedynie z powodu ewentualnych zamieszek lub innych destrukcyjnych zachowań. Podstawowym założeniem tej wolności jest konieczność pokojowego zgromadzenia³⁴.

Poważnym zagrożeniem dla idei wolności zrzeszania się i pokojowych zgromadzeń jest propozycja tworzenia społeczeństwa obywatelskiego przez

³² M. Porowski, *Sens działania zbiorowego – korzyści i zagrożenia* [w:] *Razem łatwiej. Stowarzyszenia i fundacje. Tworzenie, kierowanie, rozwój*, red. Z. Lasocik, Warszawa 1992, s. 11.

³³ Niezliczone, splecione, wzajemnie się zahaczające, a jednak zmierzające do tego samego celu, niezbędne jako element dojrzałej demokracji. Zob. D. Przywara, *Techniki lokalnych działań na rzecz praw człowieka* [w:] *Prawa i wolności człowieka*, red. A. Rzepliński, Warszawa 1993, s. 105.

³⁴ *Wolność zgromadzeń i zrzeszania się*, <https://www.coe.int/pl/web/echr-toolkit/la-liberte-de-reunion-et-dassociation> (dostęp: 10.04.2019).

państwo. Takim przykładem jest Ustawa z 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego³⁵, bardzo mocno ingeruje w tworzenie oddolnej inicjatywy przez obywateli, z jednej strony określając priorytety, które są istotne dla władzy, z drugiej zaś stwarza dowolność podejmowania decyzji przez władzę w finansowaniu działalności niezależnych organizacji pozarządowych.

Uwagi końcowe

Budowanie świadomości praw człowieka może się odbywać tylko w określonych warunkach. Wyżej wskazano na pięć praw człowieka nazwanych prawami gwarancyjnymi, które są niezbędne, by człowiek mógł korzystać ze wszystkich praw człowieka. Tylko osoba, która wie, jest niezależna, nie boi się władzy, ma wsparcie innych, może domagać się od innych respektowania swoich praw³⁶.

W tym miejscu warto przytoczyć kwestię obowiązków w prawach człowieka. Dość często można znaleźć w dokumentach zapisy – prawa i obowiązki sugerujące, że między tymi dwoma pojęciami zachodzi relacja zależności – człowiek korzysta z praw, jeżeli wywiązuje się z obowiązków. Gdyby tak było, oznaczałoby to negację istoty praw człowieka. Nawet jeżeli człowiek naruszy swoje obowiązki, to poniesie karę, nie straci jednak praw człowieka. Dotyczy to również sytuacji, gdy naruszy prawo, korzystając m.in. z nieposłuszeństwa obywatelskiego czy prawa do oporu (zagwarantowanego np. w Deklaracji Niepodległości USA z 1776 r.). Jedynymi obowiązkami, które odpowiadają prawom człowieka, są obowiązki związane z poszanowaniem tych praw. Każdy posiada niezbywalne prawa człowieka, więc ma obowiązek z nich korzystać i nie godzić się na ich naruszenie ze strony innych (John Lock), a także ma obowiązek szanować prawa innych, gdyż to przyczynia się do rozwoju społeczeństwa (Thomas Paine)³⁷. Realizacja tych obowiązków pociąga za sobą określone działania. Najważniejszymi z nich jest aktywność na rzecz innych. Hannah Arendt wielokrotnie w swoich pracach podkreślała, że o ile prawa człowieka występują w relacjach obywatel – państwo, o tyle nie ma ich w sytuacji, gdy człowiek zostanie pozbawiony swojego obywatelstwa lub musi uciekać ze swojego domu.

³⁵ Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Dz.U. 2017, poz. 1909.

³⁶ N. Bobbio, *Age of Rights*, Polity Press, Cambridge 1996, s. 10–11.

³⁷ D.J. O’Byrne, *Human Rights. An Introduction*, Edinburg 2003, s. 48.

prof. Mirosław Lakomy

Akademia Ignatianum w Krakowie

REFLEKSJE HISTORYCZNO-POLITOLOGICZNE NA TEMAT KRYZYSU IMIGRACYJNEGO W EUROPIE

Uwagi wstępne

Procesy migracyjne mają tak długą historię, jak sama ludzkość. Peter Heather pisze nawet, że „cały świat jest dziś zaludniony potomstwem imigrantów i azylantów”¹, zwracając w ten sposób uwagę na fakt, iż jest to zjawisko naturalne. Procesy te można klasyfikować w zależności od przełomów technologicznych, które Alvin Toffler nazywa falami: do rewolucji agrarnej (okres wspólnoty pierwotnej); między rewolucją agrarną a rewolucją przemysłową (pierwsza fala); między rewolucją przemysłową a informacyjną (druga fala) oraz okres rewolucji informacyjnej, rozwoju Internetu, gospodarki opartej na wiedzy (trzecia fala). Inna znana powszechnie klasyfikacja to podział na epokę neolitu, brązu i żelaza. Stosowanie tych prymitywnych materiałów powszechnie występujących w przyrodzie do wytwarzania narzędzi w danym okresie determinowało poziom cywilizacyjny danej społeczności, a także możliwości podboju i dominacji nad innymi, konkurencyjnymi wspólnotami.

Teza pracy opiera się na stwierdzeniu, że współczesna Unia Europejska stanowi pewne wyzwanie dla innych części świata pogrążonych w chaosie, kryzysie i konfliktach. Pełni ona rolę, którą umownie moglibyśmy nazwać funkcją „grawitacyjną” (przyciągającą), podobną do tej, którą wypełniało Cesarstwo Rzymskie w początkach pierwszego milenium i Bizancjum do 1453 r. Źródłem motywacji dla migrantów, podobnie jak wówczas, jest relatywna deprywacja, dzięki czemu dostrzegają oni różnice w poziomie życia w swoich krajach i Europie. Zjawisko to nabrzmiało po 2011 r., ponieważ na Półwyspie Arabskim doszło wówczas do destruktywnych wydarzeń znanych jako Arab Spring. Upadek silnych i despotycznych reżimów stosunkowo szybko zastąpiło tzw. Państwo Islamskie (Daesh), które na zajętych terenach wprowadziło prawo szariat, co

¹ P. Heather, *Imperia i barbarzyńcy. Migracje i narodziny Europy*, Poznań 2010, s. 18.

sprokowało kolejne fale migracyjne złożone z ludzi przelęknionych nowymi, okrutnymi regułami tam wprowadzanymi.

W tym kontekście należy stwierdzić, że celem artykułu jest prześledzenie, w świetle literatury przedmiotu, najważniejszych fal migracyjnych, które miały miejsce na terytorium współczesnej Europy, w perspektywie historyczno-politologicznej oraz ich przyczyn i mechanizmów. Należy przy tym pamiętać, że owe wydarzenia nie mają charakteru deterministycznego w odniesieniu do najnowszych wydarzeń związanych z falami imigrantów napływających do Unii Europejskiej z Bliskiego Wschodu. Mieszanie się kultur w wyniku ich dyfuzji prowadzi jednak nieuchronnie do zmian kultur dotychczas dominujących na danym terytorium.

W tekście zastosowano metodę analizy treści, porównawczą oraz opisową. Szczególną uwagę położono na pomnikowe prace takich autorów, jak: Norman Davies, *Zaginione królestwa*, Peter Heather, *Imperia i barbarzyńcy. Migracje i narodziny Europy* oraz Judith Herrin, *Bizancjum. Niezwykłe dziedzictwo średniowiecznego imperium*.

Migracje „pierwszej fali”

Przed rewolucją agrarną człowiek funkcjonował w małych gromadach składających się z bliższych lub dalszych członków rodzin. Owe klany penetrowały dostępną przestrzeń (zazwyczaj nieoznaczoną granicami przynależności) w poszukiwaniu pożywienia. Marek Kęsy na podstawie pracy A. Tofflera twierdzi, że „ludy tzw. prymitywne, żyjące w niewielkich gromadach i plemionach i utrzymujące się ze zbieractwa, łowiectwa lub rybołówstwa (gospodarka ekstensywna), nie zakładały stałych siedzib ze względu na nomadyczny tryb życia wymuszony dostępnością pożywienia w środowisku”². Dopiero odkrycie prostych narzędzi do uprawy roli (motyki i radła) oraz celowy zasiew nasion zbóż umożliwiły wprowadzenie gospodarki intensywnej, której efektem był względnie osiadły tryb życia. Uprawiana w ten sposób ziemia wyjaławiała się zazwyczaj w ciągu jednego pokolenia, co mobilizowało do dalszego poszukiwania siedzib. Ten typ migracji napędzany był koniecznością zdobywania pożywienia do życia wspólnoty.

Zrozumienie mechanizmów interakcji zachodzących pomiędzy wspólnotami w trakcie migracji wymaga krótkiego opisu procesów historycznych, których początek datujemy mniej więcej na rok 3200 p.n.e. kiedy to „w trzech (położonych wprawdzie blisko siebie, ale na trzech różnych kontynentach) rejo-

² M. Kęsy, *Spoleczeństwo informacyjne w rozwoju cywilizacyjnym ludzkości*, „Dydaktyka Informatyki. Problemy i wyzwania społeczeństwa informacyjnego” 2011, nr 1, s. 78.

nach zaczynały formować się wysoko zorganizowane społeczeństwa, z których dwa – Sumerowie i Egipcjanie – osiągnęły względnie wysoki poziom cywilizacyjny około 2500 r. p.n.e., a więc na długo przed upowszechnieniem się brązu. Dopiero w tym czasie w rejonie Morza Egejskiego, w kilku mniejszych ośrodkach tkwiących jeszcze głęboko w tradycji neolitu, rozpoczęły się procesy prowadzące do powstania kultury, która miała zdominować Europę na kilka kolejnych tysiącleci³. Zdaniem autorów cytowanego bloga w tym okresie mieliśmy do czynienia z dwoma ważnymi dla dalszego rozwoju cywilizacji procesami: formowania się struktur społecznych i tworzenia się i podziału języków. Większe organizmy społeczne, w zależności od dostępnych warunków klimatycznych, organizowały się w formie „osiadłych ludów rolniczych uprawiających ziemię i wędrownych ludów myśliwsko-pasterskich. W rejonach otaczających Morze Czarne od zachodu (Bałkany) i południa (od Armenii do północnej Syrii i środkowej Mezopotamii), a więc w rejonach o sprzyjającym klimacie i miejscu występowania dzikich zbóż, przeważała formacja rolnicza. Na Saharze (wówczas pokrytej sawanną), w Europie centralnej i na stepach wschodniej Europy warunki sprzyjały udomowieniu i hodowli zwierząt, a więc gospodarce myśliwsko-pasterskiej i koczowniczemu trybowi życia⁴. W wyniku procesów komunikacyjnych zachodzących pomiędzy sąsiadującymi społecznościami wytworzyły się zasadniczo dwie rodziny języków: afrykańsko-azjatyckie oraz indoeuropejskie. Z tych drugich z kolei, co ważne dla Europy, wyłoniły się języki romańskie, germańskie i słowiańskie, używane przez trzy najważniejsze i największe współczesne społeczności zasiedlające ten region.

Z niezwykle ciekawym wydarzeniem, w kontekście historii procesów migracyjnych, mieliśmy do czynienia około 4000 r. p.n.e., kiedy to datujemy początek okresu ochłodzenia w omawianym regionie. Proces ten znany jest jako 5,9 kiloyear event. Jego efektem były długotrwałe susze i wyjałowienie gleby, co spowodowało przesuwanie się stref występowania określonych gatunków flory i fauny w kierunku północnym. Rezultatem tych zjawisk o charakterze klimatycznym były fale migracji ludności zamieszkującej te tereny. W poszukiwaniu nowych siedzib ludy koczownicze często eliminowały ludy autochtoniczne drogą przemocy (konfrontacja o przetrwanie). Jednym z ważniejszych przykładów takiego procesu jest susza, która zniszczyła egipskie Stare Państwo. Około 1700 r. p.n.e. zaczęły napływać pierwsze fale migrantów przybywających z północnego wschodu. Ludy te osiadły w delcie Nilu, a około 1650 r. p.n.e. ich monarchowie przejęli władzę w Egipcie, tworząc tzw. dynastię Hyksosów. W Średnim Państwie językiem oficjalnym był język średnioegipski, który zastąpił język nowoegipski w okresie Nowego Państwa. Kolejne zmiany na mapie kulturowej Egiptu doty-

³ <http://www.historiasztuki.com.pl/strony/001-02-CYWILIZACJE.html> (dostęp: 27.01.2019).

⁴ *Ibidem*.

czą relacji z Bizancjum i inkorporacji chrześcijaństwa (Koptowie) oraz inwazji islamu w VII w., która całkowicie domknęła zmiany społecznego krajobrazu tego państwa. W związku z tymi wydarzeniami dziedzictwo starożytnego Egiptu odpowiedzialne za ukształtowanie unikatowej w skali świata wysokiej kultury duchowej i technicznej (piramidy) podupadło i stopniowo uległo degradacji. Dzisiejszy Egipt w niczym już nie przypomina potęgi swego protoplasty.

Innym przykładem podboju jest Anatolia, która około 2000 r. p.n.e. zamieszkiwana była przez lud Hatti. Została wówczas brutalnie podbita przez falę migrujących Hetytów, którzy spalili i zburzyli osiedla Hatti, jednocześnie podporządkowując ich sobie i wchłaniając ich wyższą kulturę.

Zarówno przykład Egiptu, jak i Grecji pokazuje, że migracje w okresie „pierwszej fali” mogły mieć swoje źródło w czynnikach klimatycznych (5,9 kiloyear event) oraz miały najczęściej charakter przemocowy. Można zatem posiłkować się do ich opisu teorią Ludwika Gumplowicza. Punktem wyjścia w jego dywagacjach była „darwinowska teoria walki o byt (darwinizm społeczny), z której przejął [...] ogólną tezę o walce jako głównym czynnikiem rozwoju społecznego. [...] Ludzkość według Gumplowicza nie wywodzi się z jednego pnia, lecz z wielu, co powoduje to, iż od samego początku historia społeczna człowieka jest nieustającym konfliktem różniących się od siebie grup”⁵.

Ponieważ interakcje zachodzące pomiędzy podbitymi i zwycięzcami mogą mieć różny charakter, L. Gumplowicz wyodrębnił w tym kontekście dwa zjawiska społeczne: syngenizm i amalgamację. Syngenizm jest to konsolidacja wspólnoty w obliczu zagrożenia ze strony najeźdźcy. Polega ona na mobilizacji do uczestnictwa w potencjalnym konflikcie. Amalgamacja z kolei dokonuje się jako rezultat podboju i polega na mieszanii się kultur.

Migracje pierwszego milenium

Spostrzeżenia L. Gumplowicza potwierdza historia pierwszego milenium na terenach współczesnej Europy opisana przez Petera Heathera w książce *Imperia i barbarzyńcy. Migracje i narodziny Europy*. Twierdzi on, że wędrówki ludów spoza Imperium Rzymskiego należy traktować jak fundamentalną cechę pierwszego milenium. Jądem ówczesnej cywilizacji była republika, a później Cesarstwo Rzymskie cechujące się wysoką kulturą, siłą i poziomem życia mieszkańców. Do IV wieku Imperium ekspandowało, nie znajdując na swojej drodze godnego przeciwnika. Jednakże na jego obrzeżach (szczególnie na północnych granicach – za Dunajem) rosły już w siłę germańskojęzyczne ludy, które początkowo podejmowały wymianę handlową z zasobnym sąsiadem, bogacąc się i ucząc jednocześnie. Z czasem jednak

⁵ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Gumplowicz-Ludwik;3908884.html> (dostęp: 28.01.2019).

nieoczekiwane wydarzenia popchnęły te ludy do inwazji na Rzym, co rozsadziło Imperium i doprowadziło do utworzenia grupy nowych państw, które autor uważa za fundament współczesnej Europy. P. Heather pisze, iż pierwszą oznaką nadchodzącego kryzysu ówczesnego hegemonu były tzw. wojny markomańskie (162–185 n.e.)⁶. Ich przyczyną „była erupcja działań ekspansywnych – w tym migracji – ze strony kilku grup germańskich”⁷. Prawdopodobnym ich powodem była relatywna deprawacja, która pojawia się wówczas, kiedy sąsiadujące ze sobą społeczności różnią się zasadniczo poziomem życia. Transfer do kraju bogatszego (swego rodzaju społeczna grawitacja) stanowi nieswoistą strategię polepszenia jakości życia. Wyprawy łupieżcze sąsiadujących z Rzymem Germanów przybierały na ekspresji do momentu, kiedy pojawiło się zagrożenie na miarę dotąd nieznaną. W granice Gotów bowiem wdarły się nowe siły – niezwykle waleczny i prymitywny lud Hunów (405–408 n.e.), którego obecność na rubieżach granic Gotów wywołała prawdziwą panikę. Jej rezultatem było wdarcie się (inwazja) – pod wpływem huńskiego zagrożenia – Germanów na terytorium Imperium, co spowodowało ówczesnego cesarza Walensa do wydania Gotom bitwy pod Adrianopolem (9 sierpnia 378 r.). Co ciekawe, przerażenie wynikające z zagrożenia ze strony Hunów sprawiło, że Goci cofali się przed zewnętrznym wrogiem wraz z rodzinami, co sugerowałoby chęć wtargnięcia i zasiedlenia bezpiecznych na ów czas terenów Cesarstwa Rzymskiego. Rezultatem pojawienia się Hunów był efekt domina i chaos na północnych granicach Imperium oraz – co ciekawe – konfederacja migrujących grup, które założyły sojusz przeciwko Rzymowi. Wprawdzie huńskie plemiona w tej sile przetrwały zaledwie około dziesięciu lat i ostatecznie zniknęły, to inwazja Gotów spowodowała upadek i rozpad zachodniej części Imperium Rzymskiego.

Drugim niespodziewanym efektem huńskiego najazdu było wyłonienie się w V w. n.e. plemion słowiańskich, które w niezwykle szybki sposób zasiedliły i podporządkowały sobie ogromne przestrzenie środkowej i wschodniej Europy. Dla badaczy historii Słowian problem ten stanowi wciąż zagadkę, którą P. Heather proponuje rozwiązać, stawiając hipotezę transferu elit. Polega ona na przejęciu władzy nad miejscową, słabą, rozproszoną i niezorganizowaną ludnością przez mniej liczną, ale mocną grupę przybyszów. Klasycznym przykładem jest ekspansja Normanów (Wikingów) w IX i X w. wyraźnie dostrzegalna w Anglii i na Rusi. Autor stawia tezę, że Słowianie żyli przez wieki na terenach opisywanych przez rzymskich historyków jako przynależne Gotom, rządzeni i zdominowani przez nich. Najazd Hunów niejako „odstąpił” żywioł słowiański i pozwolił mu na szybki rozwój i ekspansję⁸. Co ciekawe, Słowianie

⁶ M. Ołędzki, *Wojny markomańskie 162–185 n.e.*, <https://vgdlitteam.files.wordpress.com/2018/01/wojny-markomanske-162-185-n-e-olędzki-marek.pdf> (dostęp: 12.02.2019).

⁷ *Ibidem*, s. 121.

⁸ P. Heather, *Imperia i barbarzyńcy...*, s. 458.

obrali inną niż ich poprzednicy technologię zasiedlania ogromnych obszarów barbarzyńskiej Europy od IV w. n.e., według tzw. modelu migracji mikroskalowych, a więc zorganizowanych w małe grupy plemienne, które rozprzeczły się w różnych kierunkach. W rezultacie mamy dzisiaj Słowian Południowych (Bałkany), Zachodnich (Polska) i Wschodnich (Białoruś, Ukraina i Rosja). Ich potencjał rozwojowy dał się poznać w IX i X w., kiedy to pojawiły się pierwsze duże organizacje społeczne, takie jak Państwo Wielkomorawskie czy Polska.

Dyskusja na temat pochodzenia Słowian na długie lata została ukierunkowana przez propagandę nazistowską, która utrwaliła negatywne stereotypy oraz ich wizerunek jako ludów o niskiej kulturze zależnej od cywilizacyjnych wpływów Germanów. Stworzona przez Josepha Goebbelsa, na potrzeby podboju ziem Słowian, teoria allochtoniczna, która – zwłaszcza w obliczu badań genetycznych – znajduje coraz mniej zwolenników – jest przeciwstawna koncepcji autochtonizmu i autochtonizacji⁹. Dostrzega ona w Słowianach potomków ludności zamieszkującej nasze ziemie już przed wieloma tysiącami lat. Zdaniem Krzysztofa Kwaśniewskiego wyraz „autochton oznacza dosłownie człowieka żyjącego na własnej ziemi, członka rdzennej lub rodzimej ludności danego kraju czy regionu [autochtonizm zaś to] mniej lub bardziej świadome utrzymanie związku z terytorium, które jest już czyjąś ojczyzną, [...] bądź znalezienie ojczyzny w miejscu nowego zamieszkania”¹⁰. Autochtonizm zatem można zastosować do opisu zjawiska migracji na zamieszkałe już obszary. Zarówno historia Słowian, jak i dzisiejszy potencjał ludnościowy i gospodarczy upoważnia ich do pełnienia większej roli w Europie niż dotychczas.

Na południowych rubieżach Europy w VII w. dokonały się niezwykle istotne dla współczesności przemiany społeczne, religijne i polityczne wśród plemion zamieszkujących Półwysep Arabski. Warto o nich wspomnieć, ponieważ obecny kryzys imigracyjny ma swoje źródło we wspomnianej ewolucji, której zaczynem stał się islam. Według *Encyklopedii PWN* pojawił się on „na początku VII wieku wśród arabskich plemion Półwyspu Arabskiego jako kontynuacja i rozwinięcie judaistycznego i chrześcijańskiego monoteizmu. Twórcą tej religii był Muhammad Ibn Abd Allah (570–632), znany w Europie jako Mahomet, który ogłosił się w Mekce wysłannikiem Boga i jego prorokiem. Mahomet twierdził, że Bóg przekazał mu objawienie zawarte w Koranie, które usuwało i poprawiało zmiany wprowadzone do wiary w jedyne Boga przez Żydów i chrześcijan. [...] Pierwszymi wyznawcami islamu byli najbliżsi krewni proroka, a po jego przeniesieniu się w 622 roku do Medyny (hidżra) – kilka plemion arabskich. Do 632 roku Mahomet pozyskał dla nowej wiary politeistyczne dotąd plemiona Półwyspu Arabskiego i stworzył organizację państwową opartą na muzułmańskiej doktrynie

⁹ K. Kwaśniewski, *Autochtonizm i autochtonizacja*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, z. 1, s. 220–221.

¹⁰ *Ibidem*.

religijnej. [...] Po śmierci Mahometa w 632 roku jego następcy (kalifowie) rozpoczęli podboje, prowadząc «świętą wojnę» (dżihad). Rozpowszechniły one islam w Afryce Północnej i Azji Zachodniej aż po Indie i Chiny. Ich celem było podporządkowanie niemuzułmanów panowaniu islamu¹¹. Nowa religia zjednoczyła słabe i luźno powiązane ludy arabskie, przekształcając ich organizacje w ekspansywne i silne kalifaty: umajjadzki i abbasydzki. Należy wspomnieć, że w tamtym okresie w ich sąsiedztwie funkcjonowało cywilizacyjnie rozwinięte wschodnie Cesarstwo Rzymskie – Bizancjum. Bogate, doskonale zorganizowane i silne stało się wyzwaniem dla kolejnych kalifatów arabskich, które konsekwentnie atakowały i przejmowały jego fragmenty. Szerzej na temat wspomnianych interakcji można przeczytać w monografii Judith Herrin – *Bizancjum. Niezwykłe dziedzictwo średniowiecznego imperium*¹². Autorka we wstępie do rozdziału ósmego przytoczyła wymowną i chyba wciąż aktualną wypowiedź króla Arabów – Sulejmana, za *Kroniką* Dionizego z Tel-Mahre, który mówił tak: „nie ustane w walce z Konstantynopolem, dopóki nie wedrę się do tego miasta lub nie doprowadzę do zguby całego państwa Arabów”¹³. Działania te przez długie wieki były bezskuteczne, acz obfitujące w napięcia i regionalne konflikty zbrojne, dzięki którym terytorium Bizancjum stopniowo się kurczyło. „Wykorzystując nawyk do pustynnych warunków wielbłądy, wypracowali [Arabowie] skuteczną taktykę błyskawicznych najazdów oraz efektywną technikę oblężniczą. Wielkie miasta Bliskiego Wschodu padały jedno po drugim: Damaszek w 634 r., Gaza i Antiochia w 637 r., Jerozolima w 638 r. [...] Z kontaktów handlowych z mieszkańcami Bliskiego Wschodu arabscy przywódcy wiedzieli o wspaniałej przeszłości cesarstwa rzymskiego. Chcieli odtworzyć jego dawną jedność [...] pod własnymi rządami”¹⁴. Dopiero intensywne najazdy Turków w XV w. wyposażonych w najnowszą broń (armaty) doprowadziły w 1453 r. do upadku imperium. J. Herrin przy tej okazji postawiła też tezę, że Europa mogła kształtować do tego momentu swoją tożsamość w oparciu o fundament chrześcijański, ponieważ Bizancjum stanowiło silny bastion oporu przeciwko islamowi.

„Efekt motyla”

Mechanizmy przekształceń w Europie po upadku Cesarstwa Zachodniorzymskiego można opisać za pomocą kilku następujących po sobie fal migracji (Germanie, Słowianie, Wikingowie), które zmieniły ład polityczny tej części

¹¹ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/islam;3915558.html> (dostęp: 30.01.2019).

¹² J. Herrin, *Bizancjum. Niezwykłe dziedzictwo średniowiecznego imperium*, Poznań 2009.

¹³ *Ibidem*, s. 111.

¹⁴ *Ibidem*, s. 114.

świata. Do wyjaśnienia tych procesów przydatna wydaje się tzw. teoria chaosu deterministycznego znana także jako „efekt motyla” (ang. *butterfly effect*). Autorem koncepcji jest Edward Lorenz (1917–2008), amerykański meteorolog i matematyk jednocześnie. W roku 1963 stworzył on model matematyczny opisujący zjawiska atmosferyczne, zgodnie z którym niewielka zmiana w jednym z punktów atmosfery może być przyczyną wielkich zmian w innym jej obszarze. Matematyczne wyjaśnienie tego efektu polega na porównaniu wyliczeń, zaokrąglając do dwóch miejsc po przecinku, z obliczeniami dokonanymi na podstawie danych zaokrąglonych do czterech miejsc po przecinku. Wyniki zazwyczaj znacząco się od siebie różnią, zwłaszcza jeśli w grę wchodzi bardzo duże liczby (np. sumy pieniężne wyliczane na podstawie kursów walut). Badania układów dynamicznych (pogody, reakcji chemicznych, ruchów ciał w przestrzeni kosmicznej itp.) doprowadziły do wniosku, że niewielkie zaburzenie warunków początkowych powoduje rosnące wykładniczo z czasem zmiany w zachowaniu układu. Znikoma różnica na jakimś etapie może po dłuższym czasie urosnąć do dowolnie dużych rozmiarów¹⁵. Jak się wydaje, teorię tę można także zastosować do opisu zjawisk demograficznych i społecznych, takich jak migracje. Przykład trzech opisanych wyżej fal migracji – Germanów, Słowian i Normanów można uznać za odległe w czasie i długofalowe rezultaty stosunkowo niewielkiego zaburzenia w relacjach etnicznych na mapie wczesnośredniowiecznej Europy, do jakiego doszło podczas huńskich najazdów. Jedną z najważniejszych konsekwencji owego „trzepotu skrzydeł motyla” był fakt, że z początkiem drugiego milenium Europa stała się stosunkowo jednolitym geopolitycznie bytem z kształtującymi się trzema grupami języków wehikularnych (używanych w czasie podróży i kontaktów handlowych w obszarach o dużej różnorodności językowej): romańską, germańską i słowiańską. Ważnym także skutkiem owego postępu był fakt, że w zasadzie ustała potrzeba masowych migracji, a populacje ludności przywiązały się do zajmowanej ziemi.

Ruchy migracyjne – współcześnie

Ruchy migracyjne jednak nie zamarły. Wspomnieć tu należy m.in. o najazdach Mongołów w XII w., ekspansji państwa zakonu krzyżackiego w Borussii czy podboju Ameryki w dwóch falach: w wieku XV oraz w wiekach XIX i XX.

Nazwę Borussia wprowadził Geograf Bawarski na oznaczenie terenów lagun przyległych do Bałtyku i zamieszkanymi przez kilka plemion Bałtów, m.in. Prusów. Ekspansja zakonu miała charakter wyniszczającej autochtonów inwazji

¹⁵ K. Michalak, *Teoria chaosu deterministycznego*, <https://drmichalak.pl/pl/science-zone/czym-jest-teoria-chaosu> (dostęp: 12.02.2019).

(wyprawy zbrojnych wojów). Norman Davies tak o nich pisze: „najważniejszym powodem zmian w Europie Środkowo-Wschodniej było nadejście hord mongolskich. Wylawszy się ze stepów Azji, Mongołowie zniszczyli w 1237 roku Moskwę, po czym ruszyli na południe pozostającej w rozbiu dzielnicowym Polski i na Węgry, niosąc śmierć i zniszczenie. Poczucie zagrożenia wywołane ich przybyciem miało dwa skutki. Pierwszym było powstanie kolejnych zakonów krzyżowych, które miały umocnić rubieże świata chrześcijańskiego, drugim zaś zmobilizowanie niemieckich osadników do ponownego zaludnienia zdewastowanych terenów”¹⁶.

Druga fala zaś – determinowana postępem technologicznym (parowce zdolne do przewozu za Ocean licznych grup ludzi po małych kosztach) – wiązała się z budową nowej państwowości i zagospodarowaniem zdobytych ziem (Stany Zjednoczone Ameryki). Migracja dotyczyła zazwyczaj całych rodzin. Należy tu dodać, że ofiarami stali się autochtoniczni Indianie, podobnie jak w Australii Aborygeni. Nie należy także zapominać o licznych nieszczęściach spowodowanych dwoma wojnami światowymi w XX w., o czym wielokrotnie już pisano.

Dokonujące się od XV w. procesy migracyjne noszą już inny charakter od tych, z którymi mieliśmy do czynienia w pierwszym milenium. Zwolennicy teorii globalizacji twierdzą, że wówczas to zaczęła wzbierać pierwsza jej fala, która prowadzi obecnie do dostrzegalnych rezultatów w postaci konwergencji kulturowej (np. pidżynizacji języków). Zdaniem Ireny Pietrzyk „XV/XVI-wieczny proces globalizacji określanymi bywa mianem globalizacji przednowoczesnej i odróżniany jest od globalizacji nowoczesnej, w której wyodrębnia się zazwyczaj dwie fazy: pierwszą, mającą miejsce w latach 1870–1914 (zahamowaną w okresie trwającym od I do końca II wojny światowej), oraz drugą, zapoczątkowaną pod koniec lat 1950. Ta druga faza wkroczyła w etap przyspieszenia w latach 1980 i trwa do chwili obecnej. [...] Faza ta dobiegła końca wraz z kryzysem zapoczątkowanym w Stanach Zjednoczonych w 2007 roku”¹⁷.

Uwagi końcowe

Opierając się na doświadczeniach historycznych, można pokusić się o tezę, że współczesna Unia Europejska, bogata, nowoczesna, demokratyczna, stanowi dla innych części świata, biednych i pozbawionych perspektyw, pewne wyzwanie. Pełni ona bowiem rolę podobną do tej, którą wypełniało Cesarstwo Rzymskie w początkach pierwszego milenium lub Bizancjum do XIV w. – rolę

¹⁶ N. Davies, *Zaginione królestwa*, Kraków 2010, s. 625.

¹⁷ I. Pietrzyk, *Globalizacja a regionalizacja i regionalizm w gospodarce światowej* [w:] *Współczesne wyzwania miast i regionów*, red. A. Jewtuchowicz, A. Rzeńca, Łódź 2009, s. 13.

grawitacyjną, przyciągającą. Relatywna deprywacja jako źródło motywacji dla imigrantów, łatwy dostęp do środków transportu czy „dziurawe” południowe granice sprawiają, że „podbój” UE stał się stosunkowo prosty. Jednocześnie należy podkreślić, że w roku 2011 mieliśmy do czynienia na Półwyspie Arabskim z destrukcyjnym dla tego regionu zjawiskiem znanym jako „Arab Spring”. Pustkę po silnej, despotycznej do tej pory państwowości zapełniło stosunkowo szybko tzw. Państwo Islamskie (Daesh), które na zajętych terenach wprowadziło drakońskie prawo szariatu. Sprowokowało ono rosnące w siłę fale migracyjne ludności zamieszkującej Libię, Irak, Mali czy Syrię, która do tej pory prowadzi wykrwawiającą wojnę, angażującą rozmaite siły wewnętrzne i zewnętrzne. Zagrożona przemocą ludność rozprzeczła się do krajów sąsiednich, w szczególności do Libanu, Jordanii czy Turcji, skąd w skoordynowany już sposób, przez Morze Śródziemne, zmierza falami do Unii Europejskiej. Porównać to można, w sensie historycznym, do opisanego wyżej naporu huńskiego, który sprowokował trzy odległe w czasie fale migracji w Europie.

Problem przyjęcia tak ogromnej liczby ludności dotknął przede wszystkim Grecję, Włochy i Hiszpanię, choć imigranci obierają zazwyczaj Niemcy jako kraj docelowy. Mimo zagrożenia terrorystycznego, które objawiło się kilkoma brutalnymi atakami dżihadystów na miasta gospodarzy, kanclerz Angela Merkel, jako nieformalny i samozwańczy przywódca UE, zastosowała presję polityczną na państwa członkowskie, które odmówiły relokacji imigrantów. Należą do nich przede wszystkim Węgry i Polska. Na tym tle narósł konflikt. Argumenty Niemiec opierają się na poszanowaniu praw człowieka i pomocy humanitarnej dla uchodźców. Pojawiające się komentarze polityczne w tym kontekście zwracają uwagę, iż „Niemcy, [jako] najważniejsza siła polityczna i gospodarcza Europy, przyjęły w obliczu kryzysu imigracyjnego nową rolę: głównego autorytetu moralnego. Otwierając swoje granice dla imigrantów z Afryki i Bliskiego Wschodu, Berlin chciał pokazać, że jest altruistycznym państwem, stawiającym prawa człowieka ponad interesem narodowym. Wizerunkowa ofensywa, która miała zatrzeć wciąż żywą pamięć o Holokauście, a także o niedawnym brutalnym potraktowaniu Grecji, ma jednak drugie dno. Twardych korzyści”¹⁸. Aleksandra Rybińska uzasadnia to kryzysem demograficznym Niemiec i koniecznością zatrudnienia brakujących lekarzy, pielęgniarek, opiekunek dla osób starszych, inżynierów, żołnierzy czy policjantów.

Państwa nowej Unii z kolei uznają kwestie bezpieczeństwa narodowego, w tym także kulturowego, za priorytetowe. Kiedy bowiem migranci pojawiają się na zajętych terenach, zawsze dochodzi do interakcji kulturowej oraz allochtonizacji. Możliwe są wówczas następujące warianty: asymilacja na warun-

¹⁸ A. Rybińska, *Nowy niemiecki imperializm*, <https://nowakonfederacja.pl/nowy-niemiecki-imperializm/> (dostęp: 12.02.2019).

kach strony przyjmującej i wchłonięcie jej kultury (w tym języka) oraz izolacja (gettoizacja) imigrantów oznaczająca odrzucenie kultury autochtonów i zderzenie cywilizacyjne prowadzące nieuchronnie do konfliktów. Ten drugi wariant obserwujemy obecnie w Niemczech, we Francji czy Wielkiej Brytanii. Część społeczeństwa naszych sąsiadów ulega syngenizmowi (solidarności grupowej skierowanej przeciwko zagrożeniu ze strony imigrantów). W rezultacie w systemie politycznym naszego sąsiada zachodzą pewne niepokojące zmiany, takie jak rosnące poparcie dla prawicowej partii AfD (niem. Alternative für Deutschland) – niemiecka eurosceptyczna i konserwatywna partia polityczna założona w 2013 r.), funkcjonowanie populistycznej grupy „Pro Chemnitz”, antyislamskiego ruchu „Pegida” (niem. Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes, pol. Patriotyczni Europejczycy przeciw Islamizacji Zachodu – stowarzyszenie z siedzibą w Dreźnie utworzone w 2014 r., którego celem jest walka z islamizacją Niemiec i pozostałych państw Europy) czy prawicowego ugrupowania „Wściekli Obywatele” (niem. Burger im Wut).

W szerszym kontekście zarysowuje się „pęknięcie” w Unii Europejskiej, które może prowadzić do poważnych zmian w jej statusie. Szerzej na ten temat pisze Izabela Janicka, twierdząc między innymi, że: „nieudany projekt wielokulturowości niemieckiej, długotrwały kryzys gospodarczy w Europie, zjawisko terroryzmu islamskiego i fala uchodźców stworzyły atmosferę ksenofobizmu i rasizmu. W efekcie tworzone są partie oraz nieformalne ugrupowania, które oczekują od państwa zmian w polityce azylowej i artykułują potrzebę utrwalania tożsamości narodowej”¹⁹. Podobne nastroje narastają we Włoszech, Francji, Wielkiej Brytanii, Grecji, Austrii i Hiszpanii.

¹⁹ I. Janicka, *Nastroje prawicowo-ekstremistyczne społeczeństwa niemieckiego*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 3, s. 145–157.

prof. Rafał Łętocha

Uniwersytet Jagielloński

TRZECIA GENERACJA PRAW CZŁOWIEKA W NAUCZANIU SPOŁECZNYM KOŚCIOŁA

Wbrew pozorom problem relacji pomiędzy prawami człowieka a nauczaniem Kościoła katolickiego nie jest jednoznaczny i pozbawiony wszelkich niejasności. Przez lata w katolickiej refleksji na ten temat brak było pewnej bezwarunkowej akceptacji w stosunku do praw człowieka, co więcej, wiele aspektów problematyki prawnoczłowieczej było w nauczaniu katolickim kwestionowane czy interpretowane w odmienny sposób od tego przyjętego przez instytucje świeckie. Tak naprawdę jakieś mocniejsze zmiany na tym polu przynosi dopiero pontyfikat Jana XXIII, kiedy to zostaną podjęte próby włączenia kategorii praw człowieka do nauczania społecznego Kościoła. Jan XXIII jest pierwszym papieżem, który w swoim nauczaniu bezpośrednio odniósł się do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz z uznaniem wyrażał się na temat powołania do życia Organizacji Narodów Zjednoczonych, a przede wszystkim o uchwaleniu przez nią wzmiankowanego dokumentu. W encyklice *Pacem in terris* ponadto wymieniony został przez niego cały katalog praw człowieka: prawo do życia oraz godnego człowieka poziomu życia (żywność, mieszkanie, odzież, wypoczynek, opieka lekarska, niezbędne świadczenia socjalne); prawo do korzystania z wartości moralnych i kulturalnych; prawo do oddawania czci Bogu zgodnie z wymaganiami prawego sumienia; prawo do wolnego wyboru stanu i do swobody życia rodzinnego; prawo do takich warunków pracy, aby ani siły fizyczne człowieka nie słabły, ani nie zostawała naruszana nieskazitelność jego obyczajów; prawo zajmowania się działalnością gospodarczą zgodnie z poczuciem odpowiedzialności; prawo do sprawiedliwej płacy; prawo do posiadania na własność prywatną dóbr, względnie środków do ich wytwarzania; prawo do zrzeszania się; prawo do emigracji oraz imigracji; prawo do udziału w życiu publicznym; prawo do ochrony swych praw¹. Wszystko to znalazło swoją kontynuację w czasie Soboru Watykańskiego II oraz nauczaniu społecznym kolejnych papieży. Z historycznego punktu widzenia wyróżnia się trzy generacje praw człowieka, które niejako odzwierciedlają proces przesuwania

¹ Jan XXIII, *Pacem in terris*, nr 11–27.

tego problemu z płaszczyzny wewnętrznej na płaszczyznę międzynarodową. Prawa pierwszej generacji obejmują klasyczne wolności cywilne i polityczne. Prawa drugiej generacji dotyczą praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Mają one zagwarantować pewne minimum socjalne niezbędne każdemu człowiekowi do pełnego korzystania z praw osobistych i politycznych. Trzecia generacja praw, których przestrzeganie umożliwiać ma pełne korzystanie przez ludzi z praw zarówno pierwszej, jak i drugiej generacji, to prawo do pokoju, rozwoju, ochrony środowiska naturalnego oraz inne przysługujące ludom bądź narodom w ich kontaktach ze społecznościami międzynarodowymi. Dziś coraz częściej mówi się też o potrzebie wyodrębnienia ich kolejnej, czwartej generacji. Dla jednych miałyby ona stanowić przede wszystkim ochronę i tolerancję dla jednostek przynależących do określonych mniejszości społecznych (religijnych, etnicznych, seksualnych itp.). Z kolei myśliciele katolicycy chcieliby w niej widzieć ochronę życia istot ludzkich na etapie ich rozwoju prenatalnego, po to, aby w przyszłości miały w ogóle możliwość korzystania z jakichkolwiek praw. W takim ujęciu prawo do życia jawi się jako prawo pierwotne, ponieważ w sytuacji, gdyby nie zostało ono zrealizowane, jednostka nie będzie miała możliwości skorzystania z jakichkolwiek praw. Jak argumentują chrześcijańscy personaliści, szacunek dla jednostki, niezbywalna godność człowieka itp. stają się pustym retorycznym chwytem w sytuacji, kiedy prawo to nie jest chronione. Wskazuje się ponadto, że prawo do życia domaga się potępienia wszelkich medycznych ingerencji, które ukierunkowane są na zniszczenie ludzkiego życia, bez względu na to, w jakiej znajduje się ono fazie². Już istnienie trzeciej generacji rozwoju owych praw budzi pewne wątpliwości i nie jest powszechnie aprobowane przez wszystkich znawców tej problematyki, natomiast jeżeli chodzi o czwartą, mamy do czynienia jedynie z pewnymi postulatami dość diametralnie różniącymi się od siebie. Trzeba powiedzieć, iż katolicka nauka społeczna jak dotąd poświęcała najwięcej miejsca prawom człowieka pierwszej i drugiej generacji. Tutaj sięgnąć można oczywiście nawet do nauczania papieży przedsoborowych: Leona XIII, Piusa XI czy Piusa XII, którzy w swoim nauczaniu kładli bardzo mocny nacisk chociażby na kwestie związane z prawem robotników do pracy i słusznej płacy czy organizowania się w ramach związków zawodowych. Mniejszym jej zainteresowaniem cieszyły się natomiast prawa, które wchodziły w skład trzeciej generacji, jednakże w ostatnim czasie i to zaczyna się zmieniać.

Pojawienie się w ogóle trzeciej generacji praw człowieka związane było w dużej mierze z dokonującym się po II wojnie światowej procesem dekolonizacji oraz różnymi jego skutkami i problemami z nim związanymi. Nie-

² M. Ciszek, *Postulat czwartej generacji praw człowieka w politycznym systemie międzynarodowej ochrony: próba filozoficznego uzasadnienia z perspektywy personalizmu etycznego*, „*Studia Ecologiae et Bioethicae*” 2010, nr 1, s. 113–116.

wątpliwie należy tutaj zwrócić uwagę na takie dokumenty, jak *Deklaracja w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym* z 1960 r., *Deklaracja o społecznym postępie i rozwoju* z 1969 r. i *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych* z 1970 r. We wszystkich tych dokumentach zwracano uwagę na trudną sytuację ekonomiczną nowo powstałych państw oraz wskazywano potrzebę zaproponowania efektywniejszych strategii rozwoju w celu rozwiązania problemów, z którymi się one borykały. W 1974 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło *Kartę ekonomicznych praw i obowiązków państw* stanowiącą, że każde państwo ma suwerenne i niezbywalne prawo wyboru swego systemu ekonomicznego, podobnie jak systemu politycznego, społecznego i kulturalnego zgodnie z wolą swojego ludu, bez obcej ingerencji, przymusu lub groźby w jakiegokolwiek formie. W tym samym roku przyjęta również została przez Zgromadzenie Ogólne ONZ *Deklaracja na rzecz stworzenia nowego międzynarodowego ładu ekonomicznego*. Następstwem tego było stworzenie planu rozmów pomiędzy uprzemysłowionymi i rozwijającymi się krajami, tzw. dialog Północ-Południe, dotyczących takiej przebudowy gospodarki światowej, aby umożliwić rozwijającym się większy udział w handlu i korzyściach. Równoległe z tą aktywnością rozwijano koncepcję trzeciej generacji praw człowieka³. Ostatecznie sformułował ją francuski prawnik Karel Vasak, zaliczając do niej prawo człowieka do rozwoju, do pokoju, do środowiska, do własności, wspólnego dziedzictwa ludzkości i prawo do pomocy humanitarnej⁴. Zaliczył je do trzeciej generacji z tego powodu, że ich urzeczywistnienie wymaga współpracy wszystkich narodów. Bardziej szczegółowa typologia praw trzeciej generacji zaproponowana przez amerykańskiego prawnika Burnsa H. Westona obejmuje: 1) prawa związane z globalną redystrybucją władzy (prawo do samostanowienia politycznego, ekonomicznego, społecznego i kulturalnego; prawo do rozwoju politycznego, ekonomicznego i społecznego; prawo do udziału we „wspólnym dziedzictwie ludzkości” i do korzystania z tego dziedzictwa; 2) prawa związane z ograniczonymi możliwościami poszczególnych państw (prawo do pokoju; prawo do zdrowego i zrównoważonego środowiska; prawo do pomocy humanitarnej w usuwaniu skutków klęsk)⁵.

Wydaje się, iż mówiąc o prawach człowieka trzeciej generacji w nauczaniu społecznym Kościoła, przede wszystkim należałoby zwrócić uwagę na wypowiedzi współcześnie urzędującego papieża Franciszka, w których problematyka

³ E. Riedel, *Trzecia generacja praw człowieka jako strategia urzeczywistniania praw politycznych i społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1990, z. 3–4.

⁴ K. Vasak, *Avant-projet de troisième pacte international relatif aux droits de solidarité* [w:] *Les dimensions universelles des droits de l'homme. Publié avec le concours de l'UNESCO*, red. A. Lapeyer, F. De Tinguy, K. Vasak, Bruxelles 1990.

⁵ M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka*, Lublin 1999, s. 75.

praw człowieka zajmuje poczesne miejsce. Jednakże zważywszy na to, jakie kwestie wchodzi w ich skład, warto cofnąć się w czasie. W tym kontekście bowiem istotne znaczenie będzie już miała encyklika Pawła VI *Populorum progressio* z 1967 r. Rozpoczyna się ona od konstatacji, że: „Narody głodujące podnoszą obecnie bolesny głos w stronę narodów opływających w bogactwie. Kościół wstrząśnięty ich pełnym udręki wołaniem wzywa wszystkich i każdego z osobna, aby poruszeni miłością dali posłuch braciom błagającym o pomoc”⁶. Zdaniem Pawła VI poprzez wspólne zamierzenia i harmonijne działanie należy dążyć zarówno do pełnego rozwoju poszczególnych ludzi, jak i ogólnego postępu ludzkiej społeczności. Papież apeluje o budowę braterskiej ludzkości poprzez rozwój jednocześnie integralny i solidarny, o ekonomię w służbie człowieka, o ustanowienie powszechnego funduszu pomocy dla narodów ubogich ze środków, jakie wydają państwa bogate na zbrojenia, i jak wskazuje, odnosi to nie tylko do zwalczania nędzy, ale też ma „znaczenie dla popierania rozwoju. Zgodne bowiem współdziałanie wszystkich narodów, którego wyrazem i narzędziem byłby ten powszechny fundusz, przyczyniłoby się równocześnie i do ustania jałowych sporów, i do rozpoczęcia wreszcie wzajemnych, owocnych i pokojowych rozmów między wszystkimi narodami”⁷. Wreszcie zaś wskazuje na potrzebę usankcjonowania w przyszłości tego rodzaju obowiązków. „Ta zaś współpraca międzynarodowa, obejmująca cały świat, wymaga instytucji, które by ją przygotowały, urządziły i nią kierowały, dopóki nie zostanie stworzony nowy porządek prawny, uznany i potwierdzony przez wszystkich. [...] Waszym zadaniem jest łączenie bratnimi więzami nie jednego tylko, czy drugiego narodu, ale wszystkich w jedno. Kto bowiem nie dostrzeżga konieczności stopniowego dojścia do ustanowienia jakiejś władzy światowej, która mogłaby skutecznie działać tak w dziedzinie sądowej, jak politycznej”⁸. W kilka lat późniejszym dokumencie Papieskiej Komisji *Iustitia et Pax* podkreślono z całą mocą, że: „wszystkim ludziom i wszystkim ludom przyznaje się prawo do rozwoju rozumianego jako wzajemna i dynamiczna realizacja wszystkich tych podstawowych praw, na których opierają się główne aspiracje jednostek i narodów”⁹. Tym samym zagadnieniom wiele miejsce w swoim nauczaniu poświęcił również Jan Paweł II, będzie to widoczne zwłaszcza w encyklice *Sollicitudo rei socialis* wydanej w 1987 r. w dwudziestą rocznicę ogłoszenia przez Pawła VI *Populorum progressio*. Analizując współczesną mu sytuację, papież pisał: „«Kwestia społeczna» nabrała wymiaru światowego [...]. Ujmując rzecz

⁶ Paweł VI, *Populorum progressio*, nr 3.

⁷ *Ibidem*, nr 51.

⁸ *Ibidem*, nr 78.

⁹ Papieska Komisja *Iustitia et Pax*, *Kościół i prawa człowieka* (10.12.1974), „Chrześcijanin w Świecie” 1977, nr 14, s. 54.

z punktu widzenia gospodarczego, liczba krajów na drodze rozwoju znacznie niestety przewyższa liczbę krajów rozwiniętych, a rzesze ludzi pozbawionych dóbr i usług, jakie niesie ze sobą rozwój, są nieporównanie liczniejsze od tych, które z tych dobrodziejstw korzystają¹⁰. Wskazywał przy tym, iż model rozwoju, który nie szanuje praw człowieka, „łącznie z *prawami narodów i ludów*, nie byłby *godny człowieka*”. Ważne jest bowiem na płaszczyźnie międzynarodowej „pełne *poszanowanie* tożsamości każdego ludu, z jego cechami historycznymi i kulturowymi. Jest także konieczne, aby – zgodnie z zaleceniem encykliki *Populorum progressio* – uznano równe prawo każdego ludu do tego, by «zasiadał przy stole wspólnej uczty», zamiast leżeć z Łazarzem za drzwiami, podczas gdy «psy przychodzą i liżą wrzody» (por. Łk16, 21). Zarówno ludy, jak osoby indywidualne winny cieszyć się *podstawową równością*, na której opiera się na przykład Karta Organizacji Narodów Zjednoczonych: równością, która jest podstawą prawa uczestniczenia wszystkich w procesie pełnego rozwoju¹¹. Kwestie te rozwijane były następnie chociażby w encyklice Benedykta XVI *Caritas in veritate*, który wskazywał, iż temat rozwoju jest w dzisiejszych czasach silnie związany z powinnościami dotyczącymi stosunku człowieka do środowiska naturalnego, z którego korzystanie stanowi dla nas „odpowiedzialność wobec ubogich, przyszłych pokoleń i całej ludzkości”¹². W ten sposób zaś dochodzimy do nauczania wzmiankowanego już wcześniej papieża Franciszka, który zagadnieniom ochrony środowiska poświęcił przecież szczególnie dużo miejsca. Franciszek z ubolewaniem wielokrotnie podkreślał, że wciąż na całym świecie łamane są prawa podstawowe, do życia, wolności czy nienaruszalności osobistej¹³. Stanowi to oczywiście wynik ciągle licznych konfliktów tłących się w różnych częściach świata, jak Syria, Irak, Afganistan, Palestyna, Somalia, Republika Środkowoafrykańska, Ukraina i in. Jak wskazywał w swoim przemówieniu do korpusu dyplomatycznego, prawa człowieka zawarte w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. „wywodzą swoje założenie z natury obiektywnie łączącej rodzaj ludzki. Zostały one określone, żeby usunąć mury oddzielające rodzinę ludzką i sprzyjać temu, co nauka społeczna Kościoła nazywa integralnym rozwojem ludzkim, ponieważ dotyczy «rozwoju każdego człowieka i całego człowieka [...] aż po objęcie całej ludzkości». Redukcyjna wizja osoby ludzkiej otwiera natomiast drogę do szerzenia się niesprawiedliwości, nierówności społecznych i korupcji”¹⁴. Widzimy więc, iż jego zdaniem prawa te są absolutne, wrodzone człowiekowi, niezbywalne, uniwersalne, mają charakter

¹⁰ Jan Paweł II, *Sollicitudo rei socialis*, nr 9.

¹¹ *Ibidem*, nr 33.

¹² Benedykt XVI, *Caritas in veritate*, nr 48.

¹³ Franciszek, *Trzeba umacniać prawa człowieka, by budować pokój*, „L’Osservatore Romano” 2018, nr 2, s. 38.

¹⁴ *Ibidem*.

przedpaństwowy, tzn. poprzedzają prawo pozytywne i konstytucyjne, wspólnota polityczna nie może ich ustanawiać ani odrzucać. Należą raczej do kategorii *ius*, a nie *lex*. Jednocześnie wskazuje on, iż na przestrzeni lat kategoria praw człowieka znacznie się rozszerzyła, na skutek przemian społecznych, „rewolucji obyczajowej” lat sześćdziesiątych do ich katalogu zaczęły być włączane coraz to nowe prawa, pomiędzy którymi nie dość, że zauważalna jest inkongruencja, to pozostają w sprzeczności z kulturą wielu krajów, jawiąc się jako narzędzie i wynik kulturowego imperializmu bogatych państw Zachodu, „kolonizacji ideologicznej silniejszych i bogatszych kosztem najbiedniejszych i najsłabszych”¹⁵. Pojawia się już tutaj problem prawa do równości wszystkich ludów i narodów czy zachowania własnej tożsamości i dziedzictwa przeszłości, które wchodzi w skład praw człowieka tzw. trzeciej generacji. Franciszek wydaje się być wyjątkowo wrażliwy na te kwestie, czemu niejednokrotnie dawał wyraz w swoich przemówieniach czy homiliach¹⁶. Podkreślał, że nie może być zgody na przesładowania „zrodzone z kolonizacji kulturowej, z kolonizacji ideologicznej, która niszczy, wszystko ujednolica, nie potrafi tolerować różnic”¹⁷. Ekologia, której tak wiele miejsca poświęca w swoim nauczaniu papież, zakłada również troskę o bogactwa kultury, obok dziedzictwa przyrodniczego bowiem zagrożone we współczesnym świecie jest dziedzictwo kulturowe, historyczne, artystyczne. Dzieje się tak za sprawą konsumpcyjnej wizji człowieka, która „wspierana przez maszynę dzisiejszej zglobalizowanej ekonomii dąży do homogenizacji kultury i osłabienia ogromnej różnorodności kulturowej, będącej skarbem ludzkości. Z tego powodu usiłuje rozwiązać wszystkie problemy za pomocą jednolitych działań prawnych lub technicznych, co prowadzi do pomijania złożoności problematyki lokalnej, wymagającej aktywnego udziału mieszkańców. Nowe, kształtujące się procesy nie mogą być zawsze włączane we wzorce ustanawiane z zewnątrz, ale muszą wynikać z kultury lokalnej. [...] Trzeba uwzględnić perspektywę praw narodów i kultur, aby zrozumieć, że rozwój pewnej grupy społecznej zakłada proces historyczny w określonym kontekście kulturowym i wymaga stałego udziału lokalnych podmiotów społecznych, poczynając od ich kultury. Nie można także narzucać pojęcia jakości życia, lecz trzeba je rozumieć w obrębie świata symboli i zwyczajów właściwych każdej grupie ludzi. [...]

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Idem*, *Sprzeciwiamy się logice wyższości kulturowej*. 17 I – Homilia podczas mszy św. na lotnisku w pobliżu Temuco, „L'Osservatore Romano” 2018, nr 2, s. 16–17; *idem*, *Chrońmy Amazonię przed gospodarczym i ideologicznym kolonializmem*. 19 I – Przemówienie podczas spotkania z ludnością Amazonii w Puerto Maldonado, „L'Osservatore Romano” 2018, nr 2, s. 17; *idem*, *W świecie niewolników*, https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/franciszek_i/homilie/swmarta_01062018.html (dostęp: 13.12.2018).

¹⁷ *Idem*, *Niezgoda na kolonizację ideologiczną*, https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/franciszek_i/homilie/swmarta_21112017.html (dostęp: 14.12.2008.).

Narzucenie pewnego hegemonicznego stylu życia związanego z określonym sposobem produkcji może być równie szkodliwe jak zniszczenie ekosystemu¹⁸.

Wreszcie zaś w nauczaniu Franciszka należy zwrócić uwagę na kwestie ekologiczne i prawa z tym związane. Prawo do czystego środowiska naturalnego należy do praw człowieka III generacji, kwestia ta była przedmiotem zainteresowania katolickiej nauki społecznej przynajmniej od lat siedemdziesiątych XX w. Poświęcali jej uwagę w swoich encyklikach i wystąpieniach Paweł VI, Jan Paweł II czy Benedykt XVI, ale dopiero Franciszek położył na nią tak wielki nacisk, który znalazł swój wyraz w specjalnej encyklice dotyczącej tych zagadnień. Franciszek zwraca uwagę na prawo korzystania każdego z czystego środowiska naturalnego. Jeżeli bowiem „weźmiemy pod uwagę, że człowiek jest stworzeniem, które ma prawo do życia i szczęścia w tym świecie, a jest także obdarzony szczególną godnością, to nie można nie brać pod uwagę skutków degradacji środowiska, aktualnego modelu rozwoju i kultury odrzucenia dla życia osób¹⁹. Łączy on problem ochrony środowiska z tzw. duchową ekologią, człowiekowi bowiem zagrażają nie tylko zanieczyszczenia materialne wody, ziemi i powietrza, ale także „toksyny duchowe”, takie jak nienawiść, agresja, frustracja, które stają się coraz bardziej powszechne. Omawiając zagadnienie ekologii człowieka, zwraca uwagę np. na skażenie akustyczne czy wizualne otoczenia człowieka, zwłaszcza w wielkich aglomeracjach, podkreśla potrzebę odpowiedniej organizacji przestrzeni, tak aby była przyjazna dla mieszkańców, wreszcie zaś podnosi dotkliwy problem braku mieszkań dotyczący nie tylko ludzi biednych. „Zauważamy dziś na przykład niekontrolowany i przesadny rozrost wielu miast, w których życie stało się niezdrowe nie tylko z powodu zanieczyszczenia wynikającego z emisji toksycznych spalin, ale także miejskiego chaosu, problemów transportu oraz skażenia wizualnego i hałasu. Wiele miast to duże nieefektywne struktury, zużywające nadmiernie dużo energii i wody. Istnieją dzielnice, które pomimo że zostały niedawno wybudowane, są zapchane i zabałaganione bez dostatecznych terenów zieleni. To niewłaściwe, aby mieszkańcy naszej planety żyli przytłoczeni coraz bardziej betonem, asfaltem, szkłem i metalami, pozbawieni fizycznego kontaktu z naturą²⁰. Przypomina też naukę o powszechnym przeznaczeniu dóbr oraz społeczne funkcje ciężące na własności, wskazując dobitnie, że nauka chrześcijańska nigdy nie przyjmowała „świętego prawa własności”, nigdy nie uważała prawa do jej posiadania za absolutne i nienaruszalne. Swoje rozważania na ten temat konkluduje stwierdzeniem, że troska o dobro wspólne w dzisiejszych czasach przekształca się w apel o solidarność i opcję preferencyjną na rzecz ubogich, która staje się wręcz wy-

¹⁸ Franciszek, *Laudato si'*, nr 144–145.

¹⁹ *Ibidem*, nr 43.

²⁰ *Ibidem*, nr 44.

mogiem etycznym w drodze do realizacji dobra wspólnego²¹. Z tym związany jest również problem dostępu do wody, co stanowi zdaniem Franciszka fundamentalne i powszechne prawo człowieka. Według United Nation Informatic Center dostępu do uzdatnionej wody nie ma 1,1 mld mieszkańców Ziemi. Warto tutaj pamiętać, że pojęcie „dostęp do zdrowej wody” nie jest tożsame ze stałą możliwością korzystania z takiej wody w domu. Niekiedy oznacza to po prostu ogólnodostępny kran na ulicy lub na placu, z którego woda płynie tylko przez kilka godzin dziennie. O powadze tego zjawiska świadczy fakt, że u schyłku XX w. w geopolityce modne stało się nawet powiedzenie, że o ile wojny w drugiej połowie XX stulecia toczyły się o naftę, to w XXI stuleciu będą dotyczyć wody. Logika rynkowa powoduje jednak, że nawet w takiej sytuacji w niektórych krajach mamy do czynienia z prywatyzacją ujęć wody. Kraje rozwijające się niejednokrotnie przecież były naciskane przez międzynarodowe instytucje finansowe, aby prywatyzowały wszelkie usługi publiczne. Efektem tego było uzyskiwanie przez transnarodowe korporacje zajmujące się sprzedawaniem butelkowanej wody preferencyjnych warunków przejęcia kontroli nad jej źródłami przy jednoczesnym likwidowaniu jej darmowych ujęć, z których korzystali najbiedniejsi. W Delhi taka prywatyzacja doprowadziła do dziesięciokrotnego wzrostu opłat za wodę. W Boliwii prywatyzacja wody wymuszona przez Bank Światowy, który uczynił ją warunkiem umorzenia części boliwijskiego długu, doprowadziła do odcięcia od źródeł wody pitnej setek tysięcy osób i wzrostu cen o 200%. Firma Bechtel pobierała nawet opłaty za wodę deszczową zbieraną w beczkach przy domu i za wodę w studniach, w 2000 r. po tych doświadczeniach władze dokonały jednak renacjonalizacji wody. Również w innych krajach Ameryki Łacińskiej, jak Urugwaj czy Kolumbia, gdzie prywatyzacja wody rozpoczęła się w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., zmagania o prawo do niej przybrały w ostatnich latach na sile, zmierzając w kierunku konstytucyjnego zapisu dotyczącego tej kwestii²². Dostęp do czystej, pitnej wody, jak podkreśla Franciszek, jest fundamentalnym i powszechnym prawem człowieka, „ponieważ determinuje przeżycie osób i z tego względu jest warunkiem korzystania z innych praw człowieka. Ten świat ma poważny dług społeczny wobec ubogich, którzy nie mają dostępu do wody pitnej, gdyż jest to odmawianie im prawa do życia zakorzenionego w ich niezbywalnej godności”²³.

Bez wątpienia zainteresowanie problematyką praw człowieka i nacisk położony na te kwestie jest coraz mocniejszy w katolickiej nauce społecznej. Błędem byłoby jednak stwierdzenie, że mamy dziś do czynienia z bezkrytycz-

²¹ *Ibidem*, nr 158.

²² Zob. szerzej F. Sultana, A. Loftus, *Prawo do wody w perspektywie politycznej, gospodarczej i społecznej*, Warszawa 2012.

²³ Franciszek, *Laudato si'*, nr 30.

nym podejściem i bezwarunkową akceptacją przez Kościół całego kompleksu zagadnień związanych z tą problematyką praw człowieka. Pewne napięcia na linii Kościół a idea praw człowieka, a zwłaszcza ich współczesne interpretacje, ciągle są widoczne i wydają się nieuniknione. Wynika to choćby z niemożności ustalenia tego, co należy rozumieć pod pojęciem człowieczeństwo. Kościół stoi konsekwentnie na stanowisku, że możemy mówić o człowieczeństwie od poczęcia do naturalnej śmierci. Odrzuca w związku z tym wszelkie argumenty na rzecz prawa do aborcji, wolnego wyboru w kwestii reprodukcji, prawa do dysponowania własnym ciałem itp., poprzez które kwestionowane jest *implicite* lub *explicite* człowieczeństwo płodu. Pytania zaś o to, kiedy zaczyna się i kończy życie ludzkie, a więc kto może być podmiotem praw człowieka, są nieuniknione w dyskusji dotyczącej tych zagadnień. Papież Franciszek niejednokrotnie o tym przypominał, przeciwstawiając śladem swoich poprzedników, Jana Pawła II i Benedykta XVI, „kulturę życia” „kulturze śmierci”. Trzeba też pamiętać o tym, że w katolickiej nauce społecznej zawsze mówi się o prawach człowieka w kontekście obowiązków, te dwie kwestie stanowią nierozdzielny diadę, nie może być mowy o jakichkolwiek prawach bez obowiązków integralnie z nimi związanych, i odwrotnie. Franciszek wielokrotnie przypomina tę kwestię tak mocno akcentowaną przez jego poprzedników, jak Jan XXIII, Paweł VI, Jan Paweł II czy Benedykt XVI. W przemówieniu wygłoszonym w Parlamencie Europejskim wskazywał, iż należy zwracać uwagę, aby nie popaść w pewne dwuznaczności wynikające z niezrozumienia idei praw człowieka i ich nadużywania²⁴. Pomimo tych zastrzeżeń należy podkreślić, iż problematyka praw człowieka jest coraz mocniej eksponowana w katolickiej nauce społecznej. W ostatnich kilkudziesięciu latach doszło do uzgodnienia tej koncepcji z nauczaniem Kościoła i wyprowadzenia praw człowieka z prawa naturalnego. Coraz istotniejszą rolę zaczynają, zwłaszcza w ostatnim czasie, odgrywać pośród nich prawa człowieka tzw. trzeciej generacji. Chodzi przede wszystkim o cały kompleks spraw związanych z ekologią i prawem człowieka do czystego środowiska, jak i zagadnienia dotyczące prawa do rozwoju, równości wszystkich ludów i narodów czy zachowania własnej tożsamości i dziedzictwa przeszłości.

²⁴ *Idem*, *Europo, strzeż godności człowieka. Przemówienie Ojca Świętego Franciszka wygłoszone na forum Parlamentu Europejskiego w Strasburgu*, <https://naszdziennik.pl/wiara-stolica-apostolska/115131,europo-strzez-godnosci-czlowieka.html> (dostęp: 15.12.2018).

dr Mira Malczyńska-Biały

Uniwersytet Rzeszowski

MECHANIZMY TWORZENIA I EKONOMIA POLITYKI KONSUMENCKIEJ

Uwagi wstępne

Polityka konsumencka należy do współczesnych działań państw i organizacji międzynarodowych. W badaniach nad podjętą problematyką przyjęto rozumienie polityki konsumenckiej jako ogółu świadomych działań organizacji międzynarodowej czy państwa zmierzających do ukształtowania takich warunków, które umożliwiają realizację dążeń konsumentów do możliwie najpełniejszego, świadomego zaspokojenia, za pomocą posiadanych dochodów, odczuwalnych potrzeb¹. Politykę konsumencką można rozpatrywać w węższym lub szerszym aspekcie. W węższym ujęciu politykę konsumencką utożsamiano z programami i strategiami zawierającymi konkretne wytyczne, kierunki działań oraz cele strategiczne konieczne do osiągnięcia w określonym czasie. Polityka konsumencka w szerszym zakresie jest procesem ciągłym, dotyczy kilku płaszczyzn działań, do których zaliczamy tworzenie przez prawodawcę odpowiednich przepisów prawnych, mających na celu ochronę konsumentów jako słabszej strony układu rynkowego, kreację programów i strategii polityki konsumenckiej wyznaczających cele polityki oraz sposób ich realizacji oraz działalność odpowiednich organów i podmiotów ochrony konsumenta. W niniejszym artykule wskazano na wybrane mechanizmy kształtowania polityki konsumenckiej ujętej w szerszym zakresie.

Na potrzebę prowadzenia polityki konsumenckiej wskazał po raz pierwszy w specjalnym orędziu 15 marca 1962 r. prezydent John Fitzgerald Kennedy². Zaznaczył, że konsumenci są największą ekonomiczną grupą w całej gospodarce mających wpływ na prawie każdą publiczną i prywatną ekono-

¹ M. Niepokulczycka, *Polityka konsumencka w Polsce – aspekt integracyjny* [w:] *Socjoekonomiczna i prawna sytuacja konsumentów w Polsce w obliczu integracji z Unią Europejską*, red. K. Gutkowska, I. Ozimek, Warszawa 1998, s. 105.

² 93 *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest. March 15, 1962*, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108> (dostęp: 18.02.2019).

miczną decyzję. Konsumentci pomimo tak ważnego wpływu na gospodarkę nie byli odpowiednio zorganizowani, a ich poglądy brane pod uwagę. Programy gospodarcze państw uwzględniają takie zjawiska makroekonomiczne, jak ekspansje światowego handlu, ulepszanie opieki zdrowotnej, redukcje odbiorców kredytowych, wzmocnienie masowego tranzytu, rozwój ochrony płaszczyzn rozrywkowych i niskie ceny energii. Te elementy są bezpośrednio ważne dla konsumentów. Dlatego wymagane są działania legislacyjne respektujące cztery podstawowe prawa konsumentów. Do praw tych zaliczamy „prawo do bezpieczeństwa” (*the right to safety*), czyli bycia chronionym przed towarami będącymi „niebezpiecznymi” (*hazardous*) dla zdrowia i życia. Następnie „prawo do bycia informowanym” (*the right to be informed*) chroni konsumentów przed nieuczciwymi praktykami, rażącymi i zwodniczymi informacjami, reklamami, etykietami i innymi praktykami. Konsument dokonujący wyboru towaru lub usługi powinien być dobrze poinformowany. Po trzecie „prawo do wyboru” (*the right to choose*) – konsument powinien być pewny swojego wyboru spośród różnorodnych produktów i usług o konkurencyjnych cenach. Ostatnim prawem było „prawo do bycia wysłuchanym” (*the right to be heard*) – polega na pewności, że interes konsumentów będzie uzyskiwać pełen rozważliwy wyraz zarówno w polityce rządowej, jak również sprawne działanie w ich wykonawczych (rządowych) sądach.

Aby promować pełną realizację powyższych praw konsumenta, niezbędne jest istnienie i umacnianie oraz ulepszanie polityki konsumenckiej, a w szczególności tworzenie nowej legislacji na płaszczyźnie międzynarodowej i krajowej w ważnych dla konsumentów obszarach. Podczas samego procesu tworzenia uwzględnia się odpowiednie zjawiska makro- i mikroekonomiczne, społeczne oraz kulturowe. Podczas tworzenia polityki konsumenckiej identyfikuje się występujące problemy konsumenckie, gromadzi informacje, podejmuje decyzje oraz wdraża odpowiednie narzędzia i metody.

Mechanizmy tworzenia polityki konsumenckiej

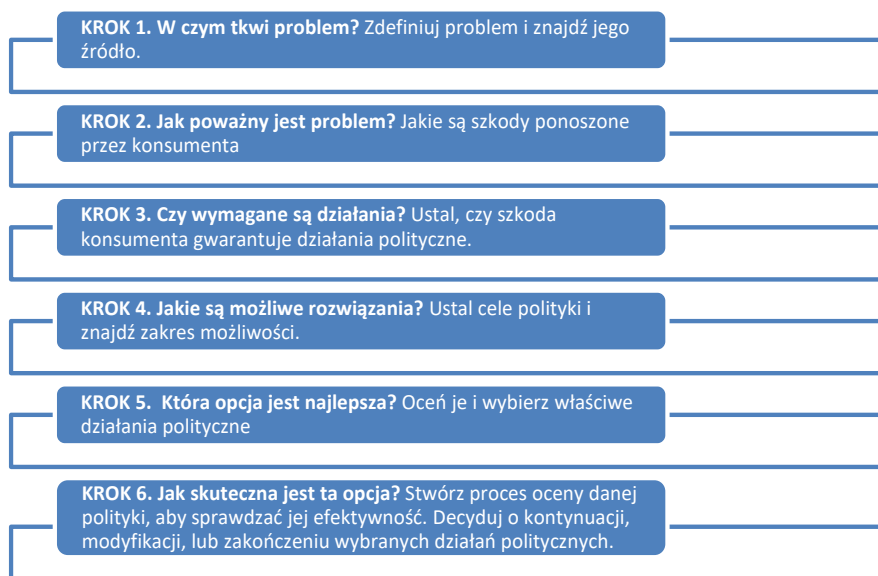
Narzędzia oraz mechanizmy tworzenia polityki konsumenckiej zawarte zostały w publikacji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD)³.

Identyfikowanie i ocena problemów konsumentów oraz stwierdzanie, czy poziom ich szkód wymaga działań ze strony rządów, są kluczowymi wyzwaniem dla decydentów politycznych. W tym zakresie organy konsumenckie mają do dyspozycji kilka technik. Wiele krajów wykorzystuje informacje ze składa-

³ *Consumer Policy Toolkit*, Paris 2010.

nych reklamacji, aby prawidłowo kierować swoimi pracami. Przeprowadzane są ankiety satysfakcji klienta, grupy fokusowe oraz dogłębne analizy ilościowe w celu badania rozwiązań rynkowych. Organy ochrony konsumentów mają kilka narzędzi do rozwiązywania problemów konsumenckich, począwszy od tych, które skupiają się na poprawie pozycji konsumenta (środki po stronie popytu), na przykład jakość informacji o produkcie, sprawiedliwe i rzetelne umowy, po te, które modyfikują zachowanie w firmie (środki po stronie podaży), np. wprowadzanie norm wyrobu czy zasad postępowania⁴.

Twórcy polityki mogą odczuwać ponaganie do szybkich decyzji, aby spełniać oczekiwania obywateli. Uprawianie polityki impromptu może jednak doprowadzić do pochopnych decyzji, które mogą nieść ze sobą nieoczekiwane i negatywne konsekwencje dla konsumentów i innych podmiotów rynkowych. Żeby tego uniknąć, organy ds. ochrony konsumentów powinny wdrożyć ściśle metody oparte na dowodach w tworzeniu polityki. Na każdym szczeblu administracyjnym tworzenia polityki konsumenckiej występuje sześciostopniowy proces podejmowania decyzji zarówno do spraw lokalnych, krajowych, jak i międzynarodowych. Proces ten w postaci kroków działania przedstawia wykres 1.



Wykres 1. Kroki w tworzeniu polityki ochrony konsumentów

Źródło: *Consumer Policy Toolkit*, Paris 2010, s. 11.

⁴ L. Maier, *Institutional Consumer Representation In the European Community*, „Journal of Consumer Policy” 1993, nr 3–4, s. 362–365.

W kroku 1 dochodzi do zdefiniowania problemu i znalezienia jego źródła. Takie działanie pomoże zidentyfikować instytucje i osoby, które mogłyby być zaangażowane w potencjalnym procesie rozwoju strategii. Źródłem problemów są działania przedsiębiorcy (np. reklama wprowadzająca w błąd), trudności z właściwym przepływem informacji, uprzedzenia konsumentów, niedoskonałości rynku czy uregulowania prawne. Na tym etapie decydenci powinni odpowiedzieć na pytanie, czy organ ds. ochrony konsumentów jest najodpowiedniejszą jednostką do zajmowania się źródłami trudności konsumentów, a jeśli tak, to czy w całości, czy jedynie pewnymi aspektami problemu. Kolejno czy inna jednostka zajęłaby się lepiej danym problemem. Taka sytuacja może mieć miejsce w przypadku, gdy dany problem bądź narzędzia do naprawy tego problemu nie wchodzi w zakres zadań organu ds. ochrony konsumentów. Następnie należałoby mieć wiedzę nt. istnienia odpowiedniego zakresu do naprawy problemu i jego źródła. Ostatnim elementem jest odpowiedź na pytanie, czy naprawa problemu nie naruszy innych celów polityki publicznej⁵.

Jeśli organ ds. ochrony konsumentów zadecyduje o dalszej analizie problemu, powinien tym samym sprawdzić, jakie są szkody ponoszone przez konsumenta (krok 2).

Szkody konsumenckie pojawiają się, kiedy wyniki rynkowe są niższe od możliwości, doprowadzając do strat konsumentów. Badanie istoty i wielkości szkód jest kluczowe w prowadzeniu polityki opartej na faktach. Do szkód konsumenckich zalicza się zarówno czynniki finansowe, jak i niefinansowe, jak na przykład bezpośrednio straty finansowe, utrata czasu, stres i obrażenia fizyczne. Chociaż ujęcie ilościowe jest czasem trudne do zmierzenia, niezwykle ważna jest ocena szkód. Możliwymi źródłami informacji do takiej oceny są grupy fokusowe, dane zawarte w skargach, reklamacjach, ankiety konsumenckie, badanie rynku i analiza ekonometryczna⁶.

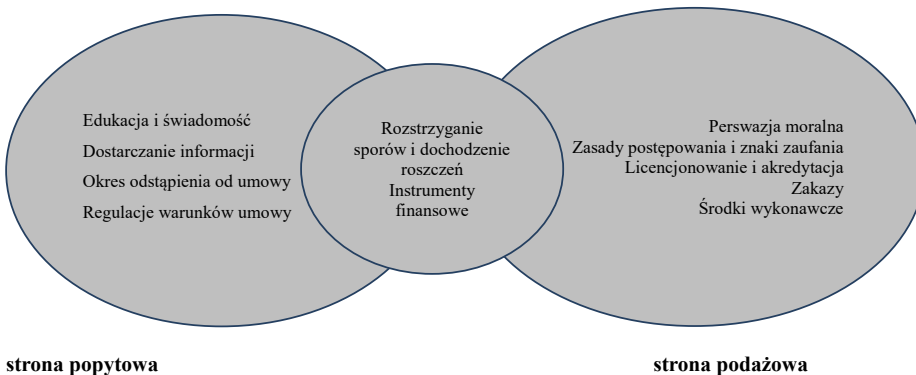
Krok 3 ma na celu ustalenie, czy szkoda konsumenta gwarantuje działania polityczne. Przed jakąkolwiek interwencją należy odpowiedzieć na pięć pytań. Po pierwsze, jaka jest skala szkód dla konsumenta? Interwencja może być gwarantowana, jeśli szkody są małe, ale odczuwane przez większą liczbę konsumentów, lub jeśli niska liczba konsumentów odczuwa dużą szkodę. Kolejno kto doświadcza szkody? Nieodpowiedni wpływ na pewne grupy społeczne, jak na przykład dzieci, osoby starsze czy konsumenci w niekorzystnej sytuacji społecznej. Po trzecie, jaki jest przewidywany czas trwania szkody? Należy ocenić, jak szkoda może zmienić się z biegiem czasu, czy oczekuje się pogorszenia, a jeśli tak, interwencja

⁵ Zob. M. Sutherland, A.K. Sylvester, *Reklama a umysł konsumenta*, Warszawa 2003, s. 17–19.

⁶ Zob. A. Zoll, *Skargi konsumentów w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich* [w:] *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, red. C. Banasiński, Warszawa 2005, s. 241.

jest jeszcze bardziej potrzebna. Jakie są możliwe konsekwencje niepodejmowania żadnych działań? Należy rozważyć konsekwencje polityczne, społeczne i ekonomiczne. Ostatecznie, czy są istotne koszty dla gospodarki? Czy problem konsumenta powoduje szkody innym podmiotom rynkowym, interesariuszom? Czy zakłóca konkurencję wśród przedsiębiorstw? Rozważając powyższe czynniki, organy konsumenckie powinny zdecydować, czy działania polityczne są potrzebne, czy potrzeba więcej badań na ten temat, a może potrzebne jest lepsze zrozumienie natury i źródeł problemu, w końcu może niewymagane są żadne czynności⁷.

Krok 4 ustala cele polityki i jej zakres możliwości. Należy określić jasny cel działań w zakresie pożądanego rezultatu dla konsumentów i rynku. Ustalone odpowiednie wskaźniki sukcesu i cele do osiągnięcia pomogą w dalszym badaniu efektywności danej polityki (krok 6). Kiedy wskaźniki zostaną ustalone, należy określić punkt odniesienia przed rozpoczęciem danych działań politycznych. Znalazienie zakresu możliwości związane jest z wypracowaniem pełnego zakresu praktycznych możliwości działań (realnych do wprowadzenia w życie). Niektóre z nich skupiają się na wzmocnieniu pozycji konsumenta, inne na modyfikowaniu działalności przedsiębiorstw oraz takie, które łączą i jedno i drugie. Na tym etapie istotne jest, kto będzie odpowiedzialny za implementowanie zadań, koszty związane z daną polityką oraz komunikacją ze społeczeństwem⁸.



Wykres 2. Narzędzia polityki konsumenckiej do kierowania strony popytowej i podażowej rynku

Źródło: *Consumer Policy Toolkit*, Paris 2010, s. 13.

Kolejny 5 krok związany jest z oceną możliwych opcji i wyborem właściwych działań.

⁷ Zob. szerzej E. Peterson, *Consumerism as a retailer's asset*, „Harvard Business Review” 1974, nr 52, s. 91–101.

⁸ Zob. G. Antonides, F.W. Raaij, *Zachowanie konsumenta. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2003, s. 118–119.

Kiedy wybrana została dana opcja, następnym krokiem jest wybór odpowiedniej i opłacalnej metody do osiągnięcia celu polityki (z kroku 4). W wielu przypadkach powinna być przeprowadzona analiza kosztów i korzyści zawierająca zarówno aspekt policzalny oraz te obszary, w których ujęcia ilościowe nie są wykonalne (np. wartości społeczne, kwestie etyczne). Skala analizy powinna być określona na podstawie prawdopodobnych konsekwencji rozważanej polityki. Nie każde działanie podejmowane przez rząd lub organizację międzynarodową wymaga dogłębnej analizy. Nagłe zakazanie danego produktu, które może skutkować śmiercią konsumenta bądź uszczerbkiem na jego zdrowiu, nie zawsze będzie wymagało analizy kosztów i korzyści. Z drugiej jednak strony w wielu przypadkach warto przeprowadzić ankiety, badania i próby terenowe w celu dogłębnej oceny⁹.

Konsultacje z zainteresowanymi stronami, w tym organizacjami konsumentckimi, przedsiębiorstwami czy stowarzyszeniami przemysłowymi, mogą odbywać się na każdym etapie badań. Jest to jednak szczególnie ważne na tym szczeblu, gdyż może pomóc w wyborze jasnej i skutecznej opcji i ujawni konsekwencje, które nie są przewidziane lub zamierzone przez decydentów politycznych. Powinny również zostać rozważone inne skutki danej opcji, takie jak konkurencja i środowisko społeczno-kulturowe¹⁰.

Kreowanie procesu oceny danej polityki w celu sprawdzenia jej efektywności (krok 6) to ostatni omawiany element. Stałe recenzowanie polityki konsumentckiej służy sprawdzaniu, czy cele są osiągnięte w sposób opłacalny dla nabywców. Proces recenzowania powinien brać pod uwagę problemy konsumentów, zmiany rynkowe, potencjalne, trudne do przewidzenia lub niezamierzone konsekwencje wybranych działań politycznych oraz odpowiedni okres czasu działania danej polityki. Taka ewaluacja może zawierać tymczasowe monitorowanie lub gruntowną analizę na większą skalę. Recenzowanie ma na celu sprawdzenie, czy dane środki należy nadal stosować, zmienić czy wyeliminować (krok 1)¹¹.

Ekonomia polityki konsumentckiej a informacja konsumentcka

Ekonomia pełni istotną rolę w identyfikowaniu obszarów, w których zagwarantowana jest interwencja rządu w rynki konsumentckie. Standardowa teoria ekonomii zakłada, że gospodarka wolnorynkowa dostarcza najlepsze

⁹ Zob. M. Miczyńska-Kowalska, *Zachowania konsumentckie*, Lublin 2004, s. 26.

¹⁰ European Consumer Law Group, *Non-Legislative Means of Consumer Protection*, „Journal of Consumer Policy” 1983, nr 2, s. 209–224.

¹¹ A. Szewczyk, *Spoleczeństwo informacyjne – nowa jakość życia [w:] Spoleczeństwo – informacyjne problemy rozwoju*, red. A. Szewczyk, Warszawa 2007, s. 17–19.

rozwiązania konsumentom, wymienia również możliwe niedoskonałości rynków, których źródłem może być m.in. niska konkurencja na rynku czy brak pełnych informacji o produktach i usługach świadczonych konsumentom i dostępnych dla nich. Ułomność rynku może wywodzić się z braku wystarczających informacji, które leżą w głównym centrum zainteresowania polityki ochrony konsumentów. „Kwestie zewnętrzne”, jak nazywają ekonomiści, są najbardziej powszechnym rodzajem niepowodzeń na rynku. Mówimy o nich wtedy, kiedy zachowanie danej firmy bądź konsumenta wpływa na stronę niezaangażowaną w decyzje ekonomiczne i której interesy nie były brane pod uwagę. Klasycznym przykładem jest problem zanieczyszczeń, ale również zbyt natrętny marketing czy nieodpowiednie bezpieczeństwo danych¹².

Ochrona konsumentów uzupełnia politykę konkurencji, co więcej, częściowo się z nią pokrywa, gdyż podejmowane działania na rzecz ochrony konsumentów wpływają na konkurencję, i odwrotnie. Pomimo ich wspólnego celu, jakim jest promocja interesów społecznych konsumentów, stosowane przez nich techniki i zainteresowania różnią się.

Na ekonomię polityki konsumenckiej wpływa szeroki wachlarz informacji podczas podejmowania decyzji zakupowych, zarówno tych pochodzących z obserwacji i użycia produktu, informacji od innych, tj. rodziny i przyjaciół, reklam, innych działań marketingowych oraz stron trzecich, takich jak organy państwowe, pośrednicy i inne niezależne organizacje¹³.

Ilość cennych informacji otrzymanych z bezpośrednich obserwacji i decyzji zakupowych różni się w zależności od rodzaju produktu lub usługi i żądań z nimi związanych. Standardowy sposób kategoryzowania produktów lub ich cech wygląda następująco:

- *Search goods* (towary wyszukiwane): towary, których cechy i jakość można zaobserwować lub zweryfikować przed zakupem, na przykład kolor garnituru.
- *Experience goods* (towary doświadczane): towary, których cechy i jakość można zaobserwować dopiero po użyciu, przykład garnituru, jego wytrzymałość.
- *Credence goods* (towary zaufania): towary, których cechy i jakość nie może zostać określona przez kupującego nawet po ich zakupie i użyciu. Trafnym przykładem są suplementy diety, których działanie trudno ocenić nawet po zastosowaniu.

¹² Zob. *Human Development Report 1994, United Nations Development Programme (UNDP)*, New York – Oxford 1994, s. 23–25.

¹³ M. Niepokulczycka, *Rola organizacji pozarządowych w edukowaniu młodych konsumentów* [w:] *Świadomość konsumencka i ochrona konsumentów, doświadczenia francuskie, fińskie a polskie perspektywy*, red. A. Olejniczuk-Merta, Warszawa 2003, s. 46–47; *Rynki młodych konsumentów w nowych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 131–134.

Reklama, etykietowanie i marketing są istotnymi źródłami informacji dla konsumentów. Oprócz najważniejszych ich funkcji, takich jak podanie ceny, lokalizacji, cech zewnętrznych produktów, również pojawiają się reklamy zapewnień dotyczące zdrowia i bezpieczeństwa w celu dostarczania pożytecznych informacji¹⁴.

Kolejne źródło to informacja od stron trzecich. Należą do nich organizacje, które informują o wynikach niezależnych programów testowania produktów konsumenckich, organizacje gospodarcze, krajowe regulatory i inne organy państwowe, które dostarczają informacji bezpośrednio konsumentom i uprawomocniają oświadczenia podmiotów prywatnych poprzez na przykład użycie znaków zaufania, ponadto Internet wspiera różnorodność źródeł informacji od osób trzecich, a duża ilość informacji pochodzi z recenzowania produktów online przez konsumentów na takich stronach, jak Amazon, eBay, a więc przekaz ustny stanowi istotne źródło informacji¹⁵.

Jakość informacji dostępnych konsumentom jest decydująca podczas podejmowania decyzji. Konsumenty powinni być uważni i ostrożni w ocenie źródeł informacji. Niekiedy informacja wprowadzająca w błąd powoduje złe wybory konsumentów, a w rezultacie szkody dla nich samych. Mylne informacje o produktach i usługach mogą doprowadzić do krzywdy na wielu płaszczyznach: ekonomicznej, zdrowotnej. Konsumenty mogą dokonać zakupu produktów, których wprawdzie nie kupiliby, gdyby nie nieuczciwa praktyka handlowa, lub zapłacić wyższą cenę. W takich sytuacjach szkody finansowe są równe różnicy pomiędzy tym, ile konsumenty zapłacili za produkt, i tym, ile zapłaciliby, gdyby mylne informacje nie zostały udzielone. Nieuczciwe praktyki mogą również prowadzić do szkód niefinansowych, takich jak obrażenia fizyczne po użyciu produktów, które miały okazać się bezpieczne w stosowaniu. Oszustwa mogą również prowadzić do pośrednich szkód przez rezygnację konsumentów z zamierzonych zakupów¹⁶.

Problemy z informacjami dają początek nieuczciwym działaniom, których ciężko się pozbyć nawet na rynkach konkurencyjnych. Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w postaci praktyk wprowadzających w błąd lub praktyk agresywnych wymaga funkcjonowania odpowiedniego prawodawstwa oraz organów egzekwowania prawa. Spośród praktyk wprowadzających w błąd możemy mówić o działaniu i zaniechaniu wprowadzającym w błąd. Przykładem informacji wprowadzającej w błąd może być nieuczciwa reklama.

¹⁴ Zob. A. Kołajtis-Dołowy, *Czego można dowiedzieć się z informacji na opakowaniach żywności?* [w:] *Informator konsumenta*, red. J. Russocka-Stoch, Warszawa 1999, s. 15–18.

¹⁵ A. Kirstein, *Rola rzecznika konsumentów w kształtowaniu świadomości konsumenciej – refleksje praktyka* [w:] *Edukacja konsumencka. Cele, instrumenty, dobre praktyki*, red. A. Lewicka-Strzałecka, Warszawa 2006, s. 199.

¹⁶ *Nieuczciwe praktyki rynkowe. Przewodnik*, Warszawa 2008, s. 3.

W przypadku każdego zapewnienia o danym produkcie, zarówno wyraźnego, jak i ukrytego, należy określić, czy reklamodawca jest w posiadaniu wystarczającego uzasadnienia do przekazywanych w reklamie informacji. Istnieją koszty i korzyści wynikające ze stawianych firmom wymagań odnośnie utrzymywania wysokiego standardu uzasadnień. Korzyścią z tego płynącą jest stosowanie prawdziwych zapewnień o produktach. Z drugiej strony mogą pojawić się wyższe koszty dla firm badających dany przypadek oraz utrata prawdziwych informacji, jednak zbyt kosztownych do udowodnienia. Kompromis pomiędzy kosztami a zyskami zależy od natury danego zapewnienia. Dla zapewnień obiektywnych, takich, które dotyczą szczególnie zdrowia i bezpieczeństwa, wymaga się mocnych uzasadnień. Do zapewnień dotyczących subiektywnych cech produktu nie jest konieczna wysoka norma dowodu, co więcej, takie działanie może przynieść efekt odwrotny do zamierzonego, a więc zredukuje ilość ważnych informacji na rynku, gdyż firmy nie zajmą się informowaniem konsumentów, a ponoszeniem kosztów dostarczania dowodów. Brak wystarczających informacji może zredukować efektywność rynku na wiele sposobów. Sprzedawcy mogą osiągnąć stopień „informacyjnej siły rynkowej” nad ceną. Trafnym przykładem jest branża pogrzebowa, w której pogrążeni w smutku nie są w stanie, tak jak zazwyczaj, racjonalnie robić zakupów. Pomimo że ten przemysł jest rozdrobniony, ceny są relatywnie wysokie. Podobna sytuacja ma miejsce na rynkach, w których zakazy reklam utrudniły konsumentom porównywanie cen¹⁷.

Kwestiami zewnętrznymi wpływającymi na ekonomię polityki konsumenckiej mogą być koszty (lub zyski) wynikające z różnych działań, które nie są poniesione przez stronę decydującą o podejmowanych działaniach. Klasycznym przykładem jest problem zanieczyszczeń. Z braku regulacji bądź innych interwencji właściciel fabryki nie bierze pod uwagę kosztów związanych z zanieczyszczeniami produkowanymi przez jego fabrykę, decydując, ile produkować i jaką technologią. Takie efekty zewnętrzne mogą mieć wpływ na każdą osobę w społeczeństwie, inne zaś mogą dotyczyć jednostek¹⁸.

Ostatnim elementem mogącym wpływać na ekonomię polityki konsumenckiej jest telemarketing określany jako sprzedaż poza lokalem przedsiębiorstwa. Ma zazwyczaj postać sprzedaży obnośnej bezpośrednio w domach konsumentów, a poprzedzonej licznymi telefonami. Takie telefony do konsumentów generują koszty, mogą powodować rozdrażnienie czy oderwanie od codziennych czynności. Niektóre firmy nie biorą takich czynników pod uwagę, decydując się na telemarketing, oraz jak często i do kogo dzwonić. Konsumenti często

¹⁷ Zob. K. Haidar, *Konsument dobrem wspólnotowym*, „Biuletyn Inspekcji Handlowej” 2005, nr 2, s. 24–25.

¹⁸ Zob. M.M. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: zasady i mechanizmy negocjacji*, Wrocław 2002, s. 17–19.

muszą ponosić koszty zewnętrzne, a rynek może być przesycony omawianym zjawiskiem. Podobnie ma się rzecz z marketingiem mailowym lub spamem, który nakłada koszty na wielu konsumentów, a niewielka z nich liczba czerpie jakiegokolwiek korzyści. Spam ma dodatkową cechę bycia darmowym dla nadawcy. Telemarketing i spam są obszarami, względem których organy państwowe podjęły działania w celu protekcji interesów konsumentów¹⁹.

Uwagi końcowe

Rynek dóbr i usług w XXI w. przeszedł znaczącą Transformację. Reformy regulacyjne, otwarte rynki globalne, rozwój nowych technologii i wzrost usług konsumenckich były motorem zmian. W wielu przypadkach rozwój ten dostarczył konsumentom istotnych korzyści. Niemniej jednak relatywnie mało uwagi poświęcono wyzwaniom, jakie ten rozwój niesie ze sobą zarówno dla konsumentów, jak i politycznych decydentów. Na przykład współczesny rynek zawiera szersze spektrum kompleksowych produktów. Co więcej, zauważa się wysokie zróżnicowanie wśród pokrewnych produktów i usług, utrudniając klientom analizę porównawczą i ocenę wartości danej oferty. Podczas gdy zwiększony handel globalny i rozwój Internetu stworzyły konsumentom nowe możliwości, pojawiły się również nowe formy oszustwa, co wymaga czujności organów ds. ochrony konsumentów i współpracy.

Konsumenci sami w sobie również ulegli zmianie. Dzieci i nastolatki, którym często brakuje doświadczenia konsumenckiego, są znaczącymi siłami na rynku, gdyż stają się rosnącą liczbą dorosłych, którzy muszą stawić czoła wyzwaniom rynkowym. Uogólniając, konsumenci to grupa dobrze wykształcona, jednak wciąż są osoby bez umiejętności arytmetyki czy pisania i czytania, które są wymagane we współczesnym świecie.

Polityka konsumencka jest bardzo istotnym elementem polityki gospodarczej państw i organizacji międzynarodowych. Kształtowana jest na wielu płaszczyznach: legislacyjnej poprzez tworzenie odpowiednich regulacji prawnych, administracyjno-organizacyjnej poprzez działalność podmiotów polityki konsumenckiej czy informacyjnej poprzez edukowanie konsumentów oraz eliminowanie nieuczciwych praktyk rynkowych. Istotnym elementem jest dobór właściwych narzędzi i metod służących planowaniu, realizacji i wdrażaniu konkretnych celów i działań w zakresie ochrony interesów konsumentów oraz bezpiecznego korzystania z rynku.

¹⁹ G. Rokicka, *Vademecum konsumenta*, Warszawa 2008, s. 5–7.

dr Zbigniew Małodobry

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. rtm. W. Pileckiego w Oświęcimiu

Halina Rogalska

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. rtm. W. Pileckiego w Oświęcimiu

Doc. Jana Depešová

Uniwersytet Konstantyna Filozofa w Nitrze

DYLEMATY MORALNE FUNKCJONARIUSZY POLICJI PODCZAS UŻYCIA ŚRODKÓW PRZYMUSU BEZPOŚREDNIEGO

Uwagi wstępne

Wydarzenia, jakie mają miejsce podczas interwencji funkcjonariuszy policji i które zostają później nagłaśniane przez media, mają najczęściej charakter oceny. Często zauważane i naświetlane są błędy, jakie popełnili policjanci, jednak niezwykle rzadko, a nawet wcale, nie wybrzmiewa analiza danej sytuacji. Pozwala to jednak zastanowić się na środkami, jakimi dysponują policjanci oraz co w danej chwili mogliby zrobić. Tematyka zastosowania środków przymusu bezpośredniego, pomimo uregulowań prawnych, często jest poddawana dyskusjom, szczególnie gdy na jaw wychodzą negatywne skutki ich zastosowania. Celem artykułu jest przybliżenie problematyki zastosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy różnych służb podczas interwencji, jakie zostały opisane w mediach. Wybierając poniższe artykuły i opisane w nich przypadki, autorzy postanowili unaocznić rodzaje środków przymusu bezpośredniego oraz uregulowania prawne ich dotyczące, skupiając się na użyciu środków przymusu bezpośredniego oraz przedstawiając metody ich zastosowania w chwili interwencji.

Dla uzyskania odpowiedzi oraz wyjaśnienia problemu badawczego autorzy pracy postanowili zastosować analizę materiałów dostępnych w mediach. Wykorzystano następujące techniki badawcze: porównanie, analogię, wnioskowanie dedukcyjne.

Moralność i znaczenie roty ślubowania funkcjonariusza policji

Według definicji zawartej w *Encyklopedii powszechnej PWN* „dylemat” to „problem, którego rozwiązanie polega na trudnym wyborze między dwiema tak samo ważnymi racjami”¹, natomiast „moralność” przedstawiona jest jako „zespół ocen, norm i zasad określających zakres poglądów i zachowań uważanych za właściwe”². Z kolei w książce *Problemy etyki* zaznaczono, że: „Moralność (łac. *mores* – zwyczaj, obyczaj) to faktycznie funkcjonujące w społeczeństwie poglądy i przekonania znajdujące swój odpowiednik w postawach ludzi wobec siebie i innych w ich postępowaniu i współżyciu”³. Ogólnie rzecz biorąc, w tradycyjnym znaczeniu jest to stosunek jednostki do siebie oraz do jej otoczenia, innym zaś jest spojrzenie w rozumieniu oceny, ponieważ jest to relacja dobra ze złem. Według Karola Wojtyły moralnością jest „życie moralne, a życie moralne to życie po prostu ludzkie, zarówno indywidualne, jak społeczne, ujęte w świetle norm”⁴. Wywnioskować można, że życie moralne jest zależne od badań naukowych, a te z kolei są częścią nauki o moralności. Jednak nauka ta nie dzieli się sugestiami, stanowiąc, co jest dobre, a co złe, rozpatruje to bowiem etyka, „która do życia moralnego podchodzi w sposób [...] normatywny”⁵, czyli to ona rysuje kształt zasad, stanowiąc, czy coś jest dobre, czy też nie, oraz dając odpowiedź na pytanie, dlaczego tak jest. Karol Wojtyła zwraca uwagę na używanie zamiennie terminu „moralność” i „etyka”, pomimo że istnieją między nimi pewne różnice. Ważne zatem jest, że mimo wszystko etyka wpływa na formę moralności, która jest niezbędna w życiu człowieka. Reasumując: „Twórcą moralności jest więc człowiek przez swoje działanie”⁶, zatem swoją postawą oraz poprzez wpływ na zachowanie się innych.

Zachowanie moralne i etyka zawodu dotyczy każdego, kto pragnie podjąć służbę w szeregach policji. Już na początku swojej służby składane jest ślubowanie według roty, która brzmi: „Ja, obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, świadom podejmowanych obowiązków policjanta, ślubuję: służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia. Wykonując powierzone mi zadania, ślubuję pilnie przestrzegać prawa, dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać dyscypliny służbowej oraz wykonywać rozkazy i polecenia przełożonych. Ślubuję strzec tajemnic związanych ze służbą, honoru, godności i do-

¹ *Encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1996, s. 875.

² *Ibidem*, s. 659.

³ S. Sarnowski, E. Frykowski (oprac.), *Problemy etyki*, Bydgoszcz 1993, s. 243.

⁴ K. Wojtyła, *Moralność a etyka [w:] Problemy etyki...*, s. 10–11.

⁵ *Ibidem*, s. 11.

⁶ *Ibidem*.

brege imienia służby oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej⁷. Słowa roty wypowiedziane podczas ślubowania dodatkowo uświadamiają, jakie wartości przyświecają funkcjonariuszom policji. Ponadto ukazują pozycję zarówno moralności, jak i etyki w pełnionym zawodzie.

Służba w strukturach policji to tylko jedna z wielu mająca swoją przysięgę. Istnieje wiele zawodów, które posiadają swoje rotę⁸, jednak ta policyjna ma szczególną rangę. Ustanowiona w 2002 r. na mocy zarządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji posiada również określoną ceremonię. Uroczystości towarzyszą zarówno symbole narodowe, jak i sztandar jednostki, co powoduje uroczysty charakter. Oczywiście cały ceremoniał ma również wymiar prawny, ponieważ jest to manifestowanie woli policjanta, że jego postępowanie będzie zgodne z prawem i zasadami przyjętymi w tym fachu. Ślubowanie z założenia ma na celu kształtowanie sylwetki zawodowej funkcjonariusza policji, dlatego też rota wypukla najważniejsze wartości, którym policjant powinien dochować wierności⁹. Należy także zwrócić uwagę, że ślubowanie dotyczy przestrzegania zasad etyki zawodowej, czyli już na początku należy mieć na uwadze, jak wysoko jest postawiona postawa etyczna policjanta. Dylematy moralne w czasie każdego dnia służby będą zatem nieodzownym elementem życia zawodowego. Podejmowanie decyzji często pod presją czasu w trakcie akcji, np. czy ratować swojego partnera służbowego chociażby poprzez postrzelenie, a nawet pozbawienie życia napastnika, czy też podjąć próbę negocjacji, która może zakończyć się użyciem broni przez napastnika wobec funkcjonariuszy. To tylko jeden z wielu przypadków, gdzie należy zachować zimną krew, trzeźwy umysł, w momencie gdy emocje zaczynają dominować. Niekiedy to konflikt ról będzie miał ogromne znaczenie. Zdarzyć się tak może w przypadku, gdy interwencja dotyczyć będzie kogoś nam bliskiego, znanego, ale też nie można wykluczyć sytuacji, gdzie w akcji jedną ze stron będzie osoba, za którą nie przepadamy.

Uwarunkowania prawne użycia środków przymusu bezpośredniego i zasady etyki zawodowej policjanta

W polskim prawie obowiązuje Ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej z dnia 24 maja 2013 r. z późniejszymi zmianami w 2017 i 2018. Ten akt prawny określa, kto jest uprawniony oraz w jakiej sytuacji może

⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179.

⁸ Na przykład przysięga Hipokratesa składana przez lekarzy; przysięga wojskowa składana przez żołnierzy, czy też sędziów w sądzie.

⁹ R. Frątczak, *Wpływ ceremoniału policyjnego i regulaminu ogólnego Policji na etyczne postawy policjantów* [w:] *Organizacja i zarządzanie w Policji: teraźniejszość i przyszłość*, red. S. Gembara, J. Rymaniak, Poznań 2007, s. 263–281.

skorzystać ze środków przymusu bezpośredniego. Cały rozdział drugi zawiera szczegółowe informacje dotyczące tych szczególnych środków. Ustawa w tym rozdziale stanowi między innymi o działaniach, jakie uprawniają do zastosowania środków przymusu bezpośredniego. Ponadto zarysowany jest katalog środków tego rodzaju. Funkcjonariusz w tych przepisach znajdzie odpowiedź na pytanie, w jakiej sytuacji może dokonać użycia siły fizycznej, kajdanek, kaftana bezpieczeństwa, kasku zabezpieczającego, siatki obezwładniającej, pałki służbowej oraz innych narzędzi¹⁰. Ktoś może pomyśleć, skoro są przepisy regulujące użycie przymusu bezpośredniego, to dlaczego co jakiś czas jest o tym głośno w mediach? Otóż odpowiedzi może być wiele; przede wszystkim patrząc na funkcjonariuszy policji, można powiedzieć, że część przypadków jest związana z naruszeniem kodeksu moralnego tego zawodu. Działając pod presją w różnych aspektach, człowiek w inny sposób odbiera postrzeganie danej sytuacji. Zdarzają się przypadki naruszeń, gdzie to emocje wkraczają na pierwszy plan, a uregulowania prawne niestety nie są respektowane. Wpływ na to ma psychika i uwarunkowania danego człowieka. Mimo że ciężko jest w takich sytuacjach zapanować nad emocjami, nie wolno zapominać o tych uregulowaniach. Ważnym punktem jest upoważnienie policjanta do użycia tylko takich środków, aby były one adekwatne do zaistniałego wydarzenia. Należy również zwrócić uwagę, że taki środek przymusu bezpośredniego w założeniu powinien być najmniej dolegliwy¹¹.

Mówiąc o dylematach moralnych funkcjonariuszy, nie sposób pominąć Zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r., które zawiera swego rodzaju załącznik przedstawiający zasady etyki zawodowej policjanta, stanowiący jedną spójną całość ogólnie rozumianej etyki tego fachu. Z jej zapisów wyłania się paragraf czwarty, który wprost mówi, że: „policjant we wszystkich swoich działaniach ma obowiązek poszanowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka, w szczególności wyrażający się w: 1) respektowaniu prawa każdego człowieka do życia; 2) zakazie inicjowania, stosowania i tolerowania tortur bądź niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania”¹². Jest to jedna z ważnych zasad, jakie powinni respektować funkcjonariusze. Dotyczy to nie tylko tych, którzy w tym momencie pełnią służbę, ale i tych, którzy ją zakończyli. Zachowanie moralne mundurowych poza poszanowaniem praw obywatelskich to również dotrzymanie tajemnicy służbowej w myśl niepublikowania danych ani innych informacji,

¹⁰ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz.U. 2013, poz. 628.

¹¹ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 88.

¹² Załącznik do Zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. Zasady etyki zawodowej policjanta.

jakie zostały uzyskane w wyniku działań służbowych. W gruncie rzeczy etyka policjanta w każdej chwili może zostać wystawiona na próbę. Jeśli policjant ulegnie i złamie zasady określone w ustawowych dokumentach, będzie czekać go odpowiedzialność moralna, dyscyplinarna, a nawet karna. Ważny przekaz widnieje również w tym stwierdzeniu: „Lecz całej działalności policji przyświecać powinna zasada poszanowania prawdy i prawa, konstytucyjnego porządku i etyki”¹³. Jest to podkreślenie autorytetu i nakreślenie najważniejszych wartości, jakimi powinien kierować się w swoim postępowaniu policjant. Ponadto zwrócenie uwagi, że: „autorytet i prestiż policja może budować wyłącznie na bazie autorytetu moralnego, społecznego i prawnego, toteż etyka zawodowa jest bardzo istotnym elementem edukacyjnym w ośrodkach kształcenia”¹⁴. To kolejne podkreślenie rangi etyki i moralności podczas budowy prestiżu zarówno instytucji, jak i zawodu już na etapie szkoleń kandydatów.

Użycie środków przymusu bezpośredniego i rola mediów w kształtowanie postaw moralnych funkcjonariuszy publicznych

W ostatnim czasie przedstawianie wydarzeń przez media ma charakter oceny, zazwyczaj tej negatywnej, w stosunku do interwencji różnych funkcjonariuszy służb publicznych. Niejednokrotnie przekazywane są informacje o użyciu środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy, aby w ten sposób przywrócić ład i porządek. Bez wątplenia takie wiadomości zmuszają do refleksji, czy też przemyśleń nad działaniami służb. Jednym ze środków przymusu bezpośredniego jest użycie paralizatora. Policja nie prowadzi statystyk dotyczących użycia paralizatora, lecz każdy funkcjonariusz przechodzi szkolenie z tym urządzeniem¹⁵. Media co jakiś czas nagłaśniają podobne sprawy, jak ta opublikowana na łamach internetowego portalu Polsat News we wrześniu 2018 r. Policjanci zostali wezwani do przypadku, gdzie: „Pacjent był pobudzony, agresywny mówił, że chce wyskoczyć z okna, groził ratownikom ostrym narzędziem. [...]. Na miejsce wezwano policjantów, którzy porazili mężczyznę paralizatorem. Po dwóch godzinach od interwencji 25-latek zmarł w hrubieszowskim szpitalu”¹⁶. Można się zastanawiać, czy użycie paralizatora było konieczne. Ilu będzie rozmówców, tyle padnie odpowiedzi, może podobnych lub diametralnie

¹³ J. Czerniakiewicz (red.), *Wybrane zagadnienia etyki policji*, Szczytno 1997, s. 17.

¹⁴ C. Budny (oprac.), *Etyka zawodowa policjanta*, Kraków 2000, s. 9.

¹⁵ <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/132289,Paralizatory-w-codziennej-sluzbie-szkolenie-policjantow.html> (dostęp: 21.07.2019).

¹⁶ <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2018-09-04/zmarly-25-latek-byl-pobudzony-okaleczyl-sie-i-grozil-ratownikom-dlatego-policja-uzyla-paralizatora/> (dostęp: 01.04.2019).

różnych. Jedno jest pewne, każdy, kto pochyli się nad tym przykładem, będzie zwracał uwagę na inne elementy. Dla jednych ważna będzie zawarta w artykule informacja, że zachowanie mężczyzny mogło wskazywać na zażycie środków odurzających czy też dopalaczy. Kolejna osoba wskaże na użycie gróźb pod kierunkiem zespołu medycznego. Znajdą się też głosy o niepoczytalności ze względu na wiadomość o okaleczeniu się mężczyzny, wobec którego podjęto interwencję. Krytycy natomiast skupią się na fakcie, że „funkcjonariusze zdecydowali o użyciu paralizatora. [...] W drodze do szpitala doszło do zatrzymania akcji serca. 25-latek zmarł dwie godziny później”¹⁷. Tu dyskusja w gronie może się zaostriżyć, ponieważ znajdują się osoby, które będą bronić policjantów, argumentując, że użycie środka przymusu bezpośredniego było konieczne ze względu na agresywne zachowanie. Inni zaś podniosą kwestię związaną z tym, że policjant nie wiedział, że użycie tego środka może przynieść tak tragiczne skutki. Policjant przecież nie ma dostępu do kartoteki lekarskiej i nie jest świadomy, z jaką chorobą boryka się dany obywatel. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na elementy moralności w relacji policjant – sprawca interwencji. Zachowanie funkcjonariusza policji pewnie będzie rozpatrywane pod kątem dylematów moralnych, ponieważ mundurowy musiał interweniować w sposób stanowczy. Użycie środków przymusu bezpośredniego wiązało się z możliwym ryzykiem naruszenia zasad etyki zawodu. Ważnym aspektem jest zapis z załącznika do Zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z 31 grudnia 2003 r. brzmiący: „Policjant podejmując decyzję o użyciu broni palnej lub zastosowaniu środków przymusu bezpośredniego, powinien zachować szczególną rozwagę i stale mieć na uwadze charakter tych środków”¹⁸. Prawo to ma na uwadze chronić osoby skazane na działania policjantów. Pokazuje, że to mundurowy musi mieć ciągle świadomość o zakresie działania elementów przymusu bezpośredniego. Zatem można wywnioskować, że to policjant jest odpowiedzialny za zaistniałą sytuację, która skończyła się tragicznie. Z jednej strony pewnie tak, lecz druga strona uwidacznia granice zachowania, kiedy zostają naruszone, a moralność zostaje odsunięta na drugi plan. Widoczne to jest przy tym konkretnym działaniu. Policjant użył paralizatora jako słusznego w tej sytuacji środka, aby 25-letni mężczyzna opisany w artykule zachowywał się etycznie, moralnie. Być może mundurowy miał świadomość niepożądanych skutków działania paralizatora. Taka tematyka jest przecież poruszana na różnych szkoleniach. Policjant zapewne zastanawiał się, co zrobić, aby ten człowiek nie stwarzał większego zagrożenia dla otoczenia, jakim byli między innymi funkcjonariusze wezwanych służb. W chwili interwencji użycie paralizatora wobec agresywnego mężczyzny było dla policjanta oczywiste i logiczne, jednak z perspektywy czasu ten poli-

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ Załącznik do Zarządzenia nr 805...

cyjant w takiej sytuacji mógłby zastosować inny środek przymusu bezpośredniego, jak na przykład kajdanki.

Współcześnie można wymieniać wiele zaistniałych i ujawnionych sytuacji użycia broni służbowej przez funkcjonariuszy. Statystyki policyjne w tej kwestii są następujące:

Tabela 1. Użycie broni służbowej przez funkcjonariuszy policji

Lata	Użycie broni służbowej	Wykorzystanie broni służbowej
2017	18	108
2016	24	146
2015	18	124
2014	25	115
2013	29	117

Źródło: <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/bron/bron-uzycie-przez-poli/51797,Uzycie-broni-sluzbowej-przez-policjantow.html> (dostęp: 18.07.2019).

Na początku należy wyjaśnić różnicę pomiędzy użyciem a wykorzystaniem broni służbowej. Ustawa przedstawia następujące rozgraniczenie: „użycie środka przymusu bezpośredniego to zastosowanie środka przymusu bezpośredniego wobec osoby”¹⁹. Z kolei „wykorzystanie środka przymusu bezpośredniego to zastosowanie środka przymusu bezpośredniego wobec zwierzęcia albo zastosowanie go w celu zatrzymania, zablokowania lub unieruchomienia pojazdu lub pokonania przeszkody”²⁰.

Zatem widoczna jest znaczna różnica pomiędzy wartościami. Według autorów ważnym aspektem jest malejąca liczba przypadków użycia broni służbowej. Świadczy to o zwiększającym się bezpieczeństwie służby. Sytuacje takie wprawdzie się zdarzają, lecz coraz rzadziej.

Jednym z wielu takich przykładów może być ten opisany w artykule zamieszczonym na łamach portalu internetowego tvn24.pl o krzykliwym nagłówku: „Awanturował się na stacji benzynowej, zaatakował policjanta. Został postrzelony” (<http://www.tvn24.pl>). Publikacja zawiera następujące treści: „Policjanci zostali wezwani przez personel stacji, [...] jeden z klientów był wobec nich agresywny, awanturował się, był wyraźnie pobudzony. [...] Policjanci najpierw użyli wobec 27-latka tasera, ale nie odniosło to skutku. [...] W pewnym momencie zaatakował policjantów, używając niebezpiecznego narzędzi. Ranił jednego z funkcjonariuszy. Z uwagi na to, że nie stosował się do żadnych poleceń, policjanci zmuszeni byli do użycia broni palnej. [...] Łącznie oddano trzy

¹⁹ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz.U. 2013, poz. 628, art. 4, ust. 6.

²⁰ *Ibidem*.

strzały z jednej broni. Jeden z nich był celny²¹. Awanturujący się klient stacji benzynowej doprowadził do wezwania policji przez pracowników, a skutkiem agresywnego zachowania mężczyzny było użycie w czasie interwencji paralizatora²². Nie uzyskanożądanego efektu ze względu na ciepłe, zimowe ubranie napastnika. To zmusiło mundurowych do skorzystania z kolejnego środka przymusu bezpośredniego – broni palnej²³. Padło kilka strzałów i tylko jeden celny, ale ilość nie powinna być kwestią ważną i nadrzędną. Aspektem wartym poświęcenia jest skutek tej akcji. Czy policjanci naruszyli zasady etyki? Można to oceniać wielorako. Z pewnością należy stwierdzić, że tak, ponieważ użyli kilku środków przymusu bezpośredniego. Wprawdzie ustawa z 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej mówi wyraźnie w artykule siódmym: „1. Środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej używa się lub wykorzystuje się je w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę. 2. Od użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej należy odstąpić, gdy cel ich użycia lub wykorzystania został osiągnięty. 3. Środków przymusu bezpośredniego używa się lub wykorzystuje się je z zachowaniem szczególnej ostrożności, uwzględniając ich właściwości, które mogą stanowić zagrożenie życia lub zdrowia uprawnionego lub innej osoby. 4. Podejmując decyzję o użyciu lub wykorzystaniu broni palnej, należy postępować ze szczególną rozważą i traktować jej użycie jako środek ostateczny²⁴. Przepis ten dał przyzwolenie na możliwość zastosowania wymienionych elementów przymusu bezpośredniego, jakim jest broń palna. Biorąc pod uwagę to, że awanturnik był zagrożeniem dla pracowników stacji benzynowej oraz potencjalnych klientów, można rzec, że akcja policjantów była konieczna.

Jak napisał Carlos Ruiz Zafón, „Być policjantem to misja, a nie praca²⁵, czyli być funkcjonariuszem policji, to służyć ludziom przez całą dobę, w każdym dniu tygodnia. Zatem przytoczona sytuacja pozwala na stwierdzenie, że takie zachowanie funkcjonariuszy było moralne i dopuszczalne. Dylemat moralny dotyczył użycia broni palnej wobec chuligana. Zważając na zasady etyki zawodowej policjanta, które stanowią załącznik do Zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji, stwierdza się, że „policjant, podejmując decyzję o użyciu broni palnej lub zastosowaniu środków przymusu bezpośredniego, powinien zachować szczególną rozważę i stale mieć na uwadze charakter tych

²¹ <https://www.tvn24.pl/wroclaw,44/lubin-awanturnik-postrzelony-przez-policjanta-na-stacji-benzynowej,907841.html> (dostęp: 25.03.2019).

²² Taser – paralizator elektryczny.

²³ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz.U. 2013, poz. 628, pozwala na użycie więcej niż jednego środka przymusu bezpośredniego.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ C.R. Zafón, *Cień wiatru*, Warszawa 2015, s. 557.

środków”²⁶. Policjant miał świadomość, że wykorzystanie broni może zakończyć się postrzeleniem, a nawet pozbawieniem życia.

Funkcjonariusze policji są zywani do różnych zdarzeń skutkujących naruszeniem prawa i w zależności od ich specyfiki wykorzystują różne środki przymusu bezpośredniego. Kajdanki to kolejny środek przymusu bezpośredniego. Statystyki policyjne w tym zakresie nie są sporządzane, podobnie jak w przypadku innych środków przymusu bezpośredniego.

Zdarza się wykorzystywać kajdanki podczas interwencji, lecz nie ma żadnych statystyk porównujących, czy jest to częstsze, czy rzadsze niż użycie broni służbowej. Wiąże się z tym wiele publikacji podobnych do tej zamieszczonej na łamach internetowego serwisu siemianowice.net.pl. W artykule można przeczytać: „Policjanci udali się na miejsce [...] W pewnym momencie zaczął on bić funkcjonariuszy, jednak ci szybko go obezwładnili i założyli kajdanki”²⁷. Dynamiczna akcja, pewnie jedna z wielu, z jakimi mają styczność na co dzień policjanci. W rezultacie agresor użył siły fizycznej wobec policjantów. To doprowadziło do obezwładnienia i założenia kajdanek. Użycie kajdanek to kolejna forma środków przymusu bezpośredniego, o której mówi ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Rodzi się pytanie, czy ich zastosowanie było konieczne? Dla jednych odpowiedź będzie oczywista, dla innych nie. Zawsze można posunąć się do stwierdzenia, że było to naruszenie ze strony interweniujących. Jednak z drugiej strony agresywny zbieg naruszył nietykalność cielesną funkcjonariuszy. To jasna i klarowna sytuacja, która pozwoliła na użycie takiego środka. Zatem co może usprawiedliwiać zachowanie policjantów? Mało kto będzie zastanawiał się nad motywami mężczyzny, a to jeden z elementów patrzenia na policjanta pod kątem etyki jego zawodu. Przypuśćmy, że agresor miał problemy życiowe, a zażywając lekarstwa w połączeniu z alkoholem, chciał doprowadzić do swojej śmierci? Tego nie jesteśmy w stanie dowiedzieć się. Dla interweniujących tam mundurowych ważne jest działanie zgodnie z ogólnie przyjętymi regułami. Tak więc jedną z zasad etyki jest: „Postępowanie policjanta w kontaktach z ludźmi powinna cechować życzliwość oraz bezstronność wykluczająca uprzedzenia rasowe, narodowościowe, wyznaniowe, polityczne, światopoglądowe lub wynikające z innych przyczyn. [...] Wykonując zadania służbowe, policjant powinien dostosowywać swoje zachowanie do sytuacji i cech osób uczestniczących w zdarzeniu, w szczególności wieku, płci, narodowości i wyznania, a także uwzględniać uzasadnione potrzeby tych osób”²⁸. Wprawdzie ten zapis wskazuje na podporządkowanie się funkcyjona-

²⁶ Załącznik do Zarządzenia nr 805...

²⁷ <https://siemianowice.net.pl/i,zaatakowal-policjantow-groza-mu-nawet-3-lata-wiezienia,405147,811546.html> (dostęp: 25.03.2019).

²⁸ Załącznik do Zarządzenia nr 805...

riusza wyznaczonym zasadom, lecz każde miejsce i każda sytuacja jest inna. Tak samo jak każdy kontakt na co dzień z człowiekiem, który jest przestępcą, ofiarą czy świadkiem danego zdarzenia. Odwołując się do moralności, musimy mieć na uwadze właśnie tę odmienność, różnorodność. W takich sytuacjach nie można zastosować gotowego schematu. Moralność i etyka zawodu policjanta mają wiele zapisów, tak jak w tym przypadku, siedząc wygodnie w fotelu, nie mamy świadomości, jakie byłoby nasze zachowanie. Zachowanie mundurowych może wydawać się logiczne i przemyślane, jednak zastanawiając się, czy akurat w tym przypadku było to konieczne, można mieć inne zdanie w tym temacie. Moralność jest postrzegana inaczej przez każdego człowieka, stąd też dylematy w kwestii użycia środków przymusu bezpośredniego. Ze względu na brak jednolitości definicyjnej tego zjawiska każdy może rozumieć te wartości odmiennie.

Interwencje, w których biorą udział funkcjonariusze policji, niekiedy opierają się na współpracy z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny²⁹. Jednym z podstawowych zadań realizowanych przez policję jest właśnie ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego³⁰. Oczywiście zadanie to w różnym stopniu wykonują również inne instytucje w ramach swoich kompetencji oraz na podstawie właściwych regulacji prawnych. Jednak skuteczność takich działań podejmowanych często zależy od współpracy pomiędzy zainteresowanymi stronami, a co za tym idzie, gdy jeden organ państwowy nie może sprostać wszystkim obowiązkom z tego zakresu, zachodzi potrzeba powierzenia części z nich innym podmiotom. Zatem współdziałanie definiowane jest jako wspólne działanie co najmniej dwóch autonomicznych podmiotów³¹. Jego celem zaś jest dążenie do efektywnego zrealizowania celów, do których podmioty te zostały powołane, ale wspólnym wysiłkiem. Ponadto współdziałanie powinno charakteryzować się między innymi takimi cechami, jak: wspólny cel uczestników, dobrowolne uzgodnienie zadań do realizacji, realizacja własnych zadań przez podmioty współdziałające, z których część polega na udzielaniu wzajemnej pomocy dla osiągnięcia celu głównego³². Zatem kolejny artykuł, jaki został opublikowany na łamach strony internetowej ochrona24.info, został zatytułowany „Zamieszki podczas meczu w Jastrzębiu. Ochrona nie była w stanie przywrócić porządku, interweniowała policja” (<https://ochrona24.info>). Przedstawia on następującą sytuację: „W czasie meczu doszło do zamieszek z udziałem pseudokibiców obu drużyn. [...]

²⁹ Jak na przykład ze strażą gminną, strażą miejską, strażą graniczną, strażą leśną, agencjami ochrony osób i mienia.

³⁰ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji...

³¹ W. Lidwa, *Współdziałanie w walce lądowej*, Toruń 2000, s. 90.

³² *Ibidem*.

Ponieważ ochrona nie potrafiła przywrócić porządku na obiekcie, z uwagi na zagrożenie życia i zdrowia, policjanci na wniosek kierownika zabezpieczenia podjęli interwencję. [...] Mundurowi zmuszeni byli użyć pałek służbowych oraz chemicznych środków obezwładniających, efektem czego było przywrócenie porządku na stadionie”³³. Czytając ten materiał, nasuwa się pytanie dotyczące zastosowania kilku środków przymusu bezpośredniego w czasie jednej interwencji oraz o uwarunkowania prawne, kiedy można tak postąpić. Wprawdzie ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej stanowi: „W przypadku gdy uzasadniają to okoliczności zdarzenia, uprawniony może użyć jednocześnie więcej niż jednego środka przymusu bezpośredniego lub wykorzystać jednocześnie więcej niż jeden taki środek, na zasadach określonych w niniejszej ustawie”³⁴. Wydawać by się mogło, że ten krótki przepis prawny jest jasny i czytelny. Zostało określone w nim praktycznie wszystko, co daje przyzwolenie na zastosowanie kilku środków przymusu bezpośredniego. Jednak jeśli zważymy na zachowanie mundurowych, to nie jest możliwe, aby sytuację tę postrzegać tak samo z perspektywy kilku policjantów. Zgodne zatem będzie tylko działanie, ale ocena już niekoniecznie. Każdy policjant w takiej sytuacji zachowa się inaczej, mocniej też lub lżej uderzy pałką służbową, każdy człowiek inaczej również postrzega moralność i etykę. Wprawdzie społeczność kibiców postrzegana jest jako grupa chuliganów i agresorów, ale nade wszystko każdy człowiek zasługuje na poszanowanie swoich praw³⁵. Ważne jest, aby wszystkie aspekty wziąć pod uwagę i przywracać harmonię w sposób stanowczy, ale z poszanowaniem praw i godności innych ludzi. Dylemat moralny w tym przypadku dotyczy postępowania funkcjonariuszy, a mianowicie czy w takiej sytuacji użycie pałki służbowej oraz gazu łzawiącego było słuszne? Uregulowania dotyczące użycia pałki służbowej i gazu łzawiącego stanowią: „Pałki służbowej używa się do obezwładnienia osoby przez zadanie bólu fizycznego lub do zablokowania kończyn albo wykorzystuje się ją w celu obezwładnienia zwierzęcia. Pałką służbową nie zadaje się uderzeń i pchnięć w głowę, szyję, brzuch i nieumięśnioną oraz szczególnie wrażliwe części ciała, z wyjątkiem sytuacji, gdy zachodzi konieczność odparcia zamachu stwarzającego bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia uprawnionego lub innej osoby”³⁶. Z kolei „chemicznych środków obezwładniających używa się lub wykorzystuje się je w celu krótkotrwałego zakłócenia orientacji przestrzennej lub obezwładnienia”³⁷. Wprawdzie ustawodawstwo – jak podkreślono wyżej – dopuszcza takie zachowanie, lecz naświetla

³³ <https://ochrona24.info/15280,zamieszki-podczas-meczu-w-jastrzebiu/> (dostęp: 25.03.2019).

³⁴ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach...

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ibidem.*

sytuacje, kiedy jest dopuszczalne użycie. Patrząc z drugiej strony, należy mieć na uwadze zagrożenie, jakie może wystąpić dla osób postronnych oraz jakie może wywołać użycie gazu łzawiącego, czy też wykorzystanie pałki służbowej wobec niewłaściwego awanturnika.

Uwagi końcowe

Stosowanie środków przymusu bezpośredniego w codziennych sytuacjach przez mundurowych to temat dość szeroki i co pewien czas nagłaśniany medialnie. Naruszenia, jakie są opisywane i rozpowszechniane, nie dzieją się podczas każdej interwencji, każdego dnia. Obecnie zarówno obywatele wzywający policjantów do interwencji, jak i policjanci są świadomi swoich praw i obowiązków. Nie bez przyczyny umundurowanie funkcjonariuszy policji jest ciągle doskonałone, np. montaż kamerek osobistych na mundurach, jak na razie jako etap próbny, testowy³⁸. Rejestracja przebiegu każdej interwencji ma na celu rozwiązywać kwestie sporne. Jest to również ważny element przy rozstrzygnięciu, czy wybór i użycie danego środka przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy były adekwatne. Niewątpliwie jest to temat wrażliwy dla społeczeństwa, a dylematy moralne, z jakimi zmagają się policjanci w czasie służby, mają zazwyczaj odmiennie aspekty. Dla jednego funkcjonariusza będzie to kwestia problemu użycia broni palnej w celu postrzelenia napastnika, aby ratować swojego partnera służbowego, siebie samego czy też osoby postronne. Inny zaś stanie przed wyborem pomocy osobie, z którą nie ma dobrych relacji. Zawsze jednak znajdzie się osoba, która poruszy daną sprawę w zakresie dylematów moralnych czy etyki zawodowej. W momencie interwencji okazuje się, że jedynym słusznym środkiem jest ten zastosowany, jednak po dłuższej analizie okazuje się, że niekoniecznie musiało tak być.

³⁸ <http://policja.pl/pol/aktualnosci/169492,Poznan-Osobiste-kamery-na-mundurach-policjantow-juz-dzialaja-w-Poznaniu.html> (dostęp: 18.07.2019).

dr Maciej Milczanowski

Uniwersytet Rzeszowski

**ROLA POLITYKI W DZIAŁANIACH
STABILIZACYJNYCH FAZY IV OPERACJI
„IRACKA WOLNOŚĆ 2003–2010”
W KONTEKŚCIE UNIWERSALNYCH
PRAW CZŁOWIEKA**

Uwagi wstępne

Działania stabilizacyjne wymagają szczególnych założeń strategicznych z uwagi na złożoność procesów, jakie w ich trakcie zachodzą. Jednocześnie wynika to ze specyficznych uwarunkowań będących istotą sytuacji, która poprzedza tę fazę stabilizacji. W przeciwieństwie do faz, w których dochodzi do starć zbrojnych, faza „powojenna” ma na celu odbudować funkcjonowanie społeczeństwa, a do tego potrzebne jest osiągnięcie pewnych warunków brzegowych. Dlatego też hipotezą badawczą w niniejszej pracy jest zbadanie roli uniwersalnych praw człowieka jako fundamentu strategicznego dla realizacji operacji stabilizacyjnej, co z kolei, wskutek specyficznego charakteru i roli sił zbrojnych, implikuje tezę o przywódczej roli polityki nad procesem stabilizacji. Celem zaś jest określenie znaczenia praw człowieka w kontekście mechanizmów stabilizujących społeczeństwo i wykazanie roli polityki jako czynnika nadrzędnego nad procesem stabilizacji. W tym celu w pracy wykorzystano badania Wiktora Osiatyńskiego, a szczególnie jego pracę *Prawa człowieka i ich granice*¹. Istotne będą także badania profesora Zimbardo określane hasłem „efekt Lucyfera”² oraz szerszy kontekst wpływu społecznego badany przez psychologię społeczną³. Jednakże paradoksalnie najbardziej zaskakujące efekty daje wykorzystanie doświadczeń dowódców amerykańskich z Iraku.

¹ W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011.

² P. Zimbardo, *Efekt Lucyfera*, Warszawa 2008.

³ B. Wojciszke, *Psychologia społeczna*, Warszawa 2015.

Dwie wersje założeń strategicznych fazy IV OIF

Po zakończeniu III fazy operacji „Iracka Wolność” (*Operation Iraqi Freedom* – OIF), której istotą były działania zbrojne skierowane przeciw siłom zbrojnym Iraku, siły koalicji przystąpiły do fazy IV, której z kolei założeniem było wprowadzenie stabilizacji w państwie⁴. Zarówno w Białym Domu, Pentagonie, jak i Departamencie Stanu zdania na temat zasad strategicznych, zgodnie z którymi taka operacja miała być prowadzona, były podzielone, a także zarys tej operacji był dość mglisty, zasadniczo koncentrowano się na fazie konfliktu zbrojnego⁵. Co więcej, dyskusja na ten temat toczyła się niemal cztery lata, tj. od kwietnia 2003 aż do stycznia 2007 r. W tym czasie strategia była zdominowana zasadą „zwalczania terroryzmu” oraz „ograniczonej obecności, co wynikało z założenia przynależnego do doktryny prezydenta Busha – „Agenda wolności”. Zasada strategiczna polegała na założeniu, że sama obecność sił koalicji stanowi podstawowy problem, są one jednak konieczne, by zwalczyć organizacje terrorystyczne, dzięki czemu społeczeństwo irackie miało stać się wolne. To z kolei miało zapewnić wprowadzenie i ustabilizowanie demokracji⁶. W ogólnym zarysie siły koalicji stacjonowały w wysuniętych bazach operacyjnych (*Forward Operation Bases* – FOB). Zasadnicze działania poza bazą obejmowały aktywności w ramach formuły CIMIC (*Civil – Military Cooperation* – współpraca cywilno-wojskowa), służąc nawiązywaniu kontaktów z liderami społeczności lokalnych. Realizowano to zadanie poprzez ustalanie zasad współpracy oraz wsparcia społeczności lokalnych przez siły koalicji, patrole stanowiące w głównej mierze demonstrację obecności i siły, konwoje zaopatrzeniowe, eskorty dla osób nawiązujących kontakt z miejscowymi władzami lokalnymi oraz działania wywiadowcze i rozpoznawcze, a także zbrojne skierowane przeciw terrorystom. Główna taktyka działań zbrojnych to tzw. *cordon & search*, w której rolę *cordon* (ubezpieczenie) realizowały wojska regularne, często złożone z sił koalicji i wojsk irackich, natomiast *search* (przeszukanie) – siły specjalne lub wydzielone jednostki sił regularnych.

W ten sposób obecność sił koalicji była ograniczona wśród lokalnej społeczności do minimum, pozwalając Irakijczykom na samodzielne sprawowanie władzy⁷. Ten system miał funkcjonować do czasu wyłonienia rządu tymczasowego

⁴ W.L. Perry i in. (red.), *Operation Iraqi Freedom. Decisive War, Elusive Peace*, Rand corporation, Santa Monica 2015.

⁵ T.R. Franks, *American Soldier*, New York 2004, s. 351.

⁶ B. West, *The Strongest Tribe. War, Politics, and the Endgame in Iraq*, Random House Publishing Group, New York 2009, s. 106–112; wypowiedź Georga W. Busha z okazji 20 rocznicy Narodowego Funduszu Wspierania Demokracji, Waszyngton, 6 listopada 2003, za: H. Kissinger, *Porządek światowy*, Wołowiec 2017, s. 304.

⁷ G. Jaffe, *A Camp Divided. As U.S. tries to give Iraqi troops more responsibility, clash of two American colonels shows tough road ahead*, “Wall Street Journal” z 18.06.2006.

wego, przeprowadzenia demokratycznych wyborów parlamentarnych i wówczas miało nastąpić wyłonienie rządu ze zwycięskiej większości parlamentarnej.

Sytuacja w Iraku gwałtownie się pogarszała, od początku operacji stabilizacyjnej niemal nieustannie dochodziło do starć na całym terytorium państwa, od Kurdystanu na północy, poprzez tzw. sunnicki trójkąt obejmujący zasadniczo prowincję Anbar, aż po rejon na południe Bagdadu zamieszkały głównie przez szyitów⁸. Konflikty pomiędzy tymi trzema grupami pogłębiały się nieustannie, ale też szybko wewnątrz tych grup dochodziło do pęknięć. Różne grupy szyickie toczyły walki między sobą, a także ekstremiści sunniccy, głównie pod przywództwem Abu Musaba Al-Zarkawiego, starali się (najczęściej siłą) przejąć kontrolę w miastach, w których pojawiały się ku temu możliwości. Tak było w Tel-Afar na północy i Faludży w środkowej części kraju.

Tymczasem wskutek braku jasnych wytycznych strategicznych dowódcy dywizji wprowadzali swoje zasady, jakimi posługiwali się stosownie do własnej oceny sytuacji. Kilku dowódców wprowadziło stosunkowo nowatorską strategię opartą na koncepcji małej wojny, opracowanej po II wojnie światowej⁹, rozwiniętej następnie w zasadę wprowadzaną w wojsku USA jako COIN – *counter-insurgency*¹⁰. Koncepcja ta polegała na odwróceniu zasad realizacji operacji. Siły koalicji wyprowadzone zostały z baz i rozmieszczone w małych posterunkach kompanijnych, a nawet plutonowych w lokalizacjach wybranych na podstawie analizy miejsc szczególnie niebezpiecznych i kluczowych dla miasta¹¹. Tworzono też posterunki mieszane złożone z sił koalicji i miejscowych Irackich Sił Bezpieczeństwa (Iraqi Security Forces – ISF). Taka strategia sprawdziła się w Mosulu, gdzie wprowadzał ją zaraz po inwazji gen. David Petraeus¹² oraz w 2005 r. w Tal-Afar płk Herbert M. McMaster¹³, natomiast zaledwie jej fazę początkową udało się zrealizować gen. Jamesowi Mattisowi w Faludży i całej prowincji Anbar. Powodem tego był „incydent”, w wyniku którego zginęli czterej pracownicy prywatnej firmy Blackwaters¹⁴. Z tego powodu strategia COIN

⁸ *Al-Qaeda's slaughter has one aim: civil war*, „The Guardian” z 18.09.2005.

⁹ *Small Wars Manual*, United States Marine Corps, Washington 1940.

¹⁰ U.S. Department of the Army, „Counterinsurgency Field Manual 3–24”, December 2006.

¹¹ T.L. Clark, S.E. Nielsen, J. Broemmell, *An analysis of counterinsurgency in Iraq: Mosul, Ramadi, and Samarra from 2003–2005*, Monterey 2006, s. 17.

¹² D. Petraeus, *Lessons of the Iraq War and Its Aftermath*, Washington Institute, Policy 855, 9.04.2004; K. Lundberg, *The Accidental Statesman: General Petraeus and the City of Mosul, Iraq*, Boston 2006, s. 3; T.L. Clark, S.E. Nielsen, J. Broemmell, *An analysis of counterinsurgency in Iraq. Mosul, Ramadi, and Samarra from 2003–2005*; Naval Postgraduate School Monterey, California 2006, s. 18.

¹³ G. Packer, *The Lesson of Tal Afar*, „The New Yorker” z 10.04.2006.

¹⁴ J. Gettleman, *Enraged Mob in Falluja Kills 4 American Contractors*, „New York Times” z 31.03.2004, <https://www.nytimes.com/2004/03/31/international/worldspecial/enraged-mob-in-falluja-kills-4-american.html> (dostęp: 12.06.2019).

została wstrzymana na polecenie Białego Domu i wydano rozkaz przeprowadzenia działań zbrojnych o charakterze odwetowym wymierzonych w potencjalnych sprawców.

Co symptomatyczne, Petraeus, który zasady COIN realizował w praktyce w Iraku dwukrotnie, raz na poziomie operacyjnym w prowincji Niniwa, ze stolicą w Mosulu, a następnie w płaszczyźnie strategicznej w całym Iraku, koncentrując się na Bagdadzie, sam określał obrazowo swoją rolę nie tyle jako dowódcy wojskowego, ile jako połączenie ról prezydenta i papieża¹⁵. Z kolei John Dickerson określał Mattisa, przygotowującego swoich Marines do działań w prowincji Anbar ze stolicą w Faludży, na zasadach COIN jako „bardziej ekonomistę, ostrzegającego przed użyciem instrumentów finansowych niż generała planującego operację wojskową”¹⁶. Z kolei gen. Peter W. Chiarelli po realizacji COIN przez obu wyżej wymienionych oraz w 2005 r. przez McMastera, jak również na podstawie własnych doświadczeń z Iraku twierdził, że działania stabilizacyjne oparte na sile militarnej mogą mieć tylko skutek krótkotrwały, co nie wynika z idealizmu, ale natury polityki¹⁷.

Strategia zwalczania terroryzmu w kontekście podstawowych praw człowieka

Operacja stabilizacyjna oparta na zasadzie zwalczania terroryzmu oraz ograniczonej obecności koncentrowała się na metodach wynikających z zasadniczo konwencjonalnych działań i ról, w jakich występuje wojsko. Działania te były prowadzone zgodnie z procedurami wojskowymi, konwencjami itd. Niemniej jednak wskutek gwałtownego pogarszania się sytuacji zarówno w warstwie społecznej, politycznej, jak i ekonomicznej grupy ekstremistyczne zyskiwały coraz większą swobodę działania w miastach, w których wojska sił koalicji nie stacjonowały, pozostając w FOB. Dzięki temu ekstremiści, posiadając bazę rekrutacyjną, mogli w miarę swobodnie przygotowywać się do ataków na te grupy cywili, które nie chciały się im podporządkować w pierwszej kolejności, a także przeciw siłom koalicji. Powodowało to zaostrzenie metod prowadzenia operacji zbrojnych przez siły koalicji, w trakcie których ginęło coraz więcej tzw. przypadkowych ofiar. Jednocześnie ujawniono, że zarówno siły rządowe, jak i siły koalicji także wspólnie prowadziły intensywne działania

¹⁵ S. Willson, *A Mix of 'President... and Pope*, "Washington Post" z 16.05.2003.

¹⁶ J. Dickerson, *A Marine General at War*, *Slate*, 22.04.2010, http://www.slate.com/articles/life/risk/2010/04/a_marine_general_at_war.html?wpsrc=sh_all_dt_tw_ru (dostęp: 28.11.2011).

¹⁷ P.W. Chiarelli, P.R. Michaelis, *U.S. Army Winning the Peace The Requirement for Full-Spectrum Operations*, "Military Review" 2005, lipiec-sierpień, s. 4.

wywiadowcze, również z wykorzystaniem metod uznawanych powszechnie za tortury. Przykład Abu Ghraib stał się dla wielu symbolem wojny irackiej. Stało to w sprzeczności z wypowiedziami prezydenta Georga W. Busha, który zapewnił, że jednym z celów całej operacji jest to, by w Iraku nigdy już nie stosowano tortur. Zeznania kapitana Iana Fishbacka świadczą o przekonaniu żołnierzy, że konwencji genewskich nie należy stosować: „Kiedy służyłem w Globalnej Wojnie z Terroryzmem, działania i wypowiedzi mojego dowództwa doprowadziły mnie do przekonania, że polityka Stanów Zjednoczonych nie wymaga stosowania konwencji genewskiej w Afganistanie ani w Iraku”¹⁸. Kluczowe znaczenie miało przyzwolenie dowódców na takie praktyki oraz solidarność wojskowa przy jednoczesnym traktowaniu wszystkich mieszkańców Iraku jako potencjalnych (lub realnych) wrogów¹⁹.

Tak zwane przypadkowe ofiary cywilne, stosowanie tortur przez siły irackie podległe rządowi, jak i siły koalicji, a także dramatyczne pogarszanie się sytuacji mieszkańców w wyniku oddziaływania grup ekstremistycznych i działań zbrojnych sił koalicji powodowały, że podstawowe prawa człowieka nie stanowiły wartości, których którakolwiek strona przestrzegała. Zatem dla wielu żołnierzy koalicji walka z terroryzmem, stanowiąc absolutny priorytet, spychała prawa człowieka na margines. To zaś powodowało, że stosowanie tzw. wzmoczonych metod przesłuchań, które to określenie jest dla wielu eufemizmem, oznaczającym tortury²⁰, zdawało się usprawiedliwione²¹. Takie uwarunkowania wyzwały procesy opisywane przez Philipa Zimbardo w książce *Efekt Lucyfera*²². Co ciekawe, kwestia stosowania tortur, bez „zbędnych” eufemizmów stanowiła jeden z punktów konsultacji w procesie wyboru przez prezydenta elekta Donalda Trumpa kandydata na stanowisko Sekretarza Obrony. Wówczas, w roku 2016, w półtoragodzinnej rozmowie Mattis zdołał przekonać czterdziestego piątego prezydenta Stanów Zjednoczonych do tego, że stosowanie tortur jest nie tylko niehumanitarne (co dla prezydenta nie stanowiło zasadniczego problemu), ale przede wszystkim nieskuteczne. Generał wyjaśnił to, przedstawiając alternatywę, która stanowi istotę niniejszego artykułu, choć zrobił to w najprostszy możliwie sposób, tak aby jego odpowiedź była wystarczająco zrozumiała dla

¹⁸ P. Zimbardo, *Efekt Lucyfera...*, s. 409.

¹⁹ *Ibidem*, s. 401–410.

²⁰ A. McCoy, *A Question of Torture: CIA Interrogation, from the Cold War to the War on Terror*, New York 2007, s. 16–17; D. Baquet, *The Executive Editor on the Word ‘Torture’*, „The New York Times” z 07.08. 2014; L. Siems, *How America Came to Torture Its Prisoners*, „Slate” z 20.04.2012; C. McGreal, *Former senior Bush official on torture: ‘I think what they did was wrong’*, „The Guardian” z 05.04.2012.

²¹ M. Brown, *‘Setting the Conditions’ for Abu Ghraib: The Prison Nation Abroad*, Las Vegas 2009, s. 978.

²² P. Zimbardo, *Efekt Lucyfera...*

jego przyszłego szefa: „daj mi paczkę papierosów i kilka piw, a zyskam znacznie więcej”²³. Wypowiedź trzeba odczytać w konwencji rozmowy, jaka była toczona z człowiekiem charakteryzującym się określonym profilem osobowościowym. Mattis wskazywał na budowanie zaufania i poczucie bezpieczeństwa jako bardziej skuteczne niż dążenie do uzyskania informacji za pomocą (ławiejszego) stosowania siły.

Paradoks działań kontrapowstańczych w kontekście podstawowych praw człowieka

Koncepcja COIN koncentrowała się na budowaniu zaufania. Zgodnie z nią żołnierze nie tylko mieli być stale obecni w głównych miastach danej prowincji, ale też mieli nieustannie nawiązywać dialog z mieszkańcami na poziomie interpersonalnym, podczas stacjonowania w rozmieszczonych w mieście posterunkach oraz pieszych patroli²⁴. Działania te zasadniczo różniły się więc od koncepcji „małej obecności”, wskutek czego jednak żołnierze byli narażeni na większe niebezpieczeństwo, ale z drugiej strony bezpośredni kontakt z mieszkańcami oparty na wzajemnym poszanowaniu dawał możliwość pozyskania znacznie więcej rzetelnych informacji oraz większej kontroli nad procesami zachodzącymi w regionie. Takie zasady strategiczne określane jako „zdobywanie serc i umysłów” (*Winning the Hearts And Minds*²⁵) sprawiały, że prawa człowieka z marginesu przesuwały się w centrum uwagi sił koalicji, a to z kolei ograniczało możliwości działania ekstremistów. Problemem jednak było to, że z jednej strony powodowało to znacznie większe zagrożenia dla sił koalicji doraźnie (w czasie implementacji tej strategii), a z drugiej wymagało działań, które tylko w niewielkim zakresie zawierały się w standardowym systemie szkolenia wojska, a nawet specjalnym programie szkolenia przygotowującym do udziału w operacji „Iracka Wolność”. Wskutek konwencjonalnego szkolenia sił zbrojnych żołnierze i dowódcy decydujący o stosowanych zasadach w naturalny sposób skłaniają się ku tym wynikającym z natury funkcjonowania wojska. To właśnie sprawiało, że często osoby obserwujące te działania z zewnątrz, ale mające ogromne doświadczenie w niesieniu pomocy w warunkach głębokich konfliktów społecznych, jak np. pani Janina Ochojska, nazywały te działania wojskowych destabilizującymi²⁶.

²³ *Give me a pack of cigarettes and a couple of beers and I'll do better*, P. Szoldra, *Marine General 'Mad Dog' Mattis got Trump to rethink his position on torture in under an hour*, „Business Insider” z 23.11.2016.

²⁴ G.H. McCormick, *A Systems Model of Insurgency*, Monterey 2006.

²⁵ U.S. Department of the Army, *Counterinsurgency Field Manual 3–24*, 2006, December, Appendix A-5.

²⁶ M. Zdanowska, *Janina Ochojska: świat według Janki*, Kraków 2015, s. 191–193.

Dowodzący siłami koalicji w prowincji Anbar Mattis wskazywał, że konsekwentne prowadzenie działań zgodnych z koncepcją COIN zapewni pochwylenie i osądzenie sprawców bez łamania podstawowych praw człowieka mieszkańców. Doszło tym samym do paradoksu, Mattis bowiem proponował, by jego podwładni, żołnierze Marines, prowadzili działania policyjne i dochodzeniowe z poszanowaniem praw podstawowych mieszkańców Faludży, natomiast polityk, korzystający z roli „wodza naczelnego narodu w czasie wojny”²⁷, wydawał mu rozkaz prowadzenia działań konwencjonalnych wojskowych zakrojonych na taką skalę, że ofiary cywilne były nieuniknione. Doświadczony wojskowy był wyszkolony i przygotowany do działań konwencjonalnych i właśnie dzięki temu doświadczeniu i wiedzy rozumiał, że działania zbrojne mogą prowadzić do doraźnego pokonania przeciwnika, ale nie pozwalają na osiągnięcie celu określanego jako stabilizacja. Zatem generał wojskowy, korzystając ze swego doświadczenia i interdyscyplinarnej wiedzy²⁸, uważał, że pomimo zagrożeń o charakterze paramilitarnym reakcją powinny być działania oparte na czterech „blokach”: politycznym, jako głównym, a także wojskowym, humanitarnym i informacyjnym²⁹, a polityk dążył do działań, w których dominującą rolę ma czynnik militarny.

Imperatyw przyjęcia podstawowych praw człowieka jako fundament działań stabilizacyjnych

Pierwsza z wymienionych wyżej strategii, kontrterroryzm lub „mała obecność” (*light footprint*), wynika wprost z doktryny prezydenta Georga W. Busha określanej jako „Agenda Wolności”. Doktryna ta zakładała obalenie dyktatury i doprowadzenie do demokratycznych wyborów, co ma dawać wolność danej grupie społecznej. „Agenda Wolności” jednakże tylko w mglistym zarysie określa, w jaki sposób te założenia mają być zrealizowane. Wskutek tego w przypadku Iraku przyjmowano różne metody działań, a także zmieniały się one zależnie od obszaru, na którym była realizowana, i czasu. Sama zasada niedoprecyzowania metody realizacji zadania jest ogólnie zgodna z nowoczesną koncepcją dowodzenia określaną jako *Mission Command*, jednakże w przypadku realizacji operacji za pomocą sił zbrojnych szkolonych w sposób konwencjonalny wy-

²⁷ *The commander in chief of 'a nation at war'*, Z. Brzezinski, *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, New York 2008, s. 10.

²⁸ M. Milczanowski, *General Jim Mattis. Kim jest nowy sekretarz obrony USA?*, „Polska Times” z 23.02.2017, <http://www.polskatimes.pl/fakty/swiat/a/general-jim-mattis-kim-jest-nowy-sekretarz-obrony-usa,11822867/3/> (dostęp: 12.05.2019).

²⁹ J. Mattis, F. Hoffman, *Future Warfare. The Rise of Hybrid Wars*, “US Naval Institute Proceedings Magazine” 2005, November.

stępuje skłonność do przesycenia środków i metod charakterystyką militarną, podczas gdy operacja stabilizacyjna wymaga także innych czynników³⁰. Dlatego też Soderberg proponuje określać operację stabilizacyjną zamiast „Agendą Wolności” – „Agendą Prosperity” (Prosperity Agenda)³¹, co znacznie bardziej odpowiada czynnikom realnie stabilizującym społeczeństwo. Określenie „Prosperita” wskazuje na konieczność zapewnienia poczucia bezpieczeństwa i możliwości rozwoju, co stanowi założenie wielu z praw podstawowych człowieka³², ale także wymaga kompetencji politycznych, a nie wyłącznie wojskowych, będących przecież „jedynie” narzędziem politycznym zgodnie z założeniem Carla von Clausewitza³³.

Carl von Clausewitz pisał, że to „cel polityczny, jako pierwotny motyw wojny, będzie miarą zarówno wyniku, jaki powinien być osiągnięty przez działania wojenne, jak i potrzebnych do tego wysiłków”³⁴. Można to uznać za kolejny paradoks, że żyjący w czasach napoleońskich Clausewitz, któremu Liddell-Hart przypisuje podejście do problemu wojny zbyt nastawione na walkę³⁵, także widzi nadrzędną rolę polityki w wojnie. A zatem działania militarne muszą podlegać przywództwu politycznemu po to, by w razie zaistnienia odpowiednich okoliczności natury politycznej spełniającej kryteria założonego celu operacji zmienić lub zatrzymać prowadzenie działań militarnych nawet bez osiągnięcia celu militarne. Już samo to świadczy, że o ile prowadzenie wojny wymaga złożenia różnych kompetencji, to działania stabilizacyjne są w pełnym tego słowa znaczeniu aktywnością o charakterze interdyscyplinarnym, w którym polityka pełni rolę nadrzędną i kierowniczą. Polityka też wyznacza ramy strategiczne, w których celem określanym jako misja musi być cel polityczny. Wówczas składowe teje strategii pozwalają na uzyskanie efektu synergii.

Oba założenia realizacji operacji stabilizacyjnej w Iraku generowały różne reakcje psychodynamiczne lokalnych społeczności. W przypadku działań opartych na strategii „kontrterrorystycznej” pogłębiały się konflikty w każdej płaszczyźnie, co skutkowało rosnącą liczbą ofiar, głównie cywilnych³⁶. Z kolei działania oparte na COIN miały złożone konsekwencje. Jeśli realizowane były w sytuacji, w której lokalne grupy społeczne nie uległy wpływowi sił ekstremistycznych korzystających z braku sił bezpieczeństwa i chaosu w administracji, to działania COIN stosunkowo szybko wprowadzały stabilizację. Petraeus na temat swoich działań w Mosulu w 2004 r. stwierdził, że: „Irak okazuje się znacz-

³⁰ *Ibidem*.

³¹ N. Soderberg, B. Katulis, *The Prosperity Agenda*, New Jersey 2008.

³² W. Osiatyński, *Prawa człowieka...*

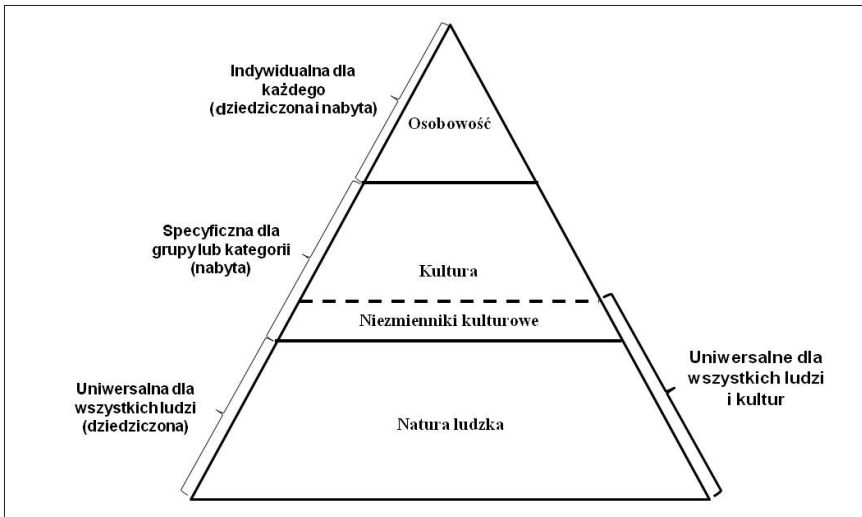
³³ C. Clausewitz, *O wojnie*, Lublin 1995 (zob. na ten temat w rozdz. 2.2).

³⁴ *Ibidem*, ks. I, rozdz. 1, par. 11.

³⁵ B. Liddell Hart, *Strategia: działania pośrednie*, Warszawa 1959, s. 254–255.

³⁶ *Iraq Body Count*, <https://www.iraqbodycount.org/database/> (dostęp: 12.05.2019).

nie łatwiejszy do zarządzania, gdy się w nim przebywa, niż z daleka”³⁷. Z kolei w sytuacji, gdy w danym regionie sytuacja jest poważnie destabilizowana i ekstremiści uzyskują duże wpływy, COIN wymaga bardzo ryzykownych działań, w których siły realizujące tę koncepcję w pierwszym okresie ponoszą spore straty. Właśnie ten moment wymaga zdolności dostrzegania celu politycznego w ramach perspektywy strategicznej, a nie odwoływania się do łatwiejszych, ale oddziałujących krótkofalowo metod militarnych. Ta druga opcja sprawia, że spirala przemocy zaczyna się „nakręcać”, co prowadzi do głębokich podziałów, konfliktów, oddziałujących na podstawowe prawa człowieka, co z kolei prowadzi do reakcji psychodynamicznej określanej jako „efekt Lucyfera”. Uniwersalne prawa człowieka zawarte w poziomie piramidy ludzkiego zaprogramowania według Geerta Hofstedeego powodują reakcję całego społeczeństwa, co wynika ze schematu:



Schemat 1. Trzy poziomy ludzkiego zaprogramowania umysłowego wg Geerta Hofstedeego z dodaną podgrupą niezmienników kulturowych

Źródło: opracowanie własne.

Reakcję społeczeństwa determinują czynniki kulturowe, ale to właśnie uzasadnione jest naturą ludzką, a więc najgłębszym poziomem „ludzkiego zaprogramowania umysłowego” według Geerta Hofstedeego. Z jednej strony więc nie ma człowieka, który nie „obrósłby” w kulturę, ale i natura ludzka nie jest obszarem niezbadanym, a także nieznanym dla szeroko pojętego społeczeństwa.

³⁷ D. Petraeus, *Lessons of the Iraq War and Its Aftermath*, “Washington Institute Policy” z 9.04.2004.

W związku z tym kultura staje się w pewnych sytuacjach „zakładnikiem” natury ludzkiej, która ją wykorzystuje po to, aby osiągać korzyści.

W związku z powyższym zauważyć należy, że konflikty mogą toczyć się na trzech poziomach określonych przez G. Hofstede: najwyższym – osobowość, średnim – kultura, podstawowym – natura ludzka, ale to najniższy poziom generuje największą mobilizację. Zdecydowana większość konfliktów toczy się na poziomie wartości uniwersalnych, a zatem najczęściej dotyczy potrzeb podstawowych wywodzących się z natury ludzkiej. Wynikać mogą one z osobowości lub przyczyn kulturowych, ale nawet wówczas motywacja dla zaangażowania dużej części społeczeństwa, włącznie z poświęceniem życia, musi sięgać po najniższy poziom zaprogramowania – naturę ludzką. Poziom najszerzy i zarazem najpojemniejszy – natura ludzka jest rozszerzony dodatkowo o warstwę kulturową, nazywaną niezmiennikami kulturowymi³⁸.

Zatem skoro przyczyny konfliktów tkwią zazwyczaj w dwóch najniższych poziomach zaprogramowania umysłowego, to tam także należy szukać czynników (atraktorów), które mogą wygaszać ich amplitudę, koncentrując ich trajektorie wokół siebie.

Zbiór praw człowieka i wolności został dobrany tak, by gwarantować jego powszechność i uniwersalizm. Stanowią one zatem minimum, które jednak zdaniem Osiatyńskiego powinno być egzekwowane za pomocą zestawu norm prawnych i wymuszane na państwach. Do tego kanonu praw człowieka zaliczono:

- prawo do życia,
- prawo do statusu osoby ludzkiej,
- prawo do osobowości prawnej (w tym prawo do obywatelstwa),
- autonomię w podstawowych kwestiach osobistych,
- prawo do integralności cielesnej obejmujące zakaz tortur oraz kar i egzekucji, okrutnych, nadzwyczajnych i arbitralnych, zakaz uprowadzania przemocą,
- zakaz przymusowych eksperymentów na ludziach,
- zakaz niewolnictwa, handlu ludźmi i innych form zniewolenia,
- zakaz samowolnego pozbawienia wolności,
- szczególne prawa dla osób aresztowanych i więzionych,
- prawo do uczciwego procesu i stosownych procedur prawnych,
- zakaz więzienia za długi,
- zakaz stosowania kar z mocą wsteczną,
- wolność myśli, sumienia, wyznania i słowa,

³⁸ Z. Staszczak (red.), *Słownik etnologiczny: terminy ogólne*, Warszawa–Poznań 1987, s. 291–292; D.E. Brown, *Human universals and their implications* [w:] *Being humans: Anthropological universality and particularity in transdisciplinary perspectives*, red. N. Roughley, New York 2000; S. Pinker, *The Blank Slate: The Modern Denial of Human Nature*, New York 2003, s. 436–443; B. Wojciszke, *Psychologia społeczna...*, s. 128.

- równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji,
- prawo do udziału w rządzeniu,³⁹
- elementarne bezpieczeństwo ekonomiczne⁴⁰.

Praw tych nie można łamać tak w czasie pokoju, jak i podczas wojny. Powinny stanowić zatem podstawę tak działań kontrterrorystycznych, jak i w ramach COIN, niemniej w toku działań wojskowych o charakterze konwencjonalnym naruszenia tych praw są nieuchronne z uwagi na specyfikę aktywności określanej jako walka zbrojna, której celem jest po pierwsze nie dać się pobić, a po drugi pobić przeciwnika lub zniwelować jego przewagę⁴¹. Cel walki zbrojnej zatem nieuchronnie wiąże się z koniecznością odbierania pierwszego, najbardziej podstawowego – prawa do życia, zaś prawo humanitarne konfliktów zbrojnych zakazujące odbierania życia dotyczy ludności cywilnej nieuczestniczącej w walkach oraz kombatantów, którzy rezygnując z walki, poddają się⁴². Z drugiej strony wojskowe działania konwencjonalne powodują też zmiany psychologiczne zachodzące w umysłach wojskowych⁴³, które sprawiają w zasadzie nieuchronność naruszeń praw człowieka. Walka powoduje zatem, zarówno ze swojej natury, jak i z powodu wpływu na mentalność żołnierzy czy sił paramilitarnych, tak zwane skutki uboczne, w tłumaczeniu angielskim *collateral damage*, czyli: „niezamierzone lub incydentalne obrażenia lub zniszczenia spowodowane wobec ludzi lub obiektów, które nie stanowią celów wojskowych w świetle prawa w istniejących w danym momencie okolicznościach”⁴⁴.

To wszystko stanowi o fundamentalnej różnicy pomiędzy polityką, której celem jest – jak to pięknie i trafnie określił M.A. Krąpiec – „roztropna realizacja dobra wspólnego”⁴⁵, a wojskowością, która służy do obezwładnienia przeciwnika. Ta pierwsza sfera (przynajmniej w teorii) zakładać powinna ulokowanie uniwersalnych praw człowieka w centrum swoich działań, ogra-

³⁹ W. Osiatyński, *Prawa człowieka...*, s. 276–277.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 277.

⁴¹ S. Koziej, *Teoria sztuki wojennej*, Warszawa 1993, s. 22.

⁴² W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1996, s. 391–392; H.P. Gasser, *Międzynarodowe prawo humanitarne*, Warszawa 1997, s. 17–18.

⁴³ Dobitnie wyraża to John Pike, dyrektor Global Security: „Walka jest związana ze stresem, a kryminalne zachowania przeciwko cywilom są klasycznym symptomem stresu”, konkludując, „jeśli wyślesz wystarczającą liczbę żołnierzy na wystarczający czas walki, wówczas niektórzy z nich będą zdolni do mordowania cywili”, J. Pike, za: A. Badkhen, *Atrocities are a fact of all wars, even ours / It's not just evil empires whose soldiers go amok*, „San Francisco Chronicle” z 13.08.2006.

⁴⁴ *Unintentional or incidental injury or damage to persons or objects that would not be lawful military targets in the circumstances ruling at the time*, Joint Publication 1-02, Department of Defense, 2016, s. 35.

⁴⁵ M.A. Krąpiec, *Człowiek i polityka*, Lublin 2007, s. 7.

nicząc je tylko wobec osób świadomie działających na szkodę wspólnoty, podczas gdy sfera militarna zmusza wszelkimi sposobami grupę określaną jako „oni” do uległości.

Uwagi końcowe

Działania COIN zmieniają zatem zakres wykorzystania wojska jako narzędzia politycznego. Oprócz prowadzenia wyłącznie działań zbrojnych zakładają także budowanie stabilizacji poprzez zyskiwanie zaufania i zapewnianie lokalnym społeczeństwom bezpieczeństwa i możliwości rozwoju. Wymaga to jednak od wojskowych zmiany mentalności, jaka jest im wpajana w trakcie szkolenia wojskowego, oraz założeń, z jakimi wojsko funkcjonuje w trakcie konfliktów konwencjonalnych. Przede wszystkim jednak COIN wymaga, by działania w ramach tej koncepcji były realizowane przez kierownictwo polityczne, a nie wojskowe. Nie chodzi tu jednak o to, czy dany człowiek nosi mundur czy garnitur, ale o to, jakim poziomem przygotowania do realizacji aktywności politycznych legitymizuje się. Być może w tym właśnie tkwi rozwiązanie zarysowanego wcześniej paradoksu, że oficerowie – Petraeus, McMaster i Mattis – wykazywali zdolność do pełnienia ról „papieża”, „prezydenta”, „ekonomisty” przy jednocześnie naturalnej dla siebie roli dowódcy wojskowego, podczas gdy perspektywa decydentów politycznych w sytuacjach kryzysowych zawężała się do optyki militarnej, co szczególnie widać było w momencie kryzysu w Faludży związanego z zabójstwem pracowników Blackwaters.

Nawet jeżeli działaniami kieruje polityk, który jednak nie posiada perspektywy strategicznej umożliwiającej wykorzystywanie całego wachlarza możliwości w swojej dyspozycji, to jego zawężenie perspektywy do pozornie najbardziej skutecznych metod siłowych, a więc rozwiązań militarnych, powoduje szybkie „rozwijanie spirali przemocy” skutkujące „efektem Lucyfera” Zimbardo.

prof. Beata Molo

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

POLITYKA OCHRONY KLIMATU W NIEMCZECH W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU - UWARUNKOWANIA, CELE I WYZWANIA

Uwagi wstępne

Jeszcze do niedawna Niemcy uchodziły za lidera działań na rzecz ochrony klimatu, wyznaczając standardy zrównoważonego gospodarowania energią, promując rozwój odnawialnych źródeł energii i redukcję emisji gazów cieplarnianych. Obecnie rządząca w Niemczech koalicja CDU/CSU/SPD (od 2018 r.) mierzy się z trudnościami realizacji ambitnych celów polityki klimatycznej (i energetycznej), zgodnej z oczekiwaniami społecznymi, ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Wywiązanie się ze zobowiązań redukcji emisji gazów cieplarnianych wymagać będzie od rządu federalnego podejmowania określonych działań, zwłaszcza w sektorach, które dotychczas wniosły niewielki wkład w ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, jak chociażby w transporcie.

Celem pracy jest przedstawienie głównych wyzwań dla polityki ochrony klimatu Niemiec w drugiej dekadzie XXI w., czyli rezygnacji z wykorzystywania węgla do produkcji energii („wyjście z węgla”, *Kohleausstieg*), kontrowersji wokół projektu ustawy o ochronie klimatu (*Klima-schutzgesetz*) oraz transformacji w sektorze transportu (*Verkehrswende*). Ponadto w artykule uwzględniono dane statystyczne dotyczące produkcji i konsumpcji węgla oraz poziomu emisji gazów cieplarnianych w podziale na sektory. Omówiono założenia i cele polityki energetycznej i klimatycznej, jak również środki służące ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej. Wykorzystano metody czynnika i zawartości, jak również elementy metody decyzyjnej i (instytucjonalno-) prawnej oraz analizy historyczno-porównawczej. Artykuł opiera się na źródłach pierwotnych, opracowaniach, materiałach prasowych oraz badaniach własnych autorki¹.

¹ Badania dofinansowano ze środków przeznaczonych na działalność statutową Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego nr WPAiSM/DS/1/2019.

Ogólne uwarunkowania polityki ochrony klimatu w Niemczech: węgiel w bilansie paliwowo-energetycznym i emisja gazów cieplarnianych

Wytwarzanie i gospodarowanie energią odgrywa istotną rolę w procesie osiągnięcia celów polityki klimatycznej Niemiec, zwłaszcza redukcji emisji gazów cieplarnianych. Stąd też stopniowe wygaszanie elektrowni opalanych węglem, które powinno iść w parze z szybszym rozwojem odnawialnych źródeł energii, jest deklarowanym celem rządu koalicji CDU/CSU/SPD. Punktem wyjścia analizy jest ukazanie niektórych zmian w bilansie paliwowo-energetycznym Niemiec uwzględniających przede wszystkim znaczenie węgla, jak i emisji gazów cieplarnianych ogółem oraz w podziale na sektory.

Węgiel w bilansie paliwowo-energetycznym

Niemcy są największym konsumentem paliw stałych i największym producentem węgla brunatnego w Unii Europejskiej. Węgiel kamienny i brunatny pokrywał w 2018 r. odpowiednio – 10% (2017: 10,9%) i 11,3% (2017: 11,2%) zużycia energii pierwotnej i były razem trzecim źródłem energii po ropie naftowej (34,3%; 2017: 34,8%) i gazie ziemnym (23,7%; 2017: 23,2%), a przed odnawialnymi źródłami energii (14%; 2017: 13,3%). W wytwarzaniu energii elektrycznej brutto węgiel brunatny i kamienny nadal zajmował pierwsze miejsce (sumarycznie 35,4%: węgiel kamienny 12,9%, węgiel brunatny 22,5%). Dla porównania w 2017 r.: węgiel kamienny 14,2%, węgiel brunatny 22,7%, aczkolwiek ich udział znacząco zmalał w porównaniu z 1990 r. Udział węgla kamiennego i brunatnego w produkcji energii elektrycznej brutto wyniósł wówczas odpowiednio – 25,6% i 31,1%².

W ostatnich dziesięcioleciach rodzimy węgiel kamienny zastąpiono ropą naftową, gazem ziemnym i uranem, a zwłaszcza węglem pochodzącym z importu. W 2017 r. wydobyto w Niemczech 3,7 mln ton węgla kamiennego. Ponad 90% skonsumowanego paliwa pochodziło z importu. Import węgla kamiennego i produktów jego przeróbki zmniejszył się o 10,2% w porównaniu z 2016 r. i wyniósł 51,2 mln ton. Do wiodących dostawców węgla kamiennego należą: Federacja Rosyjska, USA, Kolumbia, Australia, Polska i RPA. Wydobycie węgla kamiennego w Niemczech zakończono w 2018 r. wraz z zamknięciem dwóch ostatnich kopalń Ibbenbüren i Prosper-Haniel³. Tym samym od 2019 r. zapotrzebowanie na węgiel kamienny będzie pokrywane wyłącznie dostawami surowca z zagranicy.

² *Energieverbrauch in Deutschland im Jahr 2018*, AGEB 2019, s. 4, 30.

³ *Energiestudie 2018. Daten und Entwicklungen der deutschen und globalen Energieversorgung*, BGR, Hannover, März 2019, https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Energie/Downloads/energiestudie_2018.pdf;jsessionid=86F070712E100FB918F1012D0F86C83A.2_cid292?__blob=publicationFile&v=10, s. 24 i n. (dostęp: 20.03.2019).

Węgiel brunatny jest uważany za źródło energii o najwyższej specyficznej emisji CO₂. Jeszcze w 1990 r. był on kluczowym rodzimym surowcem z 50,5% udziałem w produkcji energii. Rezerwy węgla brunatnego szacowane są na 31 mld ton, a zasoby – 36,5 mld ton. W 2017 r. wydobyto 171,3 mln ton węgla brunatnego (w tym w okręgu reńskim 91,2 mln ton, okręgu łużyckim 61,2 mln ton i okręgu środkowo-niemieckim 18,8 mln ton). W elektrowniach opalanych węglem brunatnym wykorzystano około 156 mln ton paliwa do produkcji energii elektrycznej i ciepła. W 2017 r. z węgla brunatnego wyprodukowano około 148 TWh energii elektrycznej⁴.

W kontekście wdrażania transformacji energetycznej oczekiwano wzrostu znaczenia elektrowni węglowych dla zapewniania bezpieczeństwa energetycznego Niemiec po wyłączeniu elektrowni jądrowych do 2022 r. Warto nadmienić, że w 2018 r. elektrownie jądrowe wygenerowały 76 mld kWh energii elektrycznej (-0,4% wobec 2017 r.); odpowiadało to 11,8% udziałowi w produkcji energii elektrycznej brutto. Zainstalowana moc została zredukowana na początku 2018 r. o 1284 MW do 9515 MW w związku z zamknięciem elektrowni jądrowej Gundremmingen B (31.12.2017 r.)⁵. W ostatnich latach jednakże wzrost produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych zrekompensował ponad miarę stopniowo wygaszane elektrownie jądrowe. W 2018 r. udział odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej brutto wyniósł 34,9%. Ze źródeł odnawialnych wygenerowano łącznie 225,7 mld kWh energii elektrycznej, co odpowiadało wzrostowi o 4,3%. Tym samym wkład źródeł odnawialnych w pokrycie krajowego zużycia energii elektrycznej brutto wzrósł do około 38% (2017: 36,1%)⁶. Podobnie rozwój odnawialnych źródeł energii w przyszłości skutkować będzie mniejszym wykorzystaniem węgla do produkcji energii elektrycznej. Oprócz wykorzystania węgla do wytwarzania energii elektrycznej, rynek grzewczy, zgazowanie i skraplanie węgla, jak też koksowanie zapewniają dodatkowe zastosowania węgla.

Emisja gazów cieplarnianych

W latach 1990–2018 emisje gazów cieplarnianych w Niemczech stopniowo zmniejszały się z 1252 mln ton ekw. CO₂ do blisko 905 mln ton ekw. CO₂ w 2017 r. i 865,6 mln ton ekw. CO₂ w 2018 r. (-30,8%). Dzięki rozwojowi odnawialnych źródeł energii uniknięto w 2018 r. emisji gazów cieplarnianych o około 184 mln ton ekw. CO₂⁷.

⁴ *Der Kohlenbergbau in der Energiewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2017*, Essen und Bergheim, November 2018, s. 21, 23, https://kohlenstatistik.de/files/silberbuch_2017.pdf (dostęp: 20.03.2019).

⁵ *Energieverbrauch in...*, s. 29.

⁶ *Ibidem*, s. 31.

⁷ *Klimaschutz in Zahlen. Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik*, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Stand: Mai 2018, s. 44.

Gospodarka energetyczna ma ponad 30% udział w emisji gazów cieplarnianych, przy czym prawie 4/5 emisji powstaje w procesie spalania węgla. W latach 1990–2017 emisje gazów cieplarnianych w tym sektorze zostały zmniejszone o 29,6% (1990: 466 mln ton ekw. CO₂, 2017: 328 mln ton ekw. CO₂). Duży wkład w redukcję emisji miała modernizacja sektora energetycznego i przemysłowego w nowych krajach związkowych⁸. W latach 2017 i 2018 w gospodarce energetycznej zredukowano emisje o odpowiednio: 4,1% i 4,5%. W ocenie ekspertów istnieje duży potencjał ograniczania emisji gazów cieplarnianych w sektorze. Jakkolwiek Federalny Urząd Ochrony Środowiska (Umweltbundesamt, UBA) wskazuje na dwa zasadnicze problemy sektora: wytwarzanie energii elektrycznej z węgla i eksport energii elektrycznej (2018: 82,7 mld kWh, 2017: 83,4 mld kWh). Wolumen eksportowanej energii elektrycznej jest jednym z powodów stagnacji emisji gazów cieplarnianych, pomimo rosnącej wydajności odnawialnych źródeł energii⁹. Rozwój odnawialnych źródeł energii, stopniowy spadek podaży energii z paliw kopalnych i zwiększenie efektywności energetycznej są kluczowe dla osiągnięcia w sektorze celu redukcji emisji gazów cieplarnianych w średniej i długiej perspektywie czasowej.

W 2016 r. udział przemysłu w emisji gazów cieplarnianych wyniósł 20,7%. Jest to drugie pod względem wielkości źródło emisji, za co jest odpowiedzialny zwłaszcza przemysł metalowy, mineralny i chemiczny. 2/3 całkowitej emisji pochodzi z wykorzystania energii, podczas gdy przemysłowe procesy produkcyjne odpowiadają za 1/3 emisji. W 2017 r. emisje gazów cieplarnianych w sektorze wyniosły 193 mln ton ekw. CO₂, podczas gdy w 1990 – 284 mln ton ekw. CO₂¹⁰. Oszczędności energii i inwestycje w bardziej wydajne i nowatorskie procesy produkcyjne są kluczowe dla osiągnięcia celu redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorze o 49–51% do 2030 r.

Sektor transportu, z udziałem 18,2%, pozostaje trzecim co do wielkości źródłem emisji gazów cieplarnianych w Niemczech. Pochodzą one w 96% z transportu drogowego¹¹. Według UBA emisje gazów cieplarnianych utrzymywały się przez wiele lat na stałym poziomie, a w okresie 2016–2017 wzrosły nawet o 2,3% (1990: 163 mln ton ekw. CO₂, 2016: 166 mln ton ekw. CO₂, 2017: 171 mln ton ekw. CO₂), zaś w 2018 r. zmniejszyły się o 2,9%. Emisje mają zostać obniżone dzięki poprawie efektywności energetycznej pojazdów silnikowych,

⁸ *Ibidem*, s. 28–29.

⁹ *Klimabilanz 2017: Emissionen gehen leicht zurück*, Umweltbundesamt 2018, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/klimabilanz-2017-emissionen-gehen-leicht-zurueck> (dostęp: 19.04.2019); *Klimabilanz 2018: 4,5 Prozent weniger Treibhausgasemissionen*, Umweltbundesamt 2019, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/klimabilanz-2018-45-prozent-weniger> (dostęp: 19.04.2019).

¹⁰ *Klimaschutz in Zahlen...*, s. 34.

¹¹ *Ibidem*, s. 34, 38.

zastosowaniu alternatywnych układów napędowych i paliw, rozwijaniu transportu publicznego i kolejowego, jak również ruchu rowerowego i pieszego¹².

Gospodarstwa domowe mają około 10% udział w emisji gazów cieplarnianych. W latach 1990–2016 emisje z gospodarstw domowych spadły o 30,6% (ze 132 mln ton ekw. CO₂ do 91 mln ton ekw. CO₂), przy czym w 2018 r. o 10,9%. Emisje są spowodowane głównie wykorzystaniem nośników energii do ogrzewania mieszkań/domów i podgrzewania ciepłej wody użytkowej. Gdyby uwzględnić emisje pośrednie (np. z wytwarzania energii elektrycznej i ciepła dla gospodarstw domowych), udział całkowitej emisji byłby ponad dwukrotnie wyższy¹³. Redukcja emisji gazów cieplarnianych w budownictwie o 66–67% do 2030 r. ma zostać osiągnięta dzięki nowym standardom budowlanym, długoterminowym strategiom termomodernizacji i wycofywaniu systemów grzewczych opartych na paliwach kopalnych.

Z kolei udział sektora usług w całkowitej emisji w 2016 r. był ponownie stosunkowo niski i wynosił 4,2%. W latach 1990–2016 emisje gazów cieplarnianych spadły o ponad 50% (1990: 78 mln ton ekw. CO₂, 2016: 39 mln ton ekw. CO₂, 2017: 39 mln ton ekw. CO₂)¹⁴. Znaczący udział w redukcji emisji gazów cieplarnianych ma poprawa efektywności energetycznej.

Udział gospodarki odpadami w emisji gazów cieplarnianych zmniejszył się w 2018 r. o 5,3% (wobec 2017 r.). Od 1990 r. emisje w sektorze spadły o ponad 70% (1990: 38 mln ton ekw. CO₂, 2016: 10 mln ton ekw. CO₂), natomiast w rolnictwie emisje gazów cieplarnianych zmniejszyły się w latach 1990–2016 o 20,2% (1990: 90 mln ton ekw. CO₂; 2016: 72 mln ton ekw. CO₂), zaś w 2018 r. spadły o 4,1%. Taka redukcja była spowodowana m.in. spadkiem pogłowia bydła w efekcie przemian strukturalnych w nowych krajach związkowych i wymogiem uwzględniania ochrony środowiska w ramach wspólnej polityki rolnej UE¹⁵. Emisje pochodzące z rolnictwa mogą być ograniczane jedynie za pomocą środków technicznych, ponieważ znaczna ich część jest spowodowana procesami naturalnymi.

Zgodnie z raportem projekcji rządu federalnego całkowita emisja gazów cieplarnianych w Niemczech będzie się zmniejszać w nadchodzących latach, ale jest mało prawdopodobne, aby cel redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 40% w stosunku do poziomu z 1990 został osiągnięty. W *Raporcie z projekcji 2017 (Projektionsbericht 2017)* stwierdza się, że emisje w scenariuszu MMS (*mit-Maßnahmen-Szenario*) zmniejszą się w 2020 r. do 816,4 mln ton ekw. CO₂, a według scenariusza MWMS (*mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenario*) do 805,6 mln

¹² Klimabilanz 2017...

¹³ Klimaschutz in Zahlen..., s. 42 i n.

¹⁴ Ibidem, s. 43–44.

¹⁵ Ibidem, s. 46, 48.

ton ekw. CO₂. W związku z tym emisje gazów cieplarnianych byłyby o około 35% niższe niż w roku bazowym 1990. W sprawozdaniu o ochronie klimatu (*Klimaschutzbericht*) z 2018 r. rząd federalny dokonał przeglądu analiz przeprowadzonych w raporcie w oparciu o zaktualizowane dane, z których wynika, że redukcja emisji gazów cieplarnianych nie osiągnie zakładanego poziomu o około 8 punktów procentowych, czyli blisko 100 mln ton CO₂¹⁶. Aby osiągnąć zakładany poziom emisji gazów cieplarnianych w 2020 r., tj. 753 mln ton ekw. CO₂, należałoby zredukować emisje w 2019 i 2020 r. rokrocznie o 55 mln ton ekw. CO₂¹⁷.

Paradoks polega na tym, że chociaż Niemcy rozwijają odnawialne źródła energii, to jednak istnieje ryzyko, że krajowe cele ochrony klimatu nie tylko na 2020 r., lecz także 2030 r. nie zostaną zrealizowane. Emisje gazów cieplarnianych w Niemczech nie spadły znacząco w ciągu ostatnich ośmiu lat, co jest spowodowane głównie produkcją energii z węgla. W ocenie ekspertów rząd federalny powinien zastosować dodatkowe środki ochrony klimatu, jak chociażby decyzja o szybkim „wyjściu z węgla” i jej wdrożenie¹⁸.

Rozwój polityki ochrony klimatu w Niemczech na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku

Wprowadzie Niemcy współtworzą politykę energetyczno-klimatyczną Unii Europejskiej, jednakże podejście narodowe jest znacznie bardziej ambitne niż cele ochrony klimatu formułowane przez UE czy też w dokumentach międzynarodowych. Świadczyć o tym mogą cele redukcji emisji gazów cieplarnianych określone przez kolejne rządy federalne¹⁹.

Problem ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (zwłaszcza CO₂) w RFN znalazł się na agendzie już pod koniec lat 80. XX w., jednakże dopiero pod koniec XX i na początku XXI w. kwestia ta zyskała na znaczeniu w kontekście przeciwdziałania zmianie klimatu i minimalizowania jej skutków. Działania na rzecz ochrony zostały bowiem ujęte w celach polityki energetycznej Niemiec.

¹⁶ *Klimaschutzbericht 2018. Zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung*. BMU, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzbericht_2018_bf.pdf (dostęp: 12.04.2019). *Projektionsbericht 2017 für Deutschland gemäß Verordnung (EU) Nr 525/2013*, s. 29, 31, http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/mmr/art04-13-14_lcds_pams_projections/projections/envwqc4_g/170426_PB_2017_-_final.pdf (dostęp: 12.04.2019).

¹⁷ *Klimaschutz in Zahlen...*, s. 44.

¹⁸ C. Kemfert, *Klimaziel 2020 verfehlt: Zeit für eine Neuausrichtung der Klimapolitik?* „ifo Schnelldienst” 2018, nr 1, s. 3.

¹⁹ Zob. *Aktuelle Klimaziele auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene. Nominale Ziele und Rechtsgrundlagen*, Sachstand, WD 8–3000–009/18, 18.1.2018, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag; F. Chr. Matthes, *Neue Schwerpunktsetzungen für die Klimapolitik in Deutschland*, „ifo Schnelldienst” 2018/1, s. 18–22.

Pomijając kwestie szczegółowe, warto nadmienić, że 26 kwietnia 2007 r. minister środowiska Sigmar Gabriel w oświadczeniu rządowym sformułował cel ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 40% wobec poziomu z roku 1990²⁰. 8-punktowy plan, który przedstawił Gabriel, koncentrował się na obniżeniu zużycia energii, budowie efektywniejszych elektrowni konwencjonalnych i rozwoju odnawialnych źródeł energii. Został on skonkretyzowany w przyjętych 23/24 sierpnia 2007 r. *Zasadniczych założeniach zintegrowanego programu energetyczno-klimatycznego (Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm)*²¹, a następnie w postaci pakietu stosownych ustaw i rozporządzeń, które zostały uchwalone w 2008 r., natomiast koncepcja polityki energetycznej przyjęta przez rząd federalny 28 września 2010 r. jest programem całościowej zmiany sektora energetycznego w perspektywie 2050 r. Wyznaczone zostały cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz zwiększenia efektywności energetycznej. Założono, że emisja gazów cieplarnianych zostanie zredukowana o 55% do 2030 r., o 70% do 2040 r. i 80–95% do 2050 r. wobec poziomu z 1990 r., zaś udział odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii wzrośnie do 60% do 2050 r. (30% do 2030 r., 45% do 2040 r.), a zużycie energii pierwotnej zmniejszy się o 50% do 2050 r. w porównaniu z rokiem 2008²².

Osiągnięciu celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 40% do 2020 r. miał służyć przyjęty 3 grudnia 2014 r. przez rząd federalny *Program działania „Ochrona klimatu 2020” (Aktionsprogramm Klimaschutz 2020)*. Zawiera on listę działań, które powinny doprowadzić do redukcji od 62 do 78 mln ton ekw. CO₂ do 2020 r.²³. Dotąd wdrożono około 70% środków przewidzianych w dokumencie, natomiast *Plan ochrony klimatu 2050 (Klimaschutzplan 2050)*, który został przyjęty przez rząd federalny 14 listopada 2016 r., wskazuje drogę do gospodarki neutralnej dla klimatu. *Klimaschutzplan 2050* wiąże osiągnięcie narodowych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych z zapisami porozumienia

²⁰ *Klimaaagenda 2020: Klimapolitik der Bundesregierung nach den Beschlüsse des Europäischen Rates*, Regierungserklärung von Sigmar Gabriel vor dem Deutschen Bundestag, 26. April 2007, http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/hintergrund_klimaaagenda.pdf (dostęp: 25.03.2019).

²¹ *Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm*, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkt-fuer-ein-integriertes-energie-und-klimaprogramm,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (dostęp: 19.03.2019).

²² *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, 28.09.2010, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf?__blob=publicationFile (dostęp: 19.03.2019); *Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung*, November 2016, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf (dostęp: 19.03.2019).

²³ *Aktionsprogramm Klimaschutz 2020*. Kabinettsbeschluss vom 3. Dezember 2014, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Aktionsprogramm_Klimaschutz/aktionsprogramm_klimaschutz_2020_broschuere_bf.pdf (dostęp: 20.03.2019).

paryskiego do *Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* z 12 grudnia 2015 r. Aby ograniczyć emisje gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 r. w stosunku do poziomu z 1990 r., wyznaczono następujące sektorowe cele redukcji: gospodarka energetyczna: 61–62%; budownictwo: 66–67%; transport: 40–42%; przemysł: 49–51%; rolnictwo: 31–34%. Podkreślono znaczenie potencjału łagodzenia zmian klimatu przez lasy (poprzez pochłanianie dwutlenku węgla)²⁴.

Na początku drugiej dekady XXI w. nie istniała na agendzie politycznej kwestia rezygnacji z wykorzystywania węgla do produkcji energii. Co więcej, w porozumieniu koalicyjnym CDU/CSU i SPD z 2013 r. węgiel określany był jako technologia pomostowa aż do czasu przejścia na odnawialne źródła energii. W umowie zapisano m.in.: „elektrownie konwencjonalne (węgiel brunatny, węgiel kamienny, gaz ziemny) są niezbędne w najbliższej przyszłości jako część krajowego koszyka energetycznego”²⁵. 27 marca 2015 r. Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii (BMWi) przedstawiło plan reformy rynku energii, w którym zaproponowano wprowadzenie opłaty od emisji CO₂ dla elektrowni węglowych, tzw. opłatę klimatyczną (*Klimaabgabe*). Propozycja zakładała, że opłata w wysokości 18–20 euro/ton CO₂ będzie dotyczyć elektrowni węglowych, które mają więcej niż 20 lat²⁶. Plan ten został skrytykowany przez przedstawicieli gospodarki energetycznej, związki zawodowe, a nawet SPD i izby przemysłowe. Formułowane obawy dotyczyły niedoboru mocy w 2025 r. spowodowanego wyłączeniem elektrowni węglowych. Ostatecznie udało się wypracować kompromis, który zakładał, że elektrownie opalane węglem brunatnym o mocy 2,7 GW zostaną przeniesione do tzw. rezerwy mocy (włączane tylko w wyjątkowych sytuacjach, kiedy pozostałe na rynku elektrownie nie będą w stanie pokryć zapotrzebowania na energię) i po czterech latach wygaszone. W efekcie czego emisje zostałyby zredukowane o 11 mln ton do 2020 r. (według pierwotnych propozycji o 22 mln ton do 2020 r.)²⁷. Istotne znaczenie miało powiązanie kwestii efektywności elektrowni konwencjonalnych przy rosnącym udziale odnawialnych źródeł energii z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego. Służyć temu miała ustawa o roz-

²⁴ *Klimaschutzplan...*, s. 33.

²⁵ *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode*, s. 49–50, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile (dostęp: 27.03.2019).

²⁶ R. Bajczuk, *Niepewna przyszłość energetyki węglowej w Niemczech*, Komentarze OSW, 20.10.2015.

²⁷ *Eckpunkte für eine erfolgreiche Umsetzung der Energiewende. Politische Vereinbarungen der Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD vom 1. Juli 2015*, <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkte-energiewende,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (dostęp: 27.03.2019).

woju rynku energii elektrycznej (*Gesetz zur Weiterentwicklung des Strommarktes*), która weszła w życie 30 lipca 2016 r.

Równocześnie działacze głównych partii opozycyjnych, eksperci i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza organizacje ekologiczne, prezentowali stanowisko, że rezygnacja z wykorzystywania węgla do produkcji energii powinna stać się integralnym elementem transformacji energetycznej.

Do problemu „wyjścia z węgla” partie polityczne odniosły się, bezpośrednio lub pośrednio, w programach wyborczych w wyborach do Bundestagu w 2017 r. W programie wyborczym CDU i CSU jedynie wzmiankowano „długoterminowe wyjście z węgla brunatnego” (*Braunkohleausstieg*), które powinno przebiegać równoległe do zmian strukturalnych w regionach dotkniętych rezygnacją z użytkowania tego rodzaju paliwa. Kwestia „wyjścia z węgla” była poruszana w programie wyborczym SPD tylko pośrednio, w kontekście zmian strukturalnych w gospodarce energetycznej. Lewica (*die Linke*) postulowała ustawę o „wyjściu z węgla”, w której znalazłby się następujące zapisy: stopniowe „wyjście z węgla” rozpoczęte w 2018 r., przy czym najpóźniej w 2035 r. musi zostać wygaszona ostatnia elektrownia węglowa. Celem Sojuszu’90/Zielonych zapisanym w programie wyborczym było doprowadzenie w kolejnych czterech latach do „wyjścia z węgla”. Według partii dla ochrony klimatu ważne jest ograniczenie szkodliwych emisji CO₂, mniej kluczowy jest czas odłączenia od sieci ostatniej elektrowni węglowej. Aby wywiązać się ze zobowiązania redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r., Sojusz’90/Zieloni opowiedział się za odłączeniem od sieci 20 najbardziej emisyjnych elektrowni węglowych, natomiast FDP opowiedziała się za zróżnicowaną mieszanką energetyczną i otwartą przy tym na nowe technologie także wówczas, gdy niemożliwa jest rezygnacja z paliw kopalnych w dającym się przewidzieć czasie²⁸.

„Wyjście z węgla” było jednym z kluczowych tematów podczas rozmów sondujących utworzenie koalicji między CDU/CSU, Sojuszem’90/Zielonymi i FDP. Sporna była kwestia, czy i jak szybko mogą zostać wygaszone elektrownie opalane węglem i jakie działania powinien podjąć przyszły rząd federalny, aby zrealizować cele polityki energetycznej i klimatycznej do 2020 r. Po ostatecznym zerwaniu 19 listopada 2018 r. negocjacji przez FDP chadecy przystąpili do rozmów z SPD. W rozmowach dotyczących utworzenia koalicji przez CDU, CSU i SPD problem „wyjścia z węgla” nie był już kwestią tak dyskusyjną.

W umowie koalicyjnej podpisanej 12 marca 2018 r. przez przewodniczących CDU, SPD i CSU – Angelę Merkel, Olafa Scholza i Horsta Seehofera – podkreślono, że „warunkiem wstępnym udanej transformacji energetycznej i poli-

²⁸ Zob. B. Molo, *Polityka energetyczna w programach wyborczych partii politycznych w 2017 r. – kontynuacja czy zmiana?* [w:] *Wybory w Niemczech w 2017 r. z perspektywy politologicznej*, red. A. Kruk, H. Wyligała, Wrocław 2018, s. 103–129.

tyki ochrony klimatu jest dalszy [...] rozwój odnawialnych źródeł energii”. Tym samym zostały potwierdzone cele rozwoju odnawialnych źródeł energii, w tym wzrost ich udziału o 65% do 2030 r. Przyspieszenie rozwoju odnawialnych źródeł energii jest istotne dla pokrycia zapotrzebowania na energię elektryczną, a także osiągnięcia celu ochrony klimatu w sektorze transportu, budownictwie i przemyśle²⁹. W umowie koalicyjnej zawarto zapisy dotyczące „specjalnych propozycji, wdrożenie których [...] mogłoby przyczynić się do realizacji celu w 2020 r.”. Powinno się dobudować po 4 GW mocy lądowej energii wiatrowej i fotowoltaicznej, przy odpowiednim wkładzie morskiej energii wiatrowej. Warunkiem koniecznym jest jednak zdolność przyłączania do sieci elektroenergetycznej nowych mocy odnawialnych źródeł energii³⁰. Zapowiedziano również stworzenie nowego zintegrowanego systemu energetycznego opartego na odnawialnych źródłach energii, efektywności energetycznej, przyspieszonej rozbudowie sieci elektroenergetycznych, stopniowej redukcji wytwarzania energii z paliw kopalnych przy wykorzystaniu digitalizacji³¹. Zadeklarowano wdrożenie *Programu działania „Ochrona klimatu 2020”* i *Planu ochrony klimatu 2050* wraz z określonymi pakietami środków dla wszystkich sektorów, tak aby ograniczyć „lukę redukcyjną” do 2020 r. Podkreślono przy tym konieczność osiągnięcia celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. przy uwzględnieniu bezpieczeństwa dostaw i konkurencyjności, wykorzystaniu „czystej energii” i wzrostu efektywności energetycznej³². W umowie zawarto także zapis o powołaniu Komisji ds. Wzrostu, Zmian Strukturalnych i Zatrudnienia (*Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung*), która powinna do końca 2018 r. – na podstawie *Programu działania „Ochrona klimatu 2020”* i *Planu ochrony klimatu 2050* – wypracować plan działania, uwzględniając: środki służące w miarę możliwości zmniejszeniu „luki redukcyjnej”, aby osiągnąć cel zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 40% do 2020 r.; środki, które pozwolą sektorowi energetycznemu osiągnąć cel w 2030 r., w tym kompleksową ocenę wpływu; plan stopniowego ograniczania i zakończenia wytwarzania energii z węgla, w tym datę zamknięcia i niezbędne prawne, ekonomiczne, społeczne i strukturalne środki towarzyszące oraz zapewnienie finansowania ze środków federalnych zmian strukturalnych w dotkniętych regionach³³. Ponadto zapisano, że podobna procedura powinna być zastosowana w budownictwie i transporcie, dzięki czemu możliwe byłoby osiągnięcie celów

²⁹ *Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 19. Legislaturperiode, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1, s. 71 (dostęp: 25.03.2019).

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*, s. 137.

³² *Ibidem*, s. 142.

³³ *Ibidem*.

sektorowych w 2030 r. W dokumencie znalazła się także zapowiedź uchwalenia w 2019 r. ustawy o ochronie klimatu.

21 marca 2018 r. w oświadczeniu rządowym na forum Bundestagu Merkel powtórzyła, że „zapewnienie przystępnej cenowo energii i przyspieszenie transformacji energetycznej [...] określi, czy zostaną osiągnięte cele w zakresie ochrony klimatu”. Ponadto zapowiedziała uchwalenie ustawy o ochronie klimatu, aby osiągnąć cele klimatyczne do 2030 r. i rzetelnie określić sposób ich osiągnięcia. Obejmuje to plan stopniowego zmniejszania i zakończenia produkcji energii elektrycznej z węgla, łącznie z datą zamknięcia elektrowni węglowych oraz niezbędnymi społecznymi i strukturalnymi środkami towarzyszącymi³⁴.

Wyzwania dla polityki ochrony klimatu w Niemczech w drugiej dekadzie XXI wieku

Aby nastąpił deklarowany przez rząd koalicji CDU/CSU/SPD postęp w ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych, konieczne jest zwłaszcza przyjęcie planu wyłączania elektrowni węglowych. Pogodzenie „wyjścia z węgla” z zapewnieniem bezpieczeństwem dostaw energii elektrycznej i uniknięcie znacznych podwyżek cen prądu było przedmiotem wielu publikacji, m.in. think tanku Agora Energiewende i Niemieckiego Instytutu Badań nad Gospodarką (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW)³⁵. Niezbędne są ponadto zmiany w sektorze transportu (*Verkehrswende*)³⁶ i postęp prac związanych z termomodernizacją budynków. Wydaje się jednak, że zainicjowanie i wdrożenie określonych zmian będzie najtrudniejsze w przypadku sektora transportu m.in. ze względu na znaczenie przemysłu samochodowego w gospodarce Niemiec.

³⁴ *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel*, 21. März 2018, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/22, s. 1818, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19022.pdf> (dostęp: 02.04.2019).

³⁵ Zob. m.in. *Kurz-Analyse. Kohleausstieg, Stromimporte und -exporte sowie Versorgungssicherheit*, Agora Energiewende, 10. November 2017, www.agora-energie-wende.de/fileadmin2/user_upload/Agora_Kurzanalyse-Kohleausstieg-und-Versorgungssicherheit_10112017.pdf (dostęp: 20.04.2019); *Elf Eckpunkte für einen Kohlekonsens. Konzept zur schrittweisen Dekarbonisierung des deutschen Stromsektors (Langfassung)*, Agora Energiewende, Januar 2016, www.agora-energie-wende.de/fileadmin2/Projekte/2015/Kohlekonsens/Agora_Kohlekonsens_LF_WEB.pdf (dostęp: 20.04.2019); *Die Beendigung der energetischen Nutzung der Kohle in Deutschland. Ein Überblick über Zusammenhänge, Herausforderungen und Lösungsoptionen*, Berlin/Wuppertal, September 2018, www.ecologic.eu/sites/files/publication/2018/3537-kohlereader_final.pdf (dostęp: 20.04.2019); L. Göke et al., *Erfolgreicher Klimaschutz durch zügigen Kohleausstieg in Deutschland und Nordrhein-Westfalen*, „DIW-Wochenbericht” 2018, nr 33, s. 702–711.

³⁶ Zob. C. Kemfert, *Schnelles Umsteuern in Energiewirtschaft und Verkehrssektor erforderlich*, „ifo Schnelldienst” 2018, nr 1, s. 3–7.

„Wyjście z węgla”

Już w *Planie ochrony klimatu 2050* wśród działań na rzecz ochrony klimatu zostało wymienione gremium pod nazwą Komisja ds. Wzrostu, Zmian Strukturalnych i Rozwoju Regionalnego (*Wachstum, Strukturwandel und Regionalentwicklung*). Komisja byłaby usytuowana w Federalnym Ministerstwie Gospodarki i Energii, niemniej przy zaangażowaniu innych ministerstw, jak również krajów związkowych, gmin, związków zawodowych, przedstawiciele przedsiębiorstw i branż. Plan przewidywał utworzenie ciała, którego zadaniem byłoby „opracowanie zestawu instrumentów wspierających zmiany gospodarcze i strukturalne” w powiązaniu z ochroną klimatu. Komisja miałaby rozpocząć pracę na początku 2018 r. i, jeśli to możliwe, przedstawić stosowny raport do końca tego samego roku³⁷.

Krótko po wyborach do Bundestagu w publikacji z października 2017 r. Rada Ekspertów ds. Problemów Środowiska (*Sachverständigenrat für Umweltfragen*, SRU) zalecała, aby partie rządzące uznały w umowie koalicyjnej „wyjście z węgla” za zadanie priorytetowe. Postulowano powołanie komisji, która mogłaby pomóc w rozwiązaniu nierozstrzygniętych kwestii związanych z „wyjściem z węgla”, m.in. dotyczących miejsca pracy i polityki strukturalnej w kontekście zapewnienia ochrony klimatu i środowiska. SRU uważała, że konieczne jest nie tylko podjęcie decyzji o stopniowym wycofywaniu elektrowni opalanych węglem przez rząd koalicyjny uformowany po wyborach, ale także uzgodnienie wiążącej ścieżki „wyjścia z węgla”. Powinien być położony nacisk nie na pytanie „czy”, lecz „jak” może nastąpić „wyjście węgla”³⁸. Liczba komisarzy powinna być ograniczona, niemniej jednak konieczne jest, aby Komisja reprezentowała główne zainteresowane grupy, gdyż tylko wtedy możliwe jest osiągnięcie konsensusu. Dlatego też w komisji powinni znaleźć się przedstawiciele rządu federalnego, krajów związkowych dotkniętych „wyjściem z węgla”, przemysłu węglowego, organizacji ekologicznych, związków zawodowych i eksperci.

6 czerwca 2018 r. została powołana przez rząd federalny Komisja ds. Wzrostu, Zmian Strukturalnych i Zatrudnienia, której głównym celem było opracowanie planu wyłączenia elektrowni i elektrociepłowni węglowych. W jej skład weszli trzej deputowani do Bundestagu z partii tworzących koalicję rządową (bez prawa głosu), przedstawiciele gospodarki i sektora energetycznego, organizacji ekologicznych i regionów dotkniętych „wyjściem z węgla”, związków zawodowych oraz eksperci. Spośród określonych priorytetów programu dwa punkty dotyczyły redukcji emisji, zaś cztery wsparcia transformacji gospodar-

³⁷ *Klimaschutzplan 2050...*, s. 9, 40.

³⁸ *Kohleausstieg jetzt einleiten!*, SRU, Oktober 2017, s. 5, 37 i n., https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2016_2020/2017_10_Stellungnahme_Kohleausstieg.pdf?__blob=publicationFile&v=30 (dostęp: 22.04.2019).

czej regionów dotkniętych zamykaniem kopalni i elektrowni węglowych oraz tworzenia nowych miejsc pracy³⁹.

Przedłużające się prace Komisji były spowodowane brakiem zgody co do wysokości odszkodowań dla krajów związkowych dotkniętych zamykaniem kopalni i elektrowni węglowych. Kraje związkowe żądały łącznie 60 mld euro, podczas gdy rząd federalny gotów był wydatkować 1,5 mld euro do 2021 r. Ponadto rząd federalny przeciwny był, inaczej niż członkowie Komisji, odszkodowaniom dla operatorów elektrowni.

Z inicjatywy kanclerz Angeli Merkel, w związku z brakiem postępów w pracy Komisji, 15 stycznia 2019 r. w Urzędzie Kanclerskim miało miejsce spotkanie członków rządu federalnego (szefowa Urzędu Kanclerskiego Helge Braun, federalni ministrowie: finansów – Olaf Scholz, gospodarki i energii – Peter Altmaier, środowiska, ochrony przyrody i bezpieczeństwa jądrowego – Svenja Schulze oraz pracy i spraw socjalnych – Hubertus Heil) z premierami krajów związkowych Brandenburgii, Nadrenii Północnej-Westfalii, Saksonii i Saksonii-Anhalt oraz przewodniczącymi Komisji. Spotkanie miało służyć wsparciu Komisji w zakończeniu prac nad raportem końcowym wraz z rekomendacjami. Zgodzono się, że zmiany strukturalne w krajach związkowych dotkniętych zamykaniem kopalni i elektrowni opalanych węglem brunatnym należy uregulować tzw. Ustawą o środkach (*Maßnahmengesetz*), której założenia powinny być przedstawione do końca kwietnia 2019 r. Miały być przy tym wskazane projekty służące tworzeniu nowych sektorów gospodarki i miejsc pracy⁴⁰.

Ostatecznie 26 stycznia 2019 r. Komisja opublikowała raport końcowy⁴¹, w którym zaleciła zamknięcie ostatniej elektrowni węglowej najpóźniej do 2038 r., przy czym w 2032 r. ma zostać zbadana możliwość przyspieszenia zamknięcia wszystkich kopalni i elektrowni węgla brunatnego, tj. do 2035 r. Komisja uwzględniła również szybsze rozpoczęcie „wyjścia z węgla”. Zaproponowała, aby 12,5 GW mocy elektrowni węglowych zostało wyłączonych (obecnie mają wydajność około 45 GW) do 2022 r. Są to elektrownie, które powinny zostać zamknięte z powodu zaawansowanego wieku. Aczkolwiek w raporcie Komisji nie zostały wymienione żadne konkretne elektrownie węglowe, które należałoby wyłączyć. Zgodnie z zaleceniem Komisji w 2030 r. będzie pracować tylko 17 GW mocy elektrowni węglowych (8 GW węgla kamiennego i 9 GW węgla

³⁹ *Kohlekommission legt los. Zu Beginn gibt es Zweifel am Zeitplan*, 06.06.2018, <http://www.taz.de/Kohlekommission-legt-los/15508919/> (dostęp: 29.03.2019).

⁴⁰ S. Schultz, G. Traufetter, *Energiegipfel im Kanzleramt. Panzer statt Kohlegruben*, 16.01.2019, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/kohlegipfel-im-kanzleramt-insider-berichten-die-wichtigen-ergebnisse-a-1248308.html> (dostęp: 20.03.2019).

⁴¹ *Abschlussbericht Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“*, Beschluss vom 26.01.2019, https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/abschlussbericht_kommission_wachstum_strukturwandel_und_beschaeftigung_beschluss.pdf (dostęp: 24.03.2019).

brunatnego). Wdrożenie tych rekomendacji przyczyniłoby się znacząco do osiągnięcia celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. Ponadto w ciągu 20 lat kraje związkowe otrzymają na restrukturyzację 40 mld euro. Środki mają być wykorzystane do sfinansowania wcześniejszych emerytur dla pracowników sektora węgla brunatnego oraz na rozwój regionów dotkniętych zamykaniem kopalń i elektrowni węglowych⁴².

Angela Merkel oficjalnie zaakceptowała raport końcowy Komisji i zasugerowała, że rząd federalny powinien postępować zgodnie z jej rekomendacjami. Po prezentacji raportu doszło do spotkania kanclerz Merkel z przewodniczącymi Komisji i premierami krajów związkowych: Brandenburgii – Dietmarem Woidke (SPD), Saksonii – Michaeliem Kretschmerem (CDU), Saksonii-Anhalt – Reinerem Haseloffem (CDU) i Nadrenii Północnej-Westfalii – Arminem Laschetem (CDU), którego celem było omówienie wdrożenia zmian strukturalnych⁴³.

Reakcje na raport końcowy i rekomendacje Komisji były zróżnicowane. Pozytywnie zareagowali politycy koalicji rządzącej – CDU/CSU i SPD. Lewica wprawdzie pozytywnie oceniła prawne zakotwiczenie „wyjścia z węgla”, niemniej jednak krytycznie odniosła się do daty 2038 r., podkreślając, że ze względu na zobowiązania wynikające z porozumienia paryskiego w 2015 r. ostatnia elektrownia węglowa powinna być wyłączona pomiędzy 2030 a 2035 r. Ponadto uprzedzała przed kosztami „wyjścia z węgla” dla podatników i gospodarstw domowych. Podobnie Sojusz’90/Zieloni pozytywnie odniósł się do pracy Komisji, skrytykował jednak spóźnioną decyzję o „wyjściu z węgla”, wskazując na konieczność szybszego wyłączenia elektrowni opalanych węglem. Z kolei politycy FDP zajęli krytyczne stanowisko wobec rekomendacji Komisji. Są sceptyczni co do metod osiągania celów polityki energetycznej i klimatycznej przez rząd federalny. Przewodniczący partii Christian Lindner ujął to następująco: „Niestety mam wrażenie, że jesteśmy jednostronnie skoncentrowani na celach ekologicznych”⁴⁴.

⁴² S. Schultz, *Konzept der Regierungskommission. Das sind die Folgen des Kohleausstiegs*, 26.01.2019, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/kohleausstieg-das-sind-die-folgen-a-1250129.html> (dostęp: 25.03.2019).

⁴³ *Kohleausstieg. Regierung will bis Mai Maßnahmen für Strukturwandel beschließen*, 31.01.2019, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/kohleausstieg-regierung-will-bis-mai-massnahmen-fuer-strukturwandel-beschlossen-a-1251046.html> (dostęp: 25.03.2019).

⁴⁴ *Kohlekommission veröffentlicht Abschlussbericht. Kommission empfiehlt Kohleausstieg bis spätestens 2038*, 30.01.2019, <https://www.cducsu.de/themen/wirtschaft-und-energie-haushalt-und-finanzen/kohlekommission-veroeffentlicht-abschlussbericht> (dostęp: 02.04.2019); *Fundament für einen erfolgreichen Weg zum Kohleausstieg. SPD-Fraktion begrüßt Ergebnisse der Kohlekommission*, 28.01.2019, <https://www.spdfraktion.de/themen/fundament-erfolgreichen-weg-kohleausstiege> (dostęp: 02.04.2019); *Kohlekommission empfiehlt teuren Bummel-Kohleausstieg*, Pressemitteilung von Caren Lay, Lorenz Gösta Beutin, 26.01.2019, <https://www.linksfraktion.de/presse/pressemitteilungen/detail/kohlekommission-empfehl-teuren-bummel-kohleausstieg/> (dostęp: 02.04.2019); *Ergebnis Kohlekommission Jetzt in den Kohleausstieg einsteigen*, 28.01.2019, <https://www.gruene-bunde->

Pomimo pozytywnych ocen rezultatów pracy Komisji, politycy chadecy zaczęli stopniowo formułować obawy dotyczące skutków planowanego „wyjścia z węgla”, zwłaszcza tzw. ekonomiczne skrzydło frakcji CDU/CSU w Bundestagu przestrzegało przed dużymi obciążeniami finansowymi „wyjścia z węgla”. Podnoszono argument potrzeby utrzymania konkurencyjności wielu energochłonnych przedsiębiorstw, a co za tym idzie – miejsc pracy. Według Joachima Pfeiffera (CDU) rekomendacje Komisji pozostawiają wiele kluczowych kwestii otwartych, w tym „dokładny zakres środków potrzebnych na pomoc strukturalną czy rekompensaty”. Podobnie nie jest jasne, jak zamknięcie elektrowni węglowych wpłynie na bezpieczeństwo energetyczne i ceny energii elektrycznej, zwłaszcza że elektrownie opalane węglem brunatnym produkują obecnie najtańszą energię (uwzględniając wszystkie paliwa kopalne)⁴⁵. Ralph Brinkhaus, przewodniczący frakcji CDU/CSU w Bundestagu, nie wykluczył, że „wyjście z węgla” może zostać opóźnione o kilka lat. Wprawdzie „istnieje szeroki konsensus społeczny, że trzeba coś zrobić dla klimatu”, jednakże musi być przy tym zagwarantowane bezpieczeństwo dostaw⁴⁶.

Organizacje ekologiczne były krytyczne wobec rekomendacji Komisji. Prezentują bowiem stanowisko, że jest możliwe szybsze wyłączenie elektrowni węglowych, tzn. do 2030 r. Za sukces natomiast uznały zapis w raporcie końcowym dotyczący ochrony lasu Hambach (Nadrenia Północna-Westfalia). Las ten stał się symbolem protestów przeciwko użytkowaniu węgla, ponieważ miał ustąpić miejsca odkrywkowej kopalni węgla brunatnego koncernu RWE. Z kolei Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego (*Bundesverband der Deutschen Industrie*, BDI) i Federalny Związek Gospodarki Energetycznej i Wodnej (*Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft*, BDEW) ocenili rekomendacje Komisji jako istotny wkład na rzecz ochrony klimatu, wzywając przy tym rząd federalny do ich wdrożenia, chociaż Dieter Kempf, szef BDI, ostrzegł przed utratą miejsc pracy w regionach dotkniętych zamykaniem kopalni i elektrowni węglowych⁴⁷, zaś Stefan Kapferer, szef BDEW, mówił również o „wyzwaniu dla bezpieczeństwa dostaw”. „Wyjście z węgla” nie powinno zagrozić

stag.de/energie/jetzt-in-den-kohleausstieg-einsteigen.html (dostęp: 02.04.2019); *Kohlekommission. Kohleausstieg ist wieder ein deutscher Sonderweg*, 28.01.2019, <https://www.liberal.de/content/kohleausstieg-ist-wieder-ein-deutscher-sonderweg> (dostęp: 02.04.2019).

⁴⁵ *Unions-Wirtschaftsflügel. Kohleausstieg – Teuer erkaufte Symbolpolitik*, 29.01.2019, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/union-wirtschaftsfluegel-zu-kohleausstieg-symbolpolitik-16013540.html> (dostęp: 26.03.2019).

⁴⁶ *Kohleausstieg. Unions-Politiker stellen Kohlekompromiss in Frage*, 03.02.2019, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-02/kohleausstieg-cdu-ralph-brinkhaus-kohlekommission-plan-energiewende> (dostęp: 26.03.2019).

⁴⁷ *Kohle. Kohlekommission erzielt Einigung – bis Ende 2038 Kohleausstieg*, 26.01.2019, <https://www.fr.de/wirtschaft/regierungskommission-will-kohleausstieg-spaetestens-2038-11509162.html> (dostęp: 26.03.2019).

bezpieczeństwu dostaw energii elektrycznej. Zakłada się bowiem, że energię wytwarzaną z paliw stałych zastąpi energia elektryczna pochodząca ze źródeł odnawialnych i elektrowni gazowych. Wyzwaniem będzie jednak bilansowanie systemu w 2022 r., gdy z sieci zostaną wyłączone ostatnie elektrownie jądrowe i większość węglowych, jak i rozbudowa sieci elektroenergetycznej przesyłającej energię z północy na południe Niemiec⁴⁸.

Z badania przeprowadzonego przez Niemiecki Instytut Badań Ekonomicznych (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, DIW) na zlecenie frakcji Sojusz'90/Zieloni w Bundestagu wynika, że aby zalecenia Komisji dotyczące „wyjścia z węgla” zostały zrealizowane, należy przyspieszyć rozbudowę farm słonecznych i wiatrowych. Według obliczeń ekspertów udział odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej wzrośnie do 55% do 2030 r. Byłoby to o dziesięć punktów procentowych mniej, niż uważa za konieczne Komisja. W 2030 r., zgodnie z zaleceniami Komisji, będą pracowały elektrownie o mocy tylko 17 GW. Federalna Agencja Sieci (*Bundesnetzagentur*) wyrazi zgodę na taką redukcję jedynie wówczas, gdy będzie wystarczająca moc z alternatywnych źródeł. W przeciwnym razie elektrownie węglowe musiałyby być dłużej eksploatowane względnie więcej energii elektrycznej być wytwarzane w elektrowniach opalanych gazem⁴⁹.

Ustawa o ochronie klimatu

Ustawa o ochronie klimatu ma prawnie zakotwiczyć cel ochrony klimatu do 2030 r., o czym świadczy przywołany już wcześniej zapis w umowie koalicyjnej z 2018 r., jak również deklaracja zawarta w przemówieniu federalnej minister środowiska Svenji Schulze (SPD) 23 marca 2018 r. w Bundestagu⁵⁰. Po zakończeniu konferencji klimatycznej ONZ (COP 24) w Katowicach w grudniu 2018 r. rząd federalny zadeklarował przygotowanie na początku 2019 r. projektu ustawy opartej na założeniach *Planu ochrony klimatu 2050*.

⁴⁸ *Beschluss zum Kohleausstieg. Warum sind die Umweltaktivisten noch immer nicht zufrieden?*, 27.01.2019, <https://www.welt.de/wirtschaft/article187769042/Beschluss-zum-Kohleausstieg-Warum-sind-die-Umweltaktivisten-noch-immer-nicht-zufrieden.html> (dostęp: 26.03.2019); D. Wetzel, *Ausstieg bis 2038. Der Kohle-Kompromiss wird für den Steuerzahler noch richtig teuer*, 26.01.2019, <https://www.welt.de/wirtschaft/article187744228/Darum-wird-der-Kohle-Kompromiss-noch-richtig-teuer.html> (dostęp: 26.03.2019); K. Hagen, *Ausstiegsplan der Kommission. So reagiert die Regierung auf den Kohlekompromiss*, 26.01.2019, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/kohleausstieg-peter-altmaier-olaf-scholz-andrea-nahles-die-reaktionen-a-1250155.html> (dostęp: 26.03.2019).

⁴⁹ S. Schultze, *Stockende Energiewende. Ökonomen warnen vor Ökostrom-Lücke*, 07.03.2019, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/energiewende-oekonomen-warnen-vor-gefahrlischer-stromluecke-a-1256617.html> (dostęp: 26.03.2019).

⁵⁰ *Bundestagsrede von Svenja Schulze zum Amtsantritt*, 23.03.2019, <https://www.bmu.de/rede/bundestagsrede-von-svenja-schulze-zum-amtsantritt/> (dostęp: 29.03.2019).

W przedstawionym przez minister Schulze w lutym 2019 r. projekcie ustawy zapisano, że celem „jest zapewnienie realizacji niemieckich celów ochrony klimatu”. Opiera się na zobowiązaniu wynikającym z porozumienia paryskiego z 2015 r., aby dążyć do utrzymania wzrostu średniej temperatury na świecie poniżej 2°C wobec poziomu sprzed epoki przemysłowej i kontynuować wysiłki na rzecz ograniczenia go do 1,5°C (par. 1). W par. 3 ust. 1 projektu ustawy zawarto zapis, że emisje gazów cieplarnianych będą stopniowo zmniejszane w stosunku do poziomu z 1990 r.: 1) co najmniej 40% do 2020 r., 2) co najmniej 55% do 2030 r., 3) co najmniej 70% do 2040 r., 4) co najmniej 95% do 2050 r. Aby osiągnąć cele określone w par. 3 ust. 1, redukcje emisji ustalane są dla następujących sektorów: 1) gospodarka energetyczna, 2) przemysł, 3) transport, 4) budownictwo, 5) rolnictwo, 6) gospodarka odpadami i inne (par. 4 ust. 1)⁵¹.

Ustawa miałyby zagwarantować, że trudności w osiągnięciu celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. nie powtórzą się w przypadku realizacji celu określonego do 2030 r. Zamiast dotychczas niewiążących celów planowane są konkretne cele i zobowiązania, tak aby wszystkie sektory wniosły odpowiedni wkład w zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych. Projekt ustawy przewiduje nie tylko cele redukcji emisji dla każdego sektora w perspektywie 2030 r., lecz również działania na każdy rok, tak aby móc przeciwdziałać „deficytom w osiąganiu celów” na wczesnym etapie. Nie należy zapominać przy tym o aspekcie finansowym, ponieważ w sytuacji przekroczenia limitów emisji CO₂ konieczne będzie kupowanie uprawnień do emisji w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Na spotkaniu szefów partii w połowie lutego 2019 r. chadecy zakomunikowali, że nie poprą propozycji minister Schulze. Nie zgadzają się bowiem na wyznaczenie sektorom „sztywnych” celów redukcyjnych i podkreślają przy tym potrzebę wykorzystywania innowacji i nowych technologii. Często federalni ministerstwie transportu i infrastruktury cyfrowej – Andreas Scheuer (CSU) oraz spraw wewnętrznych, budownictwa i ojczyzny – Horst Seehofer (CSU) byli wzywani do większej odpowiedzialności za ochronę klimatu. Sektory im podlegające, w przeciwieństwie do gospodarki energetycznej i przemysłu, są dalekie od osiągnięcia założonych celów redukcyjnych. Stąd postulat, aby powołać stosowne gremia, które analogicznie jak Komisja ds. Wzrostu, Zmian Strukturalnych i Zatrudnienia, opracowałyby zalecenia dla sektora transportu i budownictwa⁵².

⁵¹ *Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)*, <https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/02/ksg.pdf> (dostęp: 29.03.2019).

⁵² J. Wille, *Emissionen. Klimaschutz auf Eis gelegt*, 17.02.2019, <https://www.fr.de/wirtschaft/klimaschutz-gelegt-11773028.html> (dostęp: 29.03.2019).

Krytycznie o projekcie minister Schulze wypowiedział się federalny minister gospodarki i energii Peter Altmaier (CDU) 5 marca 2019 r. w porannym magazynie pierwszego programu niemieckiej telewizji publicznej (ARD). Niemniej jednak potwierdził zamiar „uregulowania kwestii ochrony klimatu” przez koalicję rządową w nadchodzących miesiącach. Altmaier podkreślił, że wprawdzie rozwój odnawialnych źródeł energii został przyspieszony, podejmowane są działania dotyczące rozbudowy sieci elektroenergetycznej, jednakże konieczne są „prawdziwe rozwiązania”. Zastosowanie przez ministrów federalnych środków administracyjnych w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych nie jest dobrym rozwiązaniem⁵³. Równie krytyczny wobec projektu ustawy o ochronie klimatu był minister Andreas Scheuer. Uważa on bowiem, że w przypadku transportu konieczne są rozwiązania innowacyjne, a nie restrykcyjne roczne cele redukcji emisji⁵⁴.

Transformacja w sektorze transportu

Krajowa Platforma Przyszłości Mobilności (*Nationale Plattform Zukunft der Mobilität*, NPM), której utworzenie zostało zadeklarowane w umowie koalicyjnej CDU/CSU/SPD, rozpoczęła pracę 26 września 2018 r. W sześciu grupach roboczych eksperci i przedstawiciele sektora przemysłu, związków zawodowych, stowarzyszeń transportowych i ekologicznych pracują nad propozycjami zmian w sektorze transportu. Obejmują one m.in. wymagania dotyczące osiągnięcia celów polityki energetycznej i klimatycznej rządu federalnego, potencjału i wyzwań w dziedzinie elektromobilności, a także alternatywnych układów napędowych i paliw, cyfryzacji sektora transportu, połączenia sektora transportu z systemem energetycznym i standaryzacji komponentów technologicznych w sektorze transportu.

25 marca 2019 r. grupa robocza ds. ochrony klimatu w transporcie (jedna z grup roboczych Krajowej Platformy Przyszłości Mobilności) miała przedłożyć propozycje dotyczące tego, w jaki sposób można w sektorze transportu uniknąć od 40 do 42% emisji do 2030 r. O trudności wypracowania jednolitego stanowiska przez grupę roboczą świadczy zawartość szkicu roboczego (*Entwurfsversion – Rohzustand – nicht abgestimmter Arbeitsentwurf*). Dokument zaczynał się od stwierdzenia, że emisje gazów cieplarnianych wzrosły, ponieważ środki mające na celu ich redukcję były spóźnione. Wobec tego konieczne jest zmniejszenie emisji o 42 do 44% zamiast 40 do 42%. Pomimo

⁵³ *Vorstoß der Umweltministerin. Altmaier kritisiert Vorschläge zum Klimaschutz*, 05.03.2019, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/altmaier-schulze-101.html> (dostęp: 29.03.2019).

⁵⁴ *Verkehrsminister. Scheuer kritisiert Klimaschutzgesetz als „Ökoplanwirtschaft”*, 16.03.2019, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-03/klimaschutz-gesetz-andreas-scheuer-bundesumweltministerin> (dostęp: 29.03.2019).

wdrożenia wszystkich uprzednio zaplanowanych przedsięwzięć, luka w poziomie redukcji emisji wyniosłaby 52 do 55 mln ton do 2030 r. Ekspertcy zaproponowali m.in. zwiększenie liczby samochodów elektrycznych do 7–10 mln do 2030 r., powstanie ponad 8 mln punktów ładowania pojazdów elektrycznych, preferencje podatkowe dla elektromobilności, inwestycje w lokalny transport publiczny oraz ruch rowerowy i pieszy oraz szersze wykorzystanie biopaliw. Powyższe środki pozwolą na połowiczne osiągnięcie celu do 2030 r., gdyż „luka redukcyjna” wyniesie 23 mln ton. Wobec braku porozumienia co do większości środków grupa robocza przedstawiła ostatecznie dwie możliwości: masową promocję pojazdów elektrycznych i wyższe koszty emisji CO₂ przez silniki spalinowe względnie skoncentrowanie się na „innovacjach, infrastrukturze, cyfryzacji i biopaliwach”⁵⁵.

Różnice zdań w kwestii propozycji ograniczenia emisji w transporcie ujawniły się zwłaszcza między organizacjami ekologicznymi a przedstawicielami przemysłu. O ile porozumienie w sprawie rządowych programów wsparcia, np. rozwoju ruchu kolejowego i rowerowego, było stosunkowo szybkie, o tyle kontrowersje dotyczyły rozwiązań dla transportu samochodowego. Przedstawiciele związków przemysłu koncentrowali się przede wszystkim na paliwach syntetycznych lub roślinnych, jak również byli przeciwni wzrostowi opodatkowania oleju napędowego lub benzyny. Z kolei według organizacji ekologicznych należy skoncentrować się na promowaniu i rozwijaniu elektromobilności⁵⁶. Dlatego też zaproponowali system *bonus-malus*, polegający na tym, że podatek wzrasta wraz z emisją CO₂ w pojazdach. Skutkiem tego byłoby zwiększenie kosztów użytkowania samochodów o dużej mocy zasilanych benzyną lub olejem napędowym, co bez wątpienia szkodziłoby producentom tego typu samochodów. Kontrowersje dotyczą także paliw alternatywnych. Podczas gdy Związek Przemysłu Motoryzacyjnego (*Verband der Automobilindustrie*, VDA) faworyzuje paliwo produkowane syntetycznie z biomasy lub prądu, BUND przestrzega przed rozwijaniem produkcji agropaliw, ponieważ może powodować większą konkurencję o grunty rolne i wylesianie⁵⁷.

⁵⁵ *Arbeitsgruppe zu Klimaschutz im Verkehr. Auf Kollisionskurs*, 25.3.2019, <http://www.taz.de/Arbeitsgruppe-zu-Klimaschutz-im-Verkehr/15580051/> (dostęp: 29.03.2019); *Mangelnder Klimaschutz. Kommission versagt bei Verkehrswende*, 26.3.2019, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/verkehr-in-deutschland-kommission-versagt-bei-klimaschutz-a-1259647.html> (dostęp: 29.03.2019).

⁵⁶ *Streit über Tempolimit. Kommission bleibt ohne Einigung auf Klimaschutz im Verkehr*, 26.03.2019, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/kommission-bleibt-ohne-einigung-auf-klimaschutz-im-verkehr-16108418.html>, (dostęp: 29.03.2019).

⁵⁷ F.Th. Wenzel, *Klimaschutz. Die Kommission von Minister Scheuer crasht die Verkehrswende*, 26.3.2019, <https://www.fr.de/politik/klimaschutz-kommission-minister-scheuer-crasht-verkehrswende-11918916.html> (dostęp: 29.03.2019).

Ostatecznie w sprawozdaniu międzyokresowym z 29 marca 2019 r. grupa robocza określiła sześć obszarów działania, które mają duży potencjał, aby skutecznie przyczynić się do zmniejszenia „luki” w redukcji emisji i przyspieszenia przyjaznej dla klimatu transformacji systemowej w transporcie: 1) zmiana napędu w samochodach osobowych i ciężarowych: przy około 7 mln pojazdów elektrycznych redukcja emisji wyniesie około 6 mln ton CO₂ w 2030 r. (15 mln ton CO₂ w porównaniu z 2015 r.), przy 10 mln – 13 mln ton CO₂ (23 mln ton CO₂ wobec roku 2015), 2) zwiększenie wydajności samochodów osobowych i ciężarowych, 3) paliwa odnawialne, 4) wzmocnienie roli transportu kolejowego i autobusowego, ruchu rowerowego i pieszego, 5) wzmocnienia roli kolejowego transportu towarowego i żegluga śródlądowa oraz 6) cyfryzacja⁵⁸.

Propozycje grupy roboczej ds. ochrony klimatu w transporcie mają zostać uwzględnione w raporcie Krajowej Platformy Przyszłości Mobilności, a ten z kolei mógłby stać się podstawą strategii ochrony klimatu w sektorze transportu.

Równocześnie z publikacją sprawozdania międzyokresowego w prasie pojawiały się informacje o sześciopunktowym programie przygotowanym przez urzędników Federalnego Ministerstwa Transportu i Infrastruktury Cyfrowej mającym na celu zmniejszenie emisji CO₂ przez pojazdy o około 40% do 2030 r. Największa część redukcji (tj. około 1/3) miałyby przypaść na pojazdy użytkowe. Dlatego też zamierza się promować ciężarówki i samochody dostawcze z napędami alternatywnymi; zauważa się potencjał paliw syntetycznych (produkowanych z CO₂ i wodoru). Niejednolite opłaty za przejazd ciężarówkami pomogłyby zrównoważyć wyższe koszty zakupu samochodów transportowych przyjaznych dla klimatu. „20% redukcję” ministerstwo planuje osiągnąć dzięki paliwom alternatywnym i samochodom elektrycznym; toteż konieczne są premie zakupowe dla samochodów elektrycznych i rozbudowa infrastruktury ładowania. Zgodnie z założeniami ministerstwa do 8 mln ton oszczędności CO₂ powinna przynieść cyfryzacja, w tym inteligentne systemy pomagające unikać korków i znaleźć miejsca parkingowe. Rozwój transportu publicznego, ścieżek rowerowych, modernizacja tras kolejowych i śródlądowych dróg wodnych powinny przyczynić się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o około 15%. Przedmiotem krytyki w mediach było zbytne skoncentrowanie się na wykorzystaniu paliw alternatywnych, tj. biopaliwach zaawansowanych przy nieuwzględnianiu aspektów środowiskowych. Podkreślano przy tym koniecz-

⁵⁸ *Wege zur Erreichung der Klimaziele 2030 im Verkehrssektor*, Arbeitsgruppe 1 Klimaschutz im Verkehr, Zwischenbericht 03/2019, https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/wp-content/uploads/2019/03/Zwischenbericht-03_2019-der-AG1-Klimaschutz-der-NPM-Wege-zur-Erreichung-der-Klimaziele-2030-im-Verkehrssektor.pdf (dostęp: 05.04.2019).

ność zbadania „wpływu na różnorodność biologiczną, zwiększone stosowanie nawozów i pestycydów”, grunty bowiem, na których uprawiane są rośliny energetyczne, nie mogą być dłużej wykorzystywane do produkcji żywności⁵⁹.

Uwagi końcowe

Ambiwalentna ocena działań Niemiec na rzecz ochrony klimatu w drugiej dekadzie XXI w. uwarunkowana jest brakiem konwergencji pomiędzy ambitnymi założeniami i celami polityki klimatycznej (i energetycznej) a doбором instrumentów służących ich osiągnięciu. Dotyczy to zwłaszcza niezrealizowania celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. z powodu braku zdecydowanych działań w sektorach najbardziej emisyjnych. Aby jednak osiągnąć cele redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r., konieczne będą w poszczególnych sektorach kosztowne zmiany systemowe i technologiczne.

W kontekście zbilansowania emisji gazów cieplarnianych w Niemczech szczególną rolę przypisuje się sektorowi energetycznemu, ponieważ zmniejszone zużycie energii w tym sektorze odzwierciedla się również w innych branżach. Mimo wyraźnie rosnącej w ostatnich latach produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, węgiel kamienny i brunatny (paliwa wyskoemisyjne) miały nadal znaczący udział w wytwarzaniu energii. Dekarbonizacja dostaw energii w Niemczech w długiej perspektywie czasowej ma być osiągnięta dzięki rozwojowi odnawialnych źródeł energii, wzrostowi efektywności energetycznej i stopniowemu wycofywaniu się z użycia paliw kopalnych.

Decyzja o „wyjściu z węgla” powinna mieć odzwierciedlenie w stosownych aktach prawnych, w tym ustawie o ochronie klimatu, uwzględniających rekomendacje Komisji ds. Wzrostu, Zmian Strukturalnych i Zatrudnienia. Niemniej jednak rezygnacja z użytkowania elektrowni i elektrociepłowni opalanych węglem niesie ze sobą konsekwencje ekonomiczne, społeczne i dla systemu zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego. Stąd tak ważne jest właściwe określenie instrumentów służących wdrożeniu „wyjścia z węgla”.

Wprawdzie bezdyskusyjna jest potrzeba zreformowania sektora transportu, jednakże kontrowersje dotyczą określenia indywidualnego celu redukcyjnego dla sektora (zawartego w projekcie ustawy o ochronie klimatu) i wyboru środków służących ograniczaniu emisji. Ambitne choć kontrowersyjne rozwiązania są niezbędne, o ile bowiem w innych sektorach zmniejszono emisję gazów cieplarnianych po 1990 r., o tyle w sektorze transportu emisja lekko się zwiększyła.

⁵⁹ *Klimaziele. Verkehrsministerium setzt bei Klimaschutz auf Ausbau der E-Mobilität*, 29.03.2019, <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/klimaziele-verkehrsministerium-setzt-bei-klimaschutz-auf-ausbau-der-e-mobilitaet/24160016.html> (dostęp: 02.04.2019).

Aleksandra Nowak, Fryderyk Zoll

Uniwersytet Jagielloński

PRAWO DO PRYWATNOŚCI - WYMOGI DOTYCZĄCE BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO W ŚWIECIE CYFROWYM

Uwagi wstępne

XXI wiek przyniósł ogromny postęp cywilizacyjny na niemal każdej płaszczyźnie. Rozwój ten nie został zahamowany, wprost przeciwnie – zmiany we współczesnym świecie zachodzą bez przerwy, w szczególności w dziedzinie nowoczesnych technologii. Makroewolucja cyfryzacji ma dalekosiężny wpływ na model, według którego zorganizowane jest społeczeństwo, niesie ona także wiele nowych wyzwań oraz ingeruje w sfery chronione przez prawo. Dziedziną, w której szczególnie widoczne są zarówno szanse, jak i zagrożenia płynące z rozwoju nowych technologii, są prawa człowieka i wartości stanowiące ich podstawę. Dotyczy to również praw fundamentalnych, które należą do tzw. praw człowieka pierwszej generacji, jakimi są prawo do życia, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego czy prawo do prywatności¹. Zdarza się, że muszą zostać one ograniczone z uwagi na inną, kolidującą z nimi wartość. Taka sytuacja następuje w przypadku, gdy przeciwstawiane są one na przykład bezpieczeństwu publicznemu, będącemu pojęciem niedookreślonym ustawowo. Pojęcie bezpieczeństwa publicznego rozumiane jako „ogół warunków i instytucji chroniących obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustroj i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego², czy też stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jako też państwo wraz ze swymi celami mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła”³, często stanowi opozycję wobec praw gwarantowanych przez konwencje między-

¹ M. Wasiński, *Prawa człowieka we współczesnym prawie międzynarodowym – uwagi ogólne* [w:] *Historyczno-teoretyczne podstawy praw człowieka (konwersatorium 2014/2015)*, cz. 2, s. 13, http://www.grocejusz.edu.pl/Materials/mw_k_pcz_2015-II.pdf (dostęp: 31.03.2019).

² *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/bezpieczenstwo-publiczne;3876790.html> (dostęp: 31.03.2019).

³ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 15.

narodowe, przyjęte przez państwa-sygnatariuszy, które zgodziły się z koniecznością zapewnienia tych praw wszystkim ludziom. W konsekwencji konieczne stają się wówczas działania wyspecjalizowanych instytucji państwowych jako potencjału ochronnego państwa, który dostosowywany jest do przewidywanych zagrożeń. Implikuje to potrzebę wytyczenia umownych granic dopuszczalnej ingerencji państwa w sferę praw człowieka.

Niniejsza praca traktować będzie o prawie do prywatności stojącym coraz częściej w opozycji do bezpieczeństwa publicznego w kontekście świata cyfrowego.

Prywatny czy publiczny? Ujęcie semantyczne

Odnosząc się do ochrony prawa do prywatności i bezpieczeństwa publicznego, należy zauważyć, że relację między nimi cechuje kolizja zarówno semantyczna, jak i prawna.

Słownik języka polskiego PWN określenie „prywatny” definiuje w następujący sposób: „1. stanowiący czyjąś osobistą własność, 2. niepodlegający państwu ani żadnym instytucjom publicznym, 3. dotyczący czyichś spraw osobistych i rodzinnych”⁴. W kontekście prawa do prywatności warto odnotować, że definicja przedstawiona przez *Słownik języka polskiego PWN* podkreśla aspekt wolnościowy, opierający się na definicyjnym braku podporządkowania wobec państwa czy instytucji publicznych.

W stosunku do terminu „publiczny” *Słownik języka polskiego PWN* odnosi się poprzez wskazanie, że coś, co jest publiczne, dotyczy całego społeczeństwa lub jakiejś zbiorowości i jest dostępne lub przeznaczone dla wszystkich⁵, czy też „stan, w którym jednostka podejmuje decyzje dotyczące jej osoby bez ingerencji osób trzecich”⁶.

Kolizja dóbr prawnych

Normy mające na celu ochronę określonych dóbr prawnych niekiedy konkurują ze sobą, sprawiając, że konieczne staje się ograniczenie jednego z nich i jednoczesne przyznanie prymatu drugiemu. Tak jest również w przypadku prawa do prywatności i obowiązku zapewnienia przez państwa bezpieczeństwa publicznego.

W kategorii tej zarysował się silny relatywizm pojęciowy. W pewnych sytuacjach trudno bowiem zdecydować, które dobro powinno być objęte większym

⁴ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/> (dostęp: 3.03.2019).

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

reżimem ochrony: „prywatne” czy „publiczne” – niekiedy brakuje obiektywnych kryteriów, na podstawie których można by podjąć decyzję o ograniczeniu jednego z nich. Podejmuje ją najczęściej organ stosujący prawo, wykorzystując aktualnie obowiązujące przepisy, i to najczęściej on dokonuje ich wykładni. Zazwyczaj to bezpieczeństwo publiczne jest wartością bardziej chronioną przez państwo niż wolności i prawa człowieka. Nadrzędność przyznawana bezpieczeństwu publicznemu stanowi istotę tej kolizji prawnej, a zarazem powód gradacji praw przez państwo.

Należy zauważyć, że w przypadku obu wartości – prywatności i bezpieczeństwa publicznego – występują pewne trudności definicyjne dotyczące ich granic, bez wątplenia jednak to prawo do prywatności zostało znacznie szerzej opisane zarówno w aktach rangi międzynarodowej, jak i np. w judykatach krajowych. Definicja legalna bezpieczeństwa publicznego nie istnieje.

O ile możliwe jest wyodrębnienie sfery prywatności w sposób adekwatny i w większości przypadków stosunkowo jednoznaczny, o tyle pojęcie bezpieczeństwa publicznego stanowi pojęcie nieostre i niezdefiniowane w systemie prawnym, co implikuje pewną swobodę ocen po stronie organów państwa. Wskazana swoboda ocen niewątpliwie może wiązać się z nadinterpretacją sytuacji i nadużywaniem uprawnień natury ustawowej ze strony organów państwa, niekiedy nawet w celu inwigilowania obywateli państwa. Trzeba jednak podkreślić, że rosnące potrzeby państwa, także w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, powodują, iż celowe jest zbieranie informacji na temat osób przebywających na jego terytorium. Tego rodzaju ingerencja może budzić sprzeciw w kontekście praw człowieka ze względu na wątpliwości natury etycznej. Czy w imię szeroko pojętego bezpieczeństwa publicznego powinno się pozwolić państwu na ograniczenie prawa do prywatności?

Prawo do prywatności w prawie międzynarodowym i polskim

Prawo międzynarodowe odnosi się do sfery prywatności w rozmaitych aktach normatywnych: w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁷, w *Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych*⁸ czy w *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*⁹. Obecnie w większości systemów prawnych podlega ona ochronie, i to nie tylko z uwagi na ratyfikowane umowy międzynarodowe, ale także obowiązujące w danym państwie prawo wewnętrzne.

W Polsce ochrona prywatności została zagwarantowana, choć niezdefiniowana, przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 47 Konstytucji gwarantuje,

⁷ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Dz.U. 1989, nr 29, poz. 155, art. 12.

⁸ *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych*, Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167, art. 17.

⁹ *Europejska konwencja praw człowieka*, Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284, art. 8.

że „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym”. W kontekście niniejszej publikacji istotny jest również art. 49 Konstytucji, zgodnie z którym „Zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i sposób w niej określony”. Również art. 51 ust. 1 Konstytucji podejmuje kwestię prywatności, określając autonomię informacyjną osoby¹⁰.

Poza Konstytucją ochronę prawa do prywatności zawarto m.in. w przepisach kodeksu cywilnego. Niewyczerpujący wykaz dóbr osobistych został ujęty w art. 23 k.c.¹¹ Katalog ten nie jest zamknięty, ustawodawca zastosował bowiem sformułowanie „w szczególności”, co wskazuje na przykładowy charakter wyliczenia i możliwość jego ciągłej modyfikacji¹². Pojęcie dóbr osobistych, będących atrybutem każdej osoby fizycznej, nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa cywilnego¹³, przyjęto jednak, że odnosi się ono do „uznawanych przez system prawny wartości [...], obejmujących fizyczną i psychiczną integralność człowieka, jego indywidualność i godność oraz pozycję w społeczeństwie”¹⁴, a więc związanych z jednostką ludzką. Na kategorie zaliczane do ustawowego wyliczenia dóbr osobistych istotny wpływ wywierają doktryna i orzecznictwo, a także wspomniane wcześniej przepisy konstytucyjne dotyczące praw i wolności obywatelskich czy akty rangi międzynarodowej¹⁵. Pod wpływem orzecznictwa i doktryny mianem dobra osobistego zaczęto określać także prawo do prywatności¹⁶, które coraz częściej napotyka zagrożenia wywoływane rozwojem nowoczesnej technologii.

Pod względem prawnym sfera ta jest złożona, ponieważ dotyczy w szczególności życia rodzinnego, stanu zdrowia, sytuacji majątkowej czy tajemnicy korespondencji¹⁷. Zdaniem Andrzeja Kopffa również sfera intymności należy do sfery prywatności¹⁸.

Jedne z pierwszych prób definiowania prywatności miały jednak miejsce już pod koniec XIX w. na gruncie prawa anglosaskiego. Profesorowie V. Brandeis i E. Warren określili ją jako „a right to be alone”¹⁹.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 51, ust. 1.

¹¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93, art. 23.

¹² A. Brzozowski, W.J. Kocot, E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2013.

¹³ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2018, s. 156 i n.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ A. Kopff, *Ochrona sfery ujęcia prywatnego*, Kraków 1972, s. 30.

¹⁹ S.D. Warren, L. Brandeis, *The Right to Privacy*, “Harvard Law Review” 1890, vol. 4, s. 193–220.

Sfera prywatności zdobyła uznanie wśród innych wartości i dzięki jej wyodrębnieniu zarówno w przepisach krajowych, jak i konwencjach międzynarodowych tak jak one podlega ochronie prawnej. Według Marka Safjana „prywatność ma podlegać ochronie właśnie dlatego i tylko dlatego, że przyznaje się każdej osobie prawo do wyłącznej kontroli tej sfery życia, która nie dotyczy innych, a w której wolność od ciekawości innych jest swoistą *conditio sine qua non* swobodnego rozwoju jednostki”²⁰.

Bardzo ciekawy pogląd na temat sfery prywatnej zawarł amerykański uczoney W.L. Prosser, który dokonał próby określenia sfery ochrony prywatności na zasadzie przeciwstawnej poprzez wyliczenie kategorii naruszeń prawa ochrony prywatności²¹:

- 1) ingerencja w sferę spraw prywatnych,
- 2) kłopotliwe ujawnianie faktów z życia prywatnego danej osoby,
- 3) ujawnianie i rozpowszechnianie fałszywych faktów dotyczących danej osoby, będącej osobą publiczną,
- 4) wywłaszczenie jednostki z jej własnej tożsamości (np. rozpowszechnianie cudzego wizerunku bez zgody osoby zainteresowanej).

Dane osobowe

Dane osobowe również stanowią część sfery prywatności. W najprostszym ujęciu są to informacje umożliwiające zidentyfikowanie jednostki. Należy przy tym zauważyć, że pewne kategorie informacyjne wpisujące się w zakres danych osobowych ustawodawca wyłączył z możliwości przetwarzania, np. dane dotyczące seksualności i orientacji seksualnej (art. 107 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych)²². Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że na podstawie ustawowego wyłączenia normującego wykonanie zadania publicznego ustawa o ochronie danych osobowych nie znajduje również zastosowania do działalności służb specjalnych (art. 6 pkt 2 tejże ustawy)²³. Wskazuje to w sposób jednoznaczny na usankcjonowanie możliwości ingerencji przez państwo w sferę praw człowieka, która na mocy aktów prawa międzynarodowego powinna być chroniona przez państwo. Jak wskazuje niniejsza ustawa jest

²⁰ M. Safjan, *Prawo do ochrony życia prywatnego* [w:] *Szkola praw człowieka*, Warszawa 2006, s. 211 i n.

²¹ W.L. Prosser, *Privacy*, “California Law Review”1960, s. 384.

²² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. 2018, poz. 1000, art. 107.

²³ *Ibidem*, art. 6. Ustawy oraz rozporządzenia 2016/679 nie stosuje się do: 2) działalności służb specjalnych w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. 2017, poz. 1920 i 2405 oraz z 2018, poz. 138, 650, 723 i 730.

to kwestia deklaratoryjna pozostająca w opozycji do konieczności zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, stanowiącej wartość bezwzględnie prymarną.

Swoistą „konstytucję” ochrony sfery prywatności i danych osobowych stanowi ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych, czyli Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady EU 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE²⁴. Nie zakazuje przepływu danych osobowych, lecz umożliwia swobodny ich obrót na rynku cyfrowym, a w praktyce sprowadza się ono do wymogu poprawnego informowania o przetwarzaniu danych, obejmując zastosowaniem podmioty prywatne i publiczne.

Pozyskiwanie danych osobowych przez instytucje bezpieczeństwa państwa znajduje się poza kontrolą i wpływem obywatela jako jednostki. Zastosowane przez niego środki ochrony nie stanowią bariery dla organów państwa w określonych ustawą przypadkach, co nie eliminuje możliwości powstania w tym obszarze nadużyć.

Problem dopuszczalności ingerencji w wartości chronione prawem

Współcześnie państwa zmuszone są mierzyć się z kolizją prawa do prywatności z innymi wartościami. Ograniczenie prawa do prywatności jest uzasadnione dobrem społeczeństwa przedkładanym nad prawo jednostki i związane jest z wykonywaniem władzy publicznej. Widoczne jest to w szczególności w przypadku ochrony bezpieczeństwa publicznego, która coraz częściej stoi w opozycji do prywatności jednostek i konkuruje z nią o prymat. Ustawodawca musi mierzyć się nie tylko z przestępczością występującą na terenie kraju, ale także tą o charakterze ponadpaństwowym, co determinuje metody zbierania informacji – pozyskiwanie danych osobowych z instytucji publicznych, a także zastosowanie szeregu metod służących pogłębianiu tych danych z wykorzystaniem środków technicznych (operacyjnych). Szczególne znaczenie mają tu nowoczesne technologie stosowane przez służby specjalne. Powoduje to, iż ustawodawca, aby zrealizować postulat szeroko pojętego bezpieczeństwa, rozbudowuje instrumenty prawne zmierzające do jego ochrony, a organy państwa zmuszone są do rozstrzygania, która z wartości – bezpieczeństwo publiczne czy prywatność jednostki – w konkretnej sytuacji powinna podlegać ograniczeniu. Ingerencję

²⁴ M. Fraser, https://kadry.infor.pl/kadry/indywidualne_prawo_pracy/ochrona_danych_osobowych/783868,RODO-wprowadza-scisle-wymogi-dotyczace-prywatnosci-i-bezpieczenstwa.html (dostęp: 31.03.2019).

ze strony państwa usprawiedliwia obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, a podstawę prawną stanowi art. 31 ust. 3 KRP²⁵.

W tym kontekście istotne jest, że w erze cyfryzacji sieć powiązań międzyludzkich jest tak rozwinięta, iż konwencjonalne metody nadzorowania obywateli i utrzymywania porządku niekiedy okazują się zawodne. Kamil Mamak twierdzi, że „ochrona obywateli stała się wytrychem, który ma przełamywać [...] opór przed wprowadzaniem kolejnych uprawnień dla służb”²⁶.

Zagrożenie dla prywatności mogą zatem stanowić działania służb i administracji państwowej oparte na danych pozyskanych ze źródeł otwartych, np. z Internetu (sieci cyfrowej). Należy zauważyć, iż obecnie szczególnie widocznym przejawem rozwoju nowoczesnych technologii jest digitalizacja danych, i to ona generuje wiele konfliktów między prawem do prywatności a bezpieczeństwem publicznym. Dlatego tak wielkie znaczenie przywiązywane jest do bezpieczeństwa sieciowego oraz zapewnienia integralności i rozliczalności informatycznych zbiorów danych. Ich ochrona wpisuje się w sposób bezwzględny w obowiązek prawny właściwego zabezpieczenia i zastosowania adekwatnych systemów informacyjnych niwelujących zagrożenie nieuprawnionego pozyskania danych i bezprawnego przetwarzania. Trybunał Konstytucyjny zwraca także uwagę na problem zbierania danych osób trzecich, które nie są bezpośrednio poddawane kontroli operacyjnej, ale utrzymują kontakt z osobami inwigilowanymi, oraz na kwestię niszczenia zebranych danych po ich wykorzystaniu²⁷.

Na przykładzie polskiego ustawodawstwa należy wskazać, że ingerencja państwa w sferę prywatną wynika z możliwości prawnych organów ścigania do stosowania metod inwigilacyjnych, określonych przez ustawodawcę jako kontrola operacyjna (tzw. czynności operacyjno-rozpoznawcze), charakteryzująca się tajemnością *ex ante* wobec osób jej poddanych. Między tego typu działalnością a prywatnością stoi „naturalna antynomia”, dlatego ustawodawca ma obowiązek zachować szczególną staranność podczas regulowania tej kwestii²⁸. Przepisy powinny być sformułowane precyzyjnie i nie zawierać pojęć nieostrych. Wiele też zależy od wykonywania uprawnień przez funkcjonariuszy. W demokratycznym państwie prawa działania służb podlegają kontroli i nadzorowi sądowemu. W państwach niedemokratycznych brak jest tego typu kontroli, a działania wynikają wprost ze wskazań, potrzeb inwigilacyjnych lub również nadużyć udzielonych uprawnień.

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., art. 31 ust. 3.

²⁶ K. Mamak, *Uluda bezpieczeństwa jako cel wprowadzania nowych regulacji*, <https://criminalfuture.com/uluda-bezpieczenstwa-jako-celu-wprowadzania-nowych-regulacji/> (dostęp: 31.03.2019).

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04.

²⁸ W. Hermeliński, *Bezpieczeństwo publiczne a prawo jednostki do prywatności*, [http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Palestra/Palestra-r2013-t58-n1_2\(661_662\)/Palestra-r2013-t58-n1_2\(661_662\)-s17-26/Palestra-r2013-t58-n1_2\(661_662\)-s17-26.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Palestra/Palestra-r2013-t58-n1_2(661_662)/Palestra-r2013-t58-n1_2(661_662)-s17-26/Palestra-r2013-t58-n1_2(661_662)-s17-26.pdf) (dostęp: 31.03.2019).

Współczesne państwa kierując się nadrzędnością ochrony dobra publicznego, stojącego w opozycji do dobra indywidualnego, rozbudowują instrumenty prawne zmierzające do ochrony państwa, porządku konstytucyjnego i ładu publicznego, ingerując bezpośrednio w sferę również chronionego prawa do prywatności. Marek Safjan słusznie stwierdził, że prywatność nie jest wartością chronioną w sposób absolutny²⁹. Ingerencję taką ze strony państwa usprawiedliwia zaistnienie konieczności z punktu widzenia wymogów demokratycznego państwa prawa. Stąd istnieją w państwach demokratycznych przepisy regulujące zastosowanie głęboko idącej ingerencji w sferę prywatności.

W tym kontekście warto wskazać na pewne kontrowersje związane z uchwaleniem ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, w których ustawodawca nie tylko zawarł przepisy ułatwiające dostęp do danych poufnych, pozyskiwania bilingów, prowadzenia długotrwałej inwigilacji z zastosowaniem środków technicznych, jak również poza użytym terminem działań antyterrorystycznych, rozumianych w znaczeniu profilaktycznym, wprowadził termin działań kontrterrorystycznych – rozumianych jako działania wobec sprawców, osób przygotowujących lub pomagających w dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym, prowadzone w celu wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub wolności osób, czy też zagrożenia mienia przy wykorzystaniu specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania³⁰. W opinii wielu osób przepisy tej właśnie ustawy mogą zostać zinterpretowane jako łamiące prawa człowieka w imię stanu wyższej konieczności. Należy jednak zastanowić się, czy tą koniecznością jest profilaktyka – rozumiana jako rutynowa działalność służb prowadzona w celu inwigilacji bezpośredniej pewnych wytypowanych *a priori* środowisk i konkretnych osób? Tego typu działania rodzą podejrzenia nadużycia udzielonych uprawnień ze strony służb państwa uprawnionych i zobowiązanych do ochrony bezpieczeństwa publicznego.

Problemy dotyczące bezpieczeństwa w świecie cyfrowym

XXI wiek nazywany jest niekiedy „wiekiem społeczeństwa informacyjnego” ze względu na daleko sięgające zmiany w modelu funkcjonowania społeczeństwa będące wynikiem rozwoju technologii³¹. O znaczeniu, jakie nadawane jest informacji jako nowemu budulcowi więzi społecznych, niechaj świadczy

²⁹ M. Pryciak, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/37379/011.pdf> (dostęp: 31.03.2019).

³⁰ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. 2016, poz. 904.

³¹ K.T. Sakyi, *Big Data – Understanding Big Data*, <https://arxiv.org/abs/1601.04602> (dostęp: 25.07.2019).

pojęcie „ery informacyjnej” nawiązujące bezpośrednio do takich sformułowań, jak „era kamienia łupanego” czy „era żelaza”, sytuujące informacje wśród dotychczas wyróżnianych zasobów ziemskich³². Dostęp do informacji, wzajemna sieć powiązań międzyludzkich, jak i między systemami technologicznymi, oraz gwałtowny rozwój możliwości wytwarzania, gromadzenia, przetwarzania oraz wykorzystywania danych³³ wiąże się z powstaniem nowego zjawiska redefiniującego funkcjonowanie wielu aspektów dzisiejszych społeczeństw i oddziałującego również na prawo i politykę – Big Data³⁴. Jako że „w 2015 roku na świecie każdego dnia wytwarzano więcej danych niż od zarania dziejów do roku 2013”³⁵, konieczne stało się wyróżnienie tego rodzaju pojęcia, choć na gruncie polskim nie doczekało się rodzimego określenia. Jednoznaczne zdefiniowanie tego pojęcia nastrocza wielu problemów, jednak możliwe jest wyróżnienie pewnych charakterystycznych cech, takich jak niedający się zamknąć w konwencjonalne ramy ogrom różnorodnych danych stanowiących pewną podstawę do analizy i szukania w nich wzorów i szablonów mogących profilować i dostosowywać świadczone usługi do określonych potrzeb³⁶. To właśnie w tym aspekcie należy doszukiwać się największego pola zastosowania Big Data w praktyce, nie tylko na gruncie usługowym, ale i prawnym.

Nie ulega wątpliwości, że w ostatnich latach możliwe stało się wyróżnienie danych osobowych jako waluty, wielokrotnie bowiem w świecie cyfrowym pewne usługi oferowane są jedynie w momencie udostępnienia swoich danych lub udzielenia zgody na ich przetwarzanie³⁷.

Pozycjonowanie informacji oraz reklam, a także analiza dostępnych danych służąca celom marketingowym uczyniła zbieranie danych osobowych atrakcyjnym zajęciem wszelkiego rodzaju instytucji. Ten aspekt został też dostrzeżony przez prawników. W szczególności profesor Christoph Busch z Uniwersytetu Osnabrück przyczynił się do przetransponowania mechanizmów rynkowych, które stały się dostępne dzięki rozpowszechnieniu się *data economy* na grunt prawa. Formułuje on koncepcję *granular law*, prawa oderwanego od ścisłych, kodeksowych form, a raczej dostosowanego do indywidualnych potrzeb odbiorcy, podobnie jak to ma miejsce w przypadku obecnie funkcjonujących sys-

³² W. Krztoń, *XXI wiek – wiekiem społeczeństwa informacyjnego*, <http://doi.prz.edu.pl/pl/pdf/zim/190> (dostęp: 25.07.2019).

³³ M. Wrzosek, *Procesy informacyjne w zarządzaniu organizacją zhierarchizowaną*, Warszawa 2010, s. 14.

³⁴ W. Krztoń, *XXI wiek...*

³⁵ K.T. Sakyi, *Big Data...*

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ W.D. Eggers, R. Hamill, A. Ali, *Data as the new currency. Government's role in facilitating the exchange*, Deloitte Insights, 2013, <https://www2.deloitte.com/insights/us/en/deloitte-review/issue-13/data-as-the-new-currency.html> (dostęp: 25.07.2019).

temów wykorzystywanych przez platformy, takie jak Google czy Facebook³⁸. Rozległe możliwości zapewniane przez tego typu rozwiązania niosą ze sobą również konkretne ryzyka.

Należy mieć zatem na uwadze konieczność zapewnienia prawnych ram dla funkcjonowania wyżej wspomnianych mechanizmów. Istnienie zbiorów danych jako waluty oraz sama specyfika danych zawierających nierzadko wrażliwe informacje na temat indywidualnych obywateli rodzi potrzebę uregulowania zasad, na jakich dostęp do takich danych może być udzielany, zakresu, w jakim mogą one być przetwarzane przez osoby trzecie, oraz mechanizmów ochrony danych osobowych przez osoby, których dotyczą³⁹. Sposób wykorzystania danych osobowych przez władze publiczne ma bowiem decydujący wpływ na bezpieczeństwo i przestrzeń prywatną obywateli.

Po zamachach 11 września 2001 r. znacząco wzrosło ryzyko zamachu terrorystycznego na całym świecie i zaistniała potrzeba znalezienia nowych metod zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom. Zbieranie od nich danych i przetwarzanie ich w sposób mogący znacząco zwiększyć szanse na wykrycie zagrożenia terrorystycznego stało się dla wielu uzasadnionym powodem do ograniczenia swojej prywatności. Nie istniały jednak żadne kryteria, według których owo przetwarzanie danych osobistych miałyby być przeprowadzane, działało się to nierzadko bez zgody czy jakiegokolwiek nawet podstawy prawnej, co jak wiadomo, wykracza poza kompetencje władz w demokratycznym państwie prawa. Z tego też względu Polski ustawodawca zadbał o uregulowanie szczególnej ochrony danych osobowych zarówno w artykule 51 Konstytucji, jak i w osobnej ustawie, co zostało już poruszone w tym artykule⁴⁰.

W ostatnich latach jednak doszło do wielu sytuacji i wydarzeń, które zwróciły uwagę świata na problem cyberbezpieczeństwa i granic, do jakich może się posunąć władza państwowa przy zbieraniu i przetwarzaniu danych osobowych celem zapewnienia porządku publicznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego.

Niewątpliwie jednym z najważniejszych wydarzeń, które zwróciło uwagę świata na problem cyberbezpieczeństwa w relacji wertykalnej, było ujawnienie przez Edwarda Snowdena sposobów inwigilowania obywateli przez amerykańską agencję wywiadowczą NSA (National Security Agency) z użyciem systemu PRISM w 2013 r. Z jego relacji wynikało, że w 2007 r. amerykański Kongres zatwierdził użycie tego systemu, zaś w 2008 przyznał immunitet spółkom

³⁸ Ch. Busch, A. De Franceschi, *Granular Legal Norms: Big Data and the Personalization of Private Law* (March 06, 2018). Forthcoming in Vanessa Mak, Eric Tjong Tjin Tai and Anna Berlee (eds.), *Research Handbook on Data Science and Law*, Edward Elgar 2018.

³⁹ W.D. Eggers, R. Hamill, A. Ali, *Data as the new...* [przyp. 32].

⁴⁰ P. Sobczyk, *Ochrona danych osobowych jako element prawa do prywatności*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2009, nr 9(1), s. 199–218.

uczestniczącym w całej procedurze⁴¹. Co więcej, przyznano Agencji możliwość przymuszania spółek niechętnych do współpracy. System rozszerzono także o rozmowy telefoniczne, zbierając od spółki VERIZON informacje dotyczące przeprowadzanych rozmów, takie jak liczba uczestników, długość rozmowy, lokalizacja rozmówców⁴². Dotyczyło to rozmów zarówno w ramach USA, jak również pomiędzy USA a innymi państwami. Raport z „The Wall Street Journal” z 2013 r. podaje, że działaniem systemu gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących rozmów telefonicznych objęte były w zasadzie wszystkie połączenia w kraju. Co więcej, NSA miało możliwość odszyfrowania zaszyfrowanych wiadomości⁴³.

Z tym ostatnim aspektem związana jest też inna kontrowersja, mianowicie dotycząca niedawnego zabójstwa pochodzącego z Arabii Saudyjskiej dziennikarza Jamala Khashoggię. Do zabójstwa miało dojść w konsulacie Arabii Saudyjskiej w Stambule, jednak sprawa od początku obrosła poważnymi kontrowersjami. Co ciekawe, jako dowód w sprawie miały posłużyć zarejestrowane przez aplikację Whatsapp nagrania dokumentujące zabójstwo i znajdujące się w posiadaniu tureckich służb specjalnych⁴⁴. Aplikacja Whatsapp zdobyła popularność między innymi ze względu na fakt, iż rejestrowane przez nią rozmowy i połączenia miały być szyfrowane, co jednak w toku tej sprawy okazało się nie być szczególną przeszkodą dla poszczególnych służb. Co więcej, pojawiły się głosy, jakoby okolicznością, która naraziła Khashoggię w oczach wywiadu Arabii Saudyjskiej, było przejęcie jego prywatnych rozmów z tej aplikacji⁴⁵.

Przy okazji wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych okazało się, że dane masowo zbierane przez serwisy społecznościowe mogą być wykorzystywane przez strony trzecie do manipulowania gustami i zapatrywaniami politycznymi użytkowników tych serwisów, co realnie wpłynęło na wynik wyborów i przechyliło ich szalę. Wyspecjalizowana grupa Cambridge Analytica, korzystając z zaawansowanych algorytmów, była w stanie przetworzyć dostępne im dane zapewnione przez serwisy, takie jak Facebook, aby wykreować profile poszczególnych internautów i w ten sposób, określając ich osobowość i schemat zachowań, skierować do nich odpowiednio przystosowaną wiadomość mającą nastroić ich do oddania odpowiedniego głosu⁴⁶.

⁴¹ L. Rathnam, *PRISM, Snowden and Government Surveillance: 6 things you need to know*, <https://www.cloudwards.net/prism-snowden-and-government-surveillance/> (dostęp: 30.03.2019).

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-45935823> (dostęp: 30.03.2019).

⁴⁵ Ninda dos Santos, Michael Kaplan, Jamal Khashoggi's private WhatsApp messages may offer new clues to killing.

⁴⁶ S. Czubkowska, *Afera Cambridge Analytica. Facebook wybrał Amerykanom prezydenta. Czy nam też wybierze? I jeszcze na tym zarobi*, 24.03.2018, <http://wyborcza.pl/7,156282,23182834,afenam-tez-wyberze?I-jeszcze-na-tym-zarobi>.

Sytuacje te obrazują, jak pozornym w obecnych czasach zabezpieczeniem jest ochrona danych osobowych i prawa do prywatności wobec siły aparatu władzy, szczególnie gdy na szali stoi bezpieczeństwo wewnętrzne danego państwa lub jego interes polityczny. Najdobitniej przedstawia to przykład Chińskiej Republiki Ludowej, gdzie tradycyjnie kwestia bezpieczeństwa, jak i ogólnie prawa wspólnoty stawiane są ponad prawa jednostki. Państwo to wciela w życie system największej kontroli swoich obywateli, głównie z wykorzystaniem Big Data, oparty na systemach rozpoznawania twarzy, danych biometrycznych czy nawet sposobom chodzenia. Brak regulacji czy konstytucyjnych zabezpieczeń oraz olbrzymie nakłady finansowe zarówno ze strony państwa, jak i współpracujących z nim ściśle podmiotów prywatnych sprawiają, że jednostka niemal całkowicie pozbawiona jest ochrony przed działaniem władz, chociaż poziom stabilności i bezpieczeństwa w tych krajach zazwyczaj utrzymywany jest na nad wyraz wysokim poziomie⁴⁷.

Uwagi końcowe

Przedstawione przykłady pokazują istotę konfliktu: prawo do prywatności i ochrony dóbr osobistych, w tym danych osobowych, a konieczność zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego z wykorzystaniem tych danych. Zdaniem autorów nie da się bezrefleksyjnie przyznać wyższości jednej z tych wartości. Zbyt duża ochrona prywatności czy dostępu do danych osobowych może zachęcać do działań niezgodnych z prawem i poczucia bezkarności (jak to ma miejsce na przykład w przypadku sieci TOR, za pośrednictwem której często dochodzi do zakupu broni, handlu narkotykami czy rozpowszechniania pornografii)⁴⁸ lub nawet ograniczać możliwość realizacji swoich praw podmiotowych, na przykład prawa do sądu, ze względu na niemożność zebrania danych potrzebnych do sporządzenia pozwu⁴⁹. Z drugiej strony gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych przez podmioty trzecie musi podlegać wyraźnej regulacji, w przeciwnym razie nieuchronnie dążyć będzie do naruszenia praw podmiotowych i konstytucyjnie chronionych dóbr osobistych obywateli. Podczas gdy w świecie zachodnim mechanizmy ochrony danych osobowych

ra-cambridge-analytica-facebook-wybral-amerykanom.html?disableRedirects=true (dostęp: 31.03.2019).

⁴⁷ Z. Doffman, *Why We Should Fear China's Emerging High-Tech Surveillance State*, <https://www.forbes.com/sites/zakdoffman/2018/10/28/why-we-should-fear-chinas-emerging-high-tech-surveillance-state/#18eb89bb4c36> (dostęp: 25.04.2019).

⁴⁸ A. Krauz, *Mroczna strona internetu – TOR niebezpieczna forma cybertechnologii*, „Dydaktyka Informatyki” 2017, nr 12, s. 63–74.

⁴⁹ Wyrok NSA z 22.03.2018, sygn. I OSK 454/16.

i prawa do prywatności rozszerzane są coraz bardziej, na wschodzie następują ograniczenia tej prywatności z użyciem masowych zbiorów danych osobowych, co kreuje ciekawą oś, wzdłuż której być może opisywany w artykule konflikt będzie się dalej rozwijał. Nie da się jednoznacznie stwierdzić, która z dróg jest korzystniejsza, choć nie ulega wątpliwości, że poszanowanie prawa do prywatności i zapewnienie mechanizmów pozwalających obywatelom realnie władać i kontrolować dostęp osób trzecich, w tym władzy państwowej, do dotyczących ich danych stanowi podstawę, na której oparte muszą być demokratyczne państwa prawa na całym świecie.

dr Maria Ochwat

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

DOBROBYT I STABILIZACJA A PRAWA CZŁOWIEKA W SINGAPURZE

Uwagi wstępne

Singapurska koncepcja praw człowieka stanowi odzwierciedlenie azjatyckiego systemu wartości, w którym dobrobyt¹ i stabilizacja są ważniejsze niż prawa jednostki. Singapur, mimo niewielkich rozmiarów terytorialnych, a także braku zasobów naturalnych, jest jednym z najbogatszych państw świata. Ceną, jaką społeczeństwo singapurskie płaci za wysoki standard życia, są liczne ograniczenia i poğwałczenia praw człowieka.

Celem niniejszego artykułu jest analiza przyczyn, dla których dobrobyt gospodarczy, dobro społeczeństwa w Singapurze są ważniejsze niż przestrzeganie międzynarodowych standardów praw człowieka. Cel ten zostanie zrealizowany poprzez zaprezentowanie azjatyckiej koncepcji praw człowieka, gwarancji praw człowieka w Singapurze oraz aktualnego stanu poszanowania praw człowieka w Singapurze. Rozważania merytoryczne zostaną poprzedzone omówieniem sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej tego państwa.

Sytuacja społeczno-polityczno-gospodarcza Singapuru

Fundamentalne zasady ustroju politycznego Singapuru zostały określone w Konstytucji Republiki Singapuru z 9 sierpnia 1965 r.². Niektóre zasady zostały przedstawione wprost, a inne można wywieść z analizy ustawy zasadniczej.

¹ Istnieje wiele definicji dobrobytu. Można mówić o dobrobycie społecznym, a także gospodarczym. Dobrobyt społeczny najczęściej rozumiany jest jako pewien stan poczucia komfortu, zdrowia i szczęścia, natomiast dobrobyt gospodarczy jest ściśle związany z tym, ile społeczeństwo wytwarza i w jakim stopniu ta produkcja pozwala na zaspokajanie potrzeb; M. Trzeciak, *Mierniki dobrobytu gospodarczego*, <https://www.gimwersity.pl/files/document/afe3207e09e6d6136f1d42ab-8bda891c1448141123.pdf> (dostęp: 05.04.2019).

² *Constitution of the Republic of Singapore*, <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (dostęp: 05.04.2019).

Singapur jest państwem unitarnym (co wynika z treści konstytucji). Jego ustrój, zgodnie z art. 3, został określony jako „suwerenna republika”. Władza suwerenna należy do narodu (art. 3). Najwyższym prawem w Singapurze (również art. 3) jest konstytucja, a wszystkie inne prawa stanowione przez władzę ustawodawczą muszą być z nią zgodne. Singapur jest państwem prawa, co wynika z treści ustawy zasadniczej. Konstytucja gwarantuje ponadto poszanowanie praw człowieka, którym została poświęcona część IV tegoż dokumentu³.

W Singapurze realizowana jest zasada trójpodziału i równoważenia się władz (na co wskazuje analiza treści konstytucji), a także zasada niezależności sądów i trybunałów. Ponadto występuje tu zasada parlamentarnej formy rządu oraz zasada pluralizmu politycznego. Wreszcie w Singapurze rozwinęły się formy demokracji pośredniej, jak również bezpośredniej. Obywatele wykonują swoje uprawnienia za pośrednictwem organów przedstawicielskich, które w wyborach uzyskują legitymizację do działania w imieniu i interesie narodu. W Singapurze funkcjonuje jednoizbowy parlament. Znany jest także mandat przedstawicielski. Przykładem demokracji bezpośredniej jest referendum. Konstytucja Singapuru wspomina o nim w związku ze zmianą konstytucji w kwestii dotyczącej suwerenności⁴. W Singapurze nie ma decentralizacji władzy państwowej, co tłumaczy się niewielkimi rozmiarami terytorialnymi państwa.

W Singapurze występuje system partii dominującej. Od 1959 r. władzę nieprzerwanie sprawuje Partia Akcji Ludowej (PAP), która uważa się za twórczynię niepodległego Singapuru. W każdych wyborach parlamentarnych uzyskuje ona wręcz miażdżącą przewagę nad innymi partiami⁵. Program partii odwołuje się do tradycji konfucjańskiej, mówi o potrzebie istnienia sprawiedliwego rządu, który dba o swoich obywateli. PAP odniosła wiele sukcesów społecznych i gospodarczych. Należy przy tym zauważyć, że partia nierzadko wykorzystuje do osiągnięcia swych celów aparat państwowy oraz środki masowego przekazu, a nawet wymiar sprawiedliwości. Bywa, że sądy wymierzają przedstawicielom opozycji, dziennikarzom i aktywistom krytykującym działania rządu kary finansowe za „zniesławienie rządu”, a nawet karę pozbawienia wolności⁶.

Ustawa o bezpieczeństwie wewnętrznym państwa⁷ pozwala na uwięzienie bez procesu sądowego osób „zagrożających interesowi państwowemu, porządkowi publicznemu i bezpieczeństwu Singapuru oraz propagujących nienawiść rasową, religijną bądź klasową”. Dla przypomnienia – w latach 1963, 1968,

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Zarejestrowanych jest 38 partii, z czego 12 stworzyło 6 koalicji, <http://www.singapore-elections.com/political-parties.html> (dostęp: 20.04.2019).

⁶ M. Bankowicz, *System polityczny Singapuru. Ewolucja historyczna i teraźniejszość*, Kraków 2005, s. 171.

⁷ *Internal Security Act, Chapter 143*, <https://sso.agc.gov.sg/Act/ISA1960> (dostęp: 10.04.2019).

1970 i 1987 – władze podjęły akcje represyjne przeciwko rzeczywistym lub domniemanym komunistom⁸.

Istnieje pogląd, że społeczeństwo singapurskie jest nieufne wobec idei systemu wielopartyjnego, ponieważ mogłoby to doprowadzić do eskalacji konfliktów, a w konsekwencji sparaliżować funkcjonowanie instytucji państwowych. Partiom politycznym nie sprzyja obowiązujący system większościowy z okręgami grupowej reprezentacji, który uniemożliwia w zasadzie opozycji dostęp do parlamentu, a także inne postanowienia prawa wyborczego, jak na przykład wymóg złożenia wysokiego depozytu finansowego (osiem tysięcy dolarów singapurskich). Depozyt taki przepada, jeśli nie uzyska się przynajmniej 12,5% ważnie oddanych głosów w okręgu wyborczym. Do głosowania na partię inną niż PAP zniechęcają przepisy Ustawy o zasadach działania władz lokalnych z 1988 r., która zakłada tworzenie tyle jednostek władzy lokalnej, ile jest okręgów wyborczych. Co więcej, wybrani z okręgów posłowie nie tylko reprezentują ludność w parlamencie, ale i stają na czele lokalnych ośrodków władzy. Obywatele obawiają się, że po ewentualnym zwycięstwie w wyborach kandydatów partii opozycyjnych jako zwierzchnicy lokalnej administracji będą mieli znacznie mniejsze środki i możliwości działania niż przedstawiciele partii rządzącej.

Mimo odnotowywanych przypadków łamania praw człowieka i nadużyć dokonywanych przez obowiązujące władze państwowe Singapur uważa się za państwo pokojowe. W rankingu Global Peace Index z 2018 r., obejmującym 163 państwa, Singapur zajął ósme miejsce. Jednocześnie poprawił swój wynik w porównaniu do roku poprzedniego o trzy miejsca⁹.

Singapur zamieszkuje około 5640 osób¹⁰. Największą grupę etniczną stanowią Chińczycy (około 74,3%), Malajowie (13,4%), Hindusi (9%), inni (3,2%). Obowiązują cztery języki urzędowe: angielski, chiński, malajski, tamilski¹¹. Ludność pochodzenia chińskiego wyznaje buddyzm, taoizm, konfucjanizm i chrześcijaństwo, malajska – islam, induska – islam i hinduizm, europejska – chrześcijaństwo. Buddyści i taoiści stanowią łącznie 42,5% wyznawców, muzułmanie – 14,9%, chrześcijanie – 14,6% taoizm – 8,5%, hindusi – 4,0%. Około 15% społeczeństwa nie deklaruje żadnej przynależności religijnej¹².

Singapur słynie z wysokiego rozwoju gospodarczego i społecznego. Wartość Human Development Index (HDI) w 2017 r. wyniosła 0,932, ustawiając Singapur

⁸ M. Bankowicz, *System...*, s. 172.

⁹ *Global Peace Index 2018. Measuring peace in a complex world*, Institute of Economics and Peace, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf> (dostęp: 10.04.2019).

¹⁰ <https://www.singstat.gov.sg/modules/infographics/population> (dostęp: 10.04.2019).

¹¹ *Singapore*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sn.html> (dostęp: 12.04.2019).

¹² *Singapur*, https://singapur.msz.gov.pl/pl/economic_section/info_ogolne/ (dostęp: 11.04.2019).

na dziewiątym miejscu na 189 krajów i terytoriów. W latach 1990–2017 wartość HDI w Singapurze wzrosła z 0,718 do 0,932, co stanowi wzrost o 29,8%¹³.

W 2017 r. długość życia w Singapurze wynosiła 80,7 lat dla mężczyzn i 85,2 dla kobiet. W 2018 r. współczynnik dzietności wynosił 1,14. Współczynnik śmiertelności wśród dzieci wynosił 2 na 1000 urodzeń żywych. Mówiąc natomiast o wykształceniu w 2018 r., w grupie osób od 25 lat wzwyż odnotowano: 26,5% osób bez wykształcenia, 17,8% z wykształceniem podstawowym, 9,1% ze średnim, 15,1% pomaturalnym i 31,6% wyższym. W ostatnim roku zwiększyła się także liczba gospodarstw domowych¹⁴. W Singapurze około 23% miejsc parlamentarnych zajmują kobiety. Udział kobiet w rynku pracy wynosi 60,5% w porównaniu z 76,8% dla mężczyzn¹⁵.

Singapur ma wysoko rozwiniętą gospodarkę wolnorynkową. Według Index of Economic Freedom Singapur ulokował się na drugiej pozycji w rankingu obejmującym 180 państw¹⁶. Nie ma tu korupcji (według Corruptions Perception Index z 2018 r., przygotowanego przez organizację Transparency International, Singapur wraz z takimi państwami, jak: Finlandia, Szwecja i Szwajcaria zajął trzecie miejsce na 180 państw)¹⁷, ceny są stabilne¹⁸, a PKB na mieszkańca wyższy niż w większości krajów rozwiniętych (57 714,30 dolarów amerykańskich w 2017 r.). Bezrobocie jest bardzo niskie i wynosi około 2%¹⁹.

Gospodarka w dużym stopniu zależy od eksportu, zwłaszcza elektroniki, produktów ropopochodnych, chemikaliów, urządzeń medycznych i optycznych, farmaceutyków. Dobrze rozwijają się sektory transportu, biznesu i usług finansowych. W ostatnich latach rząd próbuje zrestrukturyzować gospodarkę Singapuru, aby uniezależnić się od siły roboczej z zagranicy, zwiększyć produktywność i płace przy zwalniającym wzroście siły roboczej i starzejącym się społeczeństwie. Singapur przyciąga zagranicznych inwestorów stawiających głównie na produkcję farmaceutyków i technologie medyczne. Podejmuje także działania na rzecz umocnienia swojej pozycji jako wiodącego centrum finansowego i technologicznego w Azji Południowo-Wschodniej. Singapur jest stroną umowy o partnerstwie na rzecz Pacyfiku (CPTPP) oraz Regionalnego

¹³ UNDP, http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/SGP.pdf (dostęp: 11.04.2019).

¹⁴ *Population*, <https://www.singstat.gov.sg/modules/infographics/population> (dostęp: 10.04.2019).

¹⁵ UNDP, http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/SGP.pdf (dostęp: 10.04.2019).

¹⁶ *Singapore*, <https://www.heritage.org/index/country/singapore> (dostęp: 11.04.2019).

¹⁷ *Transparency International*, <https://www.transparency.org/cpi2018> (dostęp: 11.04.2019).

¹⁸ *Singapore*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sn.html> (dostęp: 11.04.2019).

¹⁹ *Singapore*, <https://www.heritage.org/index/country/singapore> (dostęp: 11.04.2019).

Kompleksowego Partnerstwa Gospodarczego (RCEP). W roku 2015 Singapur utworzył z innymi członkami ASEAN Wspólnotę Gospodarczą ASEAN²⁰.

Azjatycka koncepcja praw człowieka

Według wielu państw azjatyckich współczesne postrzeganie praw człowieka stanowi wytwór cywilizacji zachodniej i nie przystaje do świata azjatyckiego. Nie można bowiem mówić o prawach człowieka w oderwaniu od wartości azjatyckich, przede wszystkim konfucjańskich²¹.

Podstawą konfucjanizmu jest założenie, że ludzie mają obowiązki wobec swoich bliźnich. To także przeświadczenie, że wszyscy mają takie same pragnienia, a także prawa. Jeśli wypełniają zobowiązania wobec innych, prawa człowieka będą respektowane²².

Można tu dostrzec wyraźny związek praw człowieka ze wspólnotą, a właściwie prymat wspólnoty i obowiązków wobec niej nad prawami jednostki. Co więcej, zwraca się uwagę na potrzebę zaufania społeczeństwa do władzy i przywódców²³. Znajduje to potwierdzenie w typologii czterech wymiarów kultury Geerta Hofstede'go. Singapur jest przykładem kultury o dużym dystansie do władzy, kolektywnej, o niskim stopniu unikania niepewności, a także męskiej. Oznacza to między innymi, że:

- ludzie należą do wielopokoleniowej rodziny albo klanów, które opiekują się swoimi członkami w zamian za lojalność,
- istnieje wyraźna orientacja na grupę (kolektyw), a także świadomość tak zwana „my”,
- tożsamość jednostki określana jest przez system społeczny,
- każdy człowiek powinien przede wszystkim troszczyć się o dobro całej wielopokoleniowej rodziny, społeczności, w której żyje, a dopiero w dalszej kolejności o swoje dobro,
- nagradzany jest udział w realizowaniu zadań grupowych i współpraca z innymi członkami grupy dla osiągnięcia wspólnych korzyści,

²⁰ *Singapore*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sn.html> (dostęp: 11.04.2019).

²¹ *Simon S.C. Tay, Human Rights, Culture, and the Singapore Example*, <https://www.lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/4564701-41.Tay.pdf> (dostęp: 11.04.2019).

²² *A Confucian approach to human rights*, <https://en.unesco.org/courier/2018-4/confucian-approach-human-rights> (dostęp: 05.2019).

²³ *Prosperity versus individual rights? Human rights, democracy and the rule of law in Singapore, An International Bar Association Human Rights Institute Report July 2008*, <https://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUid=93326691-c4da-473b-943a-dd0fc76325e8> (dostęp: 02.04.2019).

- odpowiedzialność i wina mają charakter zbiorowy,
- wysoko cenione są takie wartości, jak: spełnianie obowiązku, podporządkowanie, tradycja, wiek, bezpieczeństwo zbiorowe, status i hierarchia,
- zasady porządku, obowiązków oraz bezpieczeństwa ustala organizacja lub klan,
- władza określa, co jest dobre, a co złe,
- płeć określa role społeczne,
- ważne jest poczucie spokoju i nieodczuwanie stresu²⁴.

Istnieje przy tym przekonanie, że prawa społeczne i gospodarcze są ważniejsze niż prawa osobiste i polityczne. Ograniczenie praw osobistych i politycznych, w pewnych okolicznościach, uważa się za uzasadnione, jeśli umożliwia to wzrost gospodarczy, daje gwarancję stabilności społeczeństwa, zapewnia ludziom środki do życia²⁵.

Niniejszy pogląd znalazł odzwierciedlenie w deklaracji bangkockiej z 1993 r. (jedynym dokumencie azjatyckim wyrażającym oficjalne stanowisko państw tego regionu w niektórych kwestiach związanych z prawami człowieka)²⁶, której sygnatariuszem jest również Singapur. Zgodnie z paragrafem 19 deklaracji „ubóstwo jest jedną z zasadniczych barier przeszkadzających w pełnym urzeczywistnieniu praw człowieka”²⁷, dlatego też najpierw należy zająć się ograniczeniem skali nędzy, a dopiero później dyskutować o implementacji praw osobistych i politycznych.

Rząd Singapuru utrzymał takie stanowisko w specjalnym raporcie przygotowanym w odpowiedzi na ocenę sytuacji praw człowieka dokonaną przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 2015 r. W raporcie uznano konieczność zapewnienia ochrony praw człowieka, jednakże w opinii rządu Singapuru powinno być to podejście pragmatyczne, a nie ideologiczne. Przypomniano, że każdorazowo prawa człowieka należy rozpatrywać w danym kontekście kulturowym, gospodarczym, społecznym i historycznym. Należy koncentrować się głównie na tych prawach, które przede wszystkim pozwolą na realizację interesów państwa i społeczeństwa. Podstawą rozwoju gospodarczego w Singapurze jest bowiem

²⁴ J. Mikułowski Pomorski, *Komunikacja międzykulturowa – wprowadzenie*, Kraków 2003, s. 110–118.

²⁵ *Prosperity versus individual rights? Human rights, democracy and the rule of law in Singapore, An International Bar Association Human Rights Institute Report July 2008*, <https://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUid=93326691-c4da-473b-943a-dd0fc76325e8> (dostęp: 02.04.2019).

²⁶ M. Stępień, *Deklaracja Bangkocka – azjatycki głos w sprawie praw człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia” 2010, <http://bazhum.muzhp.pl/czasopismo/22/?idno=2136> (dostęp: 10.04.2019).

²⁷ *Final Declaration of the Regional Meeting for Asia of the World Conference on Human Rights*, https://www.hurights.or.jp/archives/other_documents/section1/1993/04/final-declaration-of-the-regional-meeting-for-asia-of-the-world-conference-on-human-rights.html (dostęp: 10.04.2019).

stabilność, bezpieczeństwo i harmonia. W raporcie Singapur zgodził się również z potrzebą wprowadzenia zakazu dyskryminacji osób należących do mniejszości seksualnych, nie zmienił jednak podejścia do kary śmierci²⁸.

Warto przy okazji zauważyć, że azjatycka koncepcja praw człowieka różni się znacznie od tej wypracowanej na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych czy Rady Europy. Według międzynarodowego prawa publicznego prawa człowieka są:

- naturalne, gdyż posiadamy je z tytułu naszego człowieczeństwa;
- przyrodzone, co oznacza, że nie trzeba na nie zasługiwać, dziedziczyć czy też kupować;
- powszechne – takie same dla wszystkich, bez względu na rasę, płeć, religię, narodowość, pochodzenie społeczne czy poglądy;
- niezbywalne, co oznacza, że nie mogą być przez nikogo odebrane, nawet sama jednostka nie może się ich zrzec;
- niepodzielne, a więc człowiek ma jednocześnie prawo do wolności, bezpieczeństwa i tym podobnych;
- indywidualne – ich podmiotem jest bowiem pojedynczy człowiek²⁹.

Gwarancje praw człowieka w Singapurze

Konstytucja Singapuru gwarantuje obywatelom prawa człowieka. Poświęcono im rozdział IV zatytułowany *Fundamentalne wolności konstytucji*. Sam rozdział liczy zaledwie siedem artykułów.

Konstytucja gwarantuje wolność jednostki ludzkiej. Zgodnie z art. 9 nikt nie może być pozbawiony życia ani wolności, oczywiście z wyjątkiem sytuacji przewidzianych przez prawo (art. 9 ust. 1). Osoba zatrzymana, która kwestionuje zasadność zatrzymania, może złożyć skargę w Sądzie Najwyższym lub jakimkolwiek innym sądzie. W takiej sytuacji sąd ma obowiązek jak najszybciej zbadać sprawę i jeśli uzna skargę za zasadną, bezzwłocznie taką osobę zwolnić (art. 9 ust. 2). Każdy zatrzymany musi być bezzwłocznie poinformowany o stawianych mu zarzutach, ma także prawo do skorzystania z pomocy obrońcy (art. 9 ust. 3).

Ciekawe jest to, iż niniejsze postanowienia nie dotyczą „obcego wroga i osoby aresztowanej za znieważenie parlamentu” (art. 9 ust. 6). Warto też zauważyć, że wspomniany artykuł nie zabrania zatrzymania lub aresztowania

²⁸ C. Yong, *Singapore's approach to human rights 'pragmatic', says Govt in report to the United Nations*, <https://www.straitstimes.com/singapore/singapores-approach-to-human-rights-pragmatic-says-govt-in-report-to-the-united-nations> (dostęp: 10.04.2019).

²⁹ M. Nowicki, *Co to są prawa człowieka* [w:] *Szkola praw człowieka*, z. 1, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1998, s. 7–8 oraz *Każdy ma prawo*, film, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1998.

każdej osoby w interesie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prawo zezwala również na zatrzymanie i aresztowanie osób nadużywających leków lub zażywających środki odurzające w celu poddania ich leczeniu i rehabilitacji (art. 9 ust. 6).

Artykuł 10 ust. 1 wprowadza zakaz niewolnictwa oraz pracy przymusowej. W sytuacji nadzwyczajnej parlament może nakazać jednak obowiązek pracy „dla celów państwowych” (art. 10 ust. 2).

Artykuł 11 ust. 1 mówi natomiast o tym, że prawo nie działa wstecz, a ust. 2, że nikt nie może być ścigany lub skazywany z powodu faktów, co do których został już niewinny lub skazany.

W art. 12 ust. 1 wszystkim obywatelom zagwarantowano równość praw i równość przed prawem. Tym samym niedopuszczalna jest jakakolwiek dyskryminacja ze względu na religię, rasę, pochodzenie czy miejsce urodzenia (art. 12 ust. 2). Zakazuje się także skazywania obywateli Singapuru na banicję i usunięcie z kraju (art. 13 ust. 1).

W dalszej części konstytucja gwarantuje swobodę przemieszczania się oraz wyboru miejsca zamieszkania (art. 13 ust. 2), wolność słowa oraz wypowiedzi (art. 14 ust. 1 pkt a), wolność pokojowych zgromadzeń (art. 14 ust. 1 pkt b) oraz stowarzyszeń (art. 14 ust. 1 pkt c).

Niniejsze wolności podlegają ograniczeniom w sytuacji wystąpienia zagrożenia dla „bezpieczeństwa Singapuru lub jakiejś jego części, przyjacielskich stosunków z innymi krajami, porządku publicznego bądź moralności”, a także w celu „ochrony przywilejów parlamentu”, „przeciwdziałania znieważeniu sądu, zniesławieniu lub podburzaniu do popełnienia przestępstwa” (art. 14 ust. 2 pkt a, b, c).

Gwarantuje się również wolność sumienia i wyznania, w tym praktykowania i propagowania własnej religii (art. 15 ust. 1) oraz tworzenia związków i instytucji religijnych (art. 15 ust. 3). Ta wolność też podlega ograniczeniom ze względu na moralność, porządek publiczny czy bezpieczeństwo.

W Singapurze nie istnieją krajowe instytucje do spraw praw człowieka, a zatem pokrzywdzony może domagać się zadośćuczynienia za doznane krzywdy jedynie na drodze sądowej.

Singapur niechętnie ratyfikuje międzynarodowe konwencje praw człowieka, a jeśli tak, to zwykle z pewnymi zastrzeżeniami. Do tej pory ratyfikował *Międzynarodową konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej* oraz *Konwencję o prawach dziecka*, również protokoły dodatkowe (w sprawie wykorzystywania dzieci w konfliktach zbrojnych oraz handlu, ale już nie w prostytucji i pornografii dziecięcej). Jest także stroną *Konwencji przeciw ludobójstwu*³⁰.

³⁰ OHCHR, <http://indicators.ohchr.org/> (dostęp: 05.04.2019).

Mimo to Singapur jest zobowiązany do przestrzegania praw człowieka z kilku powodów. Otóż jako członek Organizacji Narodów Zjednoczonych jest związany przepisami Konwencji Narodów Zjednoczonych, której jednym z celów jest zagwarantowanie ochrony praw człowieka. Tym samym Singapur jest zobligowany do przestrzegania praw człowieka określonych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Wprawdzie do dziś nie ratyfikował *Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych*, to jednak ratyfikując *Konwencję praw dziecka*, zobowiązał się do poszanowania m.in. wolności słowa. Wreszcie, jako członek the Commonwealth³¹, ma obowiązek przestrzegać zasad określonych w przyjętych deklaracjach, zgodnie z którymi państwa członkowskie są „zjednoczone i zaangażowane w działania na rzecz demokracji, rządów prawa, dobrego rządu, wolności słowa i ochrony praw człowieka”³².

Kwestie związane z prawami człowieka podejmuje również ASEAN, którego Singapur jest członkiem. Zważając jednak na brak mechanizmów kontrolnych w odniesieniu do praw człowieka, trudno uznać ASEAN za skutecznego obrońcę praw człowieka³³.

Sytuacja praw człowieka w Singapurze

Problem respektowania praw człowieka w Singapurze od lat stanowi przedmiot zainteresowania międzynarodowych organizacji praw człowieka. Wśród najczęściej łamanych praw człowieka wymienia się: wolność słowa, wolność zgromadzeń i stowarzyszania się, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawo do rzetelnego procesu sądowego. Ponadto utrzymywana i wykonywana jest kara śmierci, dyskryminowane są mniejszości seksualne, a także migranci zarobkowi.

Według rankingu World Press Freedom Index, obejmującego 180 państw, organizacji Reporterzy bez Granic, Singapur znalazł się w 2019 r. na 151 miejscu, podobnie było w latach 2018³⁴ i 2017³⁵.

³¹ *The Commonwealth*, <http://thecommonwealth.org/member-countrie> (dostęp: 05.04.2019).

³² *The Harare Commonwealth Declaration, 1991 (Issued by Heads of Government in Harare, Zimbabwe)*, <http://thecommonwealth.org/sites/default/files/history-items/documents/Harare%20Commonwealth%20Declaration%201991.pdf> oraz *Singapore declaration of commonwealth principles 1971*, <http://thecommonwealth.org/sites/default/files/history-items/documents/Singapore%20Declaration.pdf> (dostęp: 10.04.2019).

³³ *ASEAN*, <https://humanrightsinasean.info/asean-intergovernmental-comission-human-rights/about.html>, <https://humanrightsinasean.info/asean-commission-rights-women-and-children/about.html>, <https://humanrightsinasean.info/asean-committee-migrant-workers/about.html> (dostęp: 15.04.2019).

³⁴ *RSF*, <https://rsf.org/en/ranking/2018> (dostęp: 03.04.2019).

³⁵ *RSF*, <https://rsf.org/en/ranking/2017#> (dostęp: 03.04.2019).

Dziennikarze, którzy ośmielają się krytykować władze państwowe, są represjonowani. Regularnie oskarżani są o zniesławienie czy wręcz wszczynanie buntu w społeczeństwie, za co grozi im nawet do 21 lat pozbawienia wolności. Ponadto wywierana jest presja na media, by te zwolniły ich z pracy. Niektórych dziennikarzy zmusza się do opuszczenia kraju. Urząd ds. Rozwoju Mediów może cenzurować wszystkie publikacje. Dziennikarze i media, w obawie przed konsekwencjami, nierzadko dokonują autocenzury. Ci, którzy tego nie robią, często otrzymują od władz maile z pogroźkami, że jeśli nie usuną obraźliwych, zdaniem władz państwowych, artykułów mogą trafić do więzienia nawet na 20 lat³⁶.

W roku 2018 świat obiegła informacja o zarzutach przeciwko pięciu niezależnym internetowym serwisom informacyjnym i co najmniej siedmiu dziennikarzom i blogerom³⁷. Można wspomnieć tu chociażby o Terrym Xu, redaktorem naczelnym serwisu internetowego *The Online Citizen*, którego zatrzymano 20 listopada 2018 r. w związku z opublikowaniem na stronie listu od czytelnika. List zawierał krytykę działalności premiera Lee Hsien Loonga oraz partii PAP. Co więcej, jego autor mówił o korupcji na najwyższych szczeblach władzy, a także łamaniu przez nich konstytucji. Urząd ds. Rozwoju Mediów nakazał T. Xu usunięcie z serwisu wspomnianego listu w przeciągu sześciu godzin, ponieważ, zdaniem Urzędu, list „zawierał poważne zarzuty podważające zaufanie społeczeństwa co do uczciwości rządu”. T. Xu o całej sytuacji poinformował czytelników na portalu Facebook. W konsekwencji został zatrzymany, a cały sprzęt skonfiskowany. Wprawdzie po kilkugodzinnym przesłuchaniu Xu został zwolniony, ale sprzęt, jak argumentowano, ze względu na trwające dochodzenie nie został zwrócony. Mimo to 26 listopada 2018 r. serwis *The Online Citizen* wznowił działalność dzięki zakupieniu nowego sprzętu³⁸.

Podobny los spotkał singapurskiego aktywistę Roya Ngernga, który na swoim blogu skrytykował politykę rządu, nierówności społeczne, a także zarządzanie państwowym funduszem emerytalnym. Mężczyznę zwolniono z pracy, nałożono na niego także karę grzywny przekraczającą 150 000 dolarów amerykańskich. Warto wreszcie wspomnieć o innym singapurskim aktywiście – Jolovaniu Whamie oskarżonym o zniesławienie państwa z powodu zamieszczenia 27 kwietnia 2018 r. na swoim koncie w serwisie Facebook postu następującej treści: „sędziowie Malezji są bardziej niezależni niż Singapur orzekający w sprawach o charakterze politycznym”³⁹.

³⁶ *RSF*, <https://rsf.org/en/singapore> (dostęp: 03.04.2019).

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Singapore police seize equipment, interrogate editor of The Online Citizen*, <https://cpj.org/2018/11/singapore-police-seize-equipment-interrogate-edito.php> (dostęp: 05.04.2019).

³⁹ *Singapore: End Broad Restrictions on Speech. Prime Minister's Statement Highlights Limits on Freedom of Expression*, <https://www.hrw.org/news/2018/06/14/singapore-end-broad-restrictions-speech> (dostęp: 10.04.2019).

Art. 14 Konstytucji Singapuru gwarantuje obywatelom wolność stowarzyszenia się, jednakże pozwala parlamentowi na jej ograniczenie, jeśli uzna on, iż jest to „niezbędne lub wskazane” w celu zapewnienia bezpieczeństwa, porządku publicznego lub moralności.

Zgodnie z Ustawą o stowarzyszeniach można odmówić rejestracji partii, której działalność stanowiłaby zagrożenie dla „pokoju, dobrobytu lub porządku publicznego Singapuru” lub byłaby sprzeczna z interesem państwa, powiązanej z organizacjami poza granicami kraju, jeśli relacje te zagrażałyby interesom kraju⁴⁰.

Do partii politycznych odnosi się również art. 5 ustawy o bezpieczeństwie wewnętrznym państwa, a konkretnie przepis mówiący o tym, że niedopuszczalna jest działalność partii, które wykorzystują lub też wobec których istnieje uzasadnione przypuszczenie, że będą wykorzystywały siłę fizyczną do osiągania swoich celów. Osobie odpowiedzialnej za takie praktyki grozi kara grzywny lub więzienia⁴¹.

W Singapurze poważnym zagrożeniem dla praw człowieka (w szczególności dla wolności słowa, wolności zrzeszania się, wolności osobistej jednostki) jest wspomniana Ustawa o bezpieczeństwie wewnętrznym państwa. Akt ten nierzadko wykorzystywany jest w celu tłumienia opozycji i przeciwników władzy⁴².

Trzy lata temu uchwalono kolejny akt poważnie uderzający w wolność słowa, a mianowicie Ustawę o wymiarze sprawiedliwości. Zgodnie z nią autor publikacji uznanej za podważającą uczciwość, przyzwoitość czy bezstronność sądu, a tym samym zmniejszającą zaufanie społeczeństwa do sądów może zostać ukarany karą pozbawienia wolności do lat trzech, a także grzywną do 100 000 dolarów⁴³.

Wymiar sprawiedliwości, o czym była mowa wcześniej, nierzadko bywa wykorzystywany do tego, aby rozprawić się z opozycjonistami czy też aktywistami lub dziennikarzami krytykującymi władze państwowe. Tym samym dochodzi do pogwałcenia prawa do rzetelnego procesu sądowego. W roku 2018 wprowadzono poprawkę do kodeksu karnego, na mocy której ministrowi spraw wewnętrznych zezwolono na pozbawienie wolności do 12 miesięcy, jeżeli uzna on, że dana osoba „jest związana z działalnością o charakterze przestępczym”, a także jeśli jej zatrzymanie leży „w interesie bezpieczeństwa publicznego, pokoju i porządku”⁴⁴. Wydaje się, że nie ma ograniczeń co do liczby przypadków przedłużenia zatrzymania. Singapur nadal przetrzymuje osoby bez procesu

⁴⁰ *People's Association Act, Chapter 227*, <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;page=0;query=DocId%3A%2201b909af-8ad0-4f1c-a48a-a0ceb3fc3428%22%20Status%3Ainforce%20Depth%3A0;rec=0> (dostęp: 10.04.2019).

⁴¹ *Internal Security Act, Chapter 143...*

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Administration of Justice*, <https://sso.agc.gov.sg/Act/AJPA2016> (dostęp: 5.04.2019).

⁴⁴ *Criminal Law, Temporary Provisions Act*, <https://sso.agc.gov.sg/Act/CLTPA1955?ProvIds=P1V-> (dostęp: 5.04.2019).

zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie wewnętrznym. Niewiele jest publicznie dostępnych informacji na temat liczby zatrzymanych osób, ich tożsamości lub podstaw zatrzymania.

W Singapurze karę śmierci można orzec za 32 przestępstwa. Orzeczenie kary śmierci jest obowiązkowe w przypadku czterech przestępstw, a mianowicie: morderstwa, handlu narkotykami, terroryzmu czy nielegalnego posiadania broni palnej, amunicji lub materiałów wybuchowych. Ustawa z 2012 r. wprowadziła jednak pewne zmiany polegające na tym, że w ściśle określonych okolicznościach, w przypadku handlu narkotykami lub morderstwa, istnieje możliwość orzeczenia kary dożywotniego więzienia. Karę śmierci wykonuje się poprzez powieszenie. Według danych Amnesty International w Singapurze od 1991 r. wykonano ponad 400 egzekucji⁴⁵.

Mimo zapewnień w Singapurze dochodzi do łamania praw osób należących do mniejszości seksualnych. Zgodnie z art. 337 A singapurskiego kodeksu karnego kontakty seksualne pomiędzy osobami tej samej płci są zagrożone karą pozbawienia wolności w wymiarze dwóch lat lub więcej⁴⁶. Zabrania się także prowadzenia publicznych dyskusji na tematy dotyczące homoseksualizmu czy innych spraw dotyczących mniejszości seksualnych⁴⁷. Według międzynarodowych organizacji praw człowieka poważnym problemem jest również łamanie praw migrantów zarobkowych, takich jak na przykład niewypłacanie zarobków, stwarzanie niewolniczych warunków pracy, wykorzystywanie seksualne⁴⁸.

Dobrobyt i stabilizacja, rozumiane jako utrzymywanie wysokiego standardu życia, rozwój gospodarczy, eliminowanie potencjalnych konfliktów, harmonia są dla władz państwowych Singapuru ważniejsze niż poszanowanie praw człowieka. W azjatyckiej koncepcji praw człowieka widać wyraźny prymat praw gospodarczych nad prawami osobistymi i politycznymi, co tłumaczy się koniecznością zagwarantowania obywatelom określonego standardu życia, a dopiero po tym można przystąpić do realizacji praw osobistych i politycznych. Jednocześnie w Singapurze można zauważyć dominację interesów grupowych nad prawami jednostki, co jest typowe dla kultury kolektywnej. Władze państwowe, chcąc utrzymać istniejący stan rzeczy, wprowadzają liczne ograniczenia dla praw człowieka. Zgodnie z prawem singapurskim osoby, które w opinii władz stanowią rzekome zagrożenie dla bezpieczeństwa, porządku publicznego czy ochrony moralności, mogą zostać zatrzymane, przetrzymywane bez

⁴⁵ <https://singaporelegaladvice.com/death-penalty-singapore/> (dostęp: 17.04.2019).

⁴⁶ *Penal Code*, <https://sso.agc.gov.sg/Act/PC1871?ProvIds=pr377A-> (dostęp: 17.04.2019).

⁴⁷ *Singapore*, <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/singapore> (dostęp: 17.04.2019).

⁴⁸ *Ibidem*.

przeprowadzenia procesu sądowego, skazane na karę pozbawienia wolności lub karę grzywny. Ofiarami padają jednak najczęściej opozycjoniści, aktywiści i dziennikarze, którzy ośmielają się krytykować działania władz państwowych. Zważając jednak na silną pozycję partii PAP, która dla utrzymania władzy, a także osiągnięcia swoich celów nierzadko wykorzystuje środki masowego przekazu, czy też wymiar sprawiedliwości, istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, że sytuacja ta w najbliższych latach ulegnie zmianie.

dr Anna Paterek

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

MIĘDZY HUMANITARYZMEM A ZAGROŻENIEM – DYSKUSJE WOKÓŁ SEKURYTYZACJI MIGRACJI NA PRZYKŁADZIE NIEMIEC

Uwagi wstępne

Decyzja kanclerz Angeli Merkel o otwarciu granicy dla syryjskich uchodźców we wrześniu 2015 r. podzieliła niemieckie społeczeństwo i urosła do tematu, który zdominował publiczny dyskurs w Niemczech, a także w innych krajach UE. Przyjęcie ponad miliona uchodźców stało się symbolem „oazy humanitaryzmu” i nowym przejawem niemieckiej *Willkommenskultur*. Jednocześnie przyczyniło się do polaryzacji niemieckiego społeczeństwa, wzrostu znaczenia ruchów prawicowych, agresji wobec uchodźców, a także wdrażania bardziej restrykcyjnych instrumentów w zakresie polityki azylowej. W komentarzach towarzyszących kryzysowi migracyjnemu przeważa jednostronny obraz uchodźców, eksponujący bądź aspekt ochrony praw człowieka, bądź zagrożenia będące implikacją nieregularnego napływu uchodźców do Europy. Humanitarna logika ochrony życia ludzkiego i sekurytyzująca retoryka odstraszenia wzajemnie się wzmacniają w politycznym i publicznym dyskursie, odzwierciedlając uwarunkowania leżące u podstaw odpowiedzi na kryzys uchodźczy w ramach europejskich reżimów granicznych. Prowadzi to tzw. procesu humanitarnej sekurytyzacji granic, w wyniku której ochrona praw człowieka przysługuje tylko wybranym kategoriom migrantów i w konsekwencji skutkuje „uzwierzeniem” (*animalisation*) innych, głównie nielegalnych uchodźców¹. Sekurytyzacją nazywamy działania mające na celu przekonanie docelowej grupy do akceptacji stanowiska, że określona kwestia stanowi wystarczające zagrożenie, by zastosować natychmiastowe środki służące jej wyeliminowaniu. Humanitaryzm podporządkowuje aktywność ludzkich społeczności wyższym

¹ N. Vaughan-Williams, *We are not animals! Humanitarian border security and zoopolitical spaces in EUrope*, „Political Geography” 2015, vol. 45, s. 4.

zasadom moralnym, wśród których najwyższą wartość ma życie ludzkie i przeciwdziałanie cierpieniu. Mimo że tradycyjnie sekurytyzacja i humanitaryzm postrzegane są jako przeciwstawne zjawiska, coraz więcej badaczy wskazuje na to, że funkcjonują one jako wzajemnie wzmacniające się sposoby zarządzania w społeczeństwach. Na tle teoretycznych rozważań i interpretacji teorii sekurytyzacji, z konieczności uproszczonych i skondensowanych, analizie poddano wybrane aspekty dyskursu wokół migracji w konstruowaniu bezpieczeństwa państwa i jego konsekwencji na przykładzie Niemiec. Ujęcie spaja podejście do kwestii uchodźstwa zarówno przez pryzmat praw człowieka i wartości humanitarnych, jak i będących jej konsekwencją zagrożeń. Tym samym pozwala na przybliżenie stanowiska państwa determinującego w największym stopniu wypracowanie wspólnego unijnego podejścia do uchodźców.

Przymusowa migracja i jej wpływ na bezpieczeństwo

Włączenie uchodźców, azylantów i innych kategorii migrantów do agendy studiów nad bezpieczeństwem jest stosunkowo młodym zjawiskiem. Rosnące znaczenie problemu „przymusowych migrantów” towarzyszy poszerzaniu się wymiaru pojęcia bezpieczeństwa wraz z końcem zimnej wojny. Wśród nowych jego obszarów, jak ochrona środowiska/ekologia, gospodarka, czy powiązanych z tożsamością/identyfikacją, równoważnych z obroną narodowej suwerenności i integralności terytorialnej, uchodźcy i osoby ubiegające się o azyl zaliczone zostały do potencjalnych niebezpieczeństw. Problematyce relacji pomiędzy „przymusową migracją” a bezpieczeństwem poświęcona została obszerna i zróżnicowana literatura przedmiotu².

W latach 90. dominował w niej aspekt rozpadu ZSRR i obaw państw Zachodu przed masową imigracją ze Wschodu. W konsekwencji wojen i czystek etnicznych pojawił się problem masowych przesiedleń i uchodźców (Irak, Bośnia, Rwanda, Burundi, Sierra Leone, Liberia, Kosowo).

Z końcem lat 80. koncepcyjna debata nad bezpieczeństwem wkroczyła na ścieżkę konstruktywizmu³. Ujmuje on bezpieczeństwo i jego zagrożenia w kategoriach konstrukcji społecznych, w konsekwencji rozróżnienie pomiędzy wrogiem a przyjacielem jest intersubiektywnie konstytuowane i opiera się na wspólnotowym poczuciu tradycji, tożsamości i wartości. Zagrożenia nie istnieją

² Zob. m.in.: J. Huysmans, V. Squire, *Migration and Security* [w:] *The Routledge Handbook of Security Studies*, red. M.D. Cavelty, V. Mauer, Routledge 2010; E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, N. Sigona (red.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford 2014; C. Menjivar, M. Ruiz, I. Ness (red.), *Oxford Handbook of Migration Crises*, Oxford 2018.

³ A. Collins (red.), *Contemporary Security Studies*, Oxford 2010, s. 49–66, 84–104.

obiektywnie, są uzależnione od przekonania podzielanego przez określoną grupę społeczną. W ujęciu konstruktywistów zagrożenie bronią nuklearną zależy od horyzontu obserwatorów: tego, czy arsenał nuklearny jednego państwa jest przez inne państwo postrzegany jako zagrażający lub wręcz przeciwnie, niemający wpływu na przyszłe relacje, oraz od jego percepcji jako wroga bądź sojusznika i oceny przewidywanego zachowania.

Głównym konstruktywistycznym podejściem do bezpieczeństwa jest teoria sekurytyzacji rozwinięta przez szkołę kopenhaską w latach 90.⁴. Z czasem stało się ono najbardziej wpływową szkołą w ramach badań nad bezpieczeństwem (*Security Studies*)⁵. Podejmuje ono próbę wyjaśnienia procesu konstruowania przymusowych migrantów jako zagrożenia dla bezpieczeństwa, a zatem ich sekurytyzacji. Szkoła kopenhaska koncentruje się przede wszystkim na poziomie „artykułowanego bezpieczeństwa”, przypisując centralne znaczenie aktom mowy. Sekurytyzacja dokonuje się poprzez akt mowy, określenie danego problemu jako związanego z bezpieczeństwem, ustanawia jednocześnie jego ważność i pilność. Określona kwestia zostaje zaczerpnięta z normalnej polityki i umieszczona w sferze polityk nadzwyczajnych, gdzie wyjątkowe środki (włącznie z przemocą) są uzasadnione ze względu na egzystencjalną naturę zagrożenia. Komplementarnym do szkoły kopenhaskiej ujęciem procesu sekurytyzacji jest socjologiczne rozumienie sekurytyzacji⁶, zainspirowane koncepcją biopolitik Michela Foucaulta⁷. Eksponuje ono znaczenie stosunku siły, biurokratyzowanych polityk i interesu instytucji w określaniu, kto lub co ulega sekurytyzacji i jaki rodzaj praktyk bezpieczeństwa jest promowany, by poradzić sobie z zagrożeniami. W przeciwieństwie do szkoły kopenhaskiej w tym ujęciu nie przypisuje się dużego znaczenia aktom mowy, a bardziej podkreśla nowoczesne mechanizmy kontroli społeczeństwa poprzez biurokratyczne procedury, nadzór, zarządzanie ryzykiem przez podmioty sprawujące władzę. Migracja z tej perspektywy jest dominującym przykładem sekurytyzacji tzw. wyzwań populacyjnych. Pozostające pod wpływem myśli Foucaulta

⁴ *Ibidem*, s. 136–140; P.D. Williams, *Security Studies: An Introduction*, New York 2008, s. 68–70; B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London 2009; B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, London 1998.

⁵ A. Collins (red.), *Contemporary Security Studies...*; P.D. Williams, *Security Studies...*; A. Paterek, *Bezpieczeństwo w Europie – dyskusje wokół sekurytyzacji pomocy rozwojowej*, „Kraakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 4, s. 97–110.

⁶ E. Fiddian-Qasimiyeh, G. Loescher, K. Long, N. Sigona (red.), *The Oxford Handbook of Refugee...*, s. 267–268.

⁷ M. Foucault, *Narodziny biopolityki. Wykłady z Collège de France 1978/1979*, Warszawa 2012; J. Szczęch, *Odpowiadając współczesności. Analityka biopolityki i biowładzy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Etnograficzne” 2016, t. 44, z. 2, s. 93–106.

ujęcie⁸ sekurytyzacji wraz ze szkołą kopenhaską podziela przekonanie o szkodliwości języka i praktyk sekurytyzacji w przypadku, gdy służą, bądź wzmacniają one podział na „my” i „oni”, posiłkując się konstrukcją „obcego” jako instrumentem wzmocnienia więzi wspólnotowych pomiędzy jej członkami. Wspólne jest również znaczenie siły politycznej, gdyż udana sekurytyzacja zapewnia znaczące zasoby i zdolności na walkę z przedstawionym zagrożeniem. Na podstawie podejścia *Foucauldian* zwraca się uwagę na to, że proces sekurytyzacji jest narzędziem wzmocnienia kontroli państwa nad społeczeństwem oraz umocnienia i konsolidacji władzy w rękach elit *establishmentu*. Bezpieczeństwo społeczne/tożsamościowe rozumiane jako trwałe zapewnienie dogodnych warunków do rozwoju, wzorców językowych, kulturowych i religijnych, narodowej tożsamości i tradycji jest głównym elementem konstytuującym naród. Jednocześnie budowa narodu stała się fundamentalną wartością dla budowy państwa. Z tego względu sekurytyzacja tożsamości osadza migrantów i uchodźców jako zagrożenie bezpieczeństwa. Migranci są z definicji *outsiderami*, mającymi na celu przybycie i osiedlenie się pomiędzy *insiderami*. W zależności od tego, jak ograniczona i tradycjonalistyczna jest tożsamość społeczna populacji goszczącej, jak różni kulturowo są migranci w stosunku do przyjmującej społeczności, charakteru historycznych relacji pomiędzy krajem goszczącym a pochodzenia, skali napływu migrantów, migracja może ulec sekurytyzacji jako egzystencjalne zagrożenie dla tożsamości, spójności i stylu życia społeczności goszczącej⁹.

Lęk przed imigracją i uzyskaniem prawa do azylu stał się skutecznym instrumentem wywierania politycznego nacisku. W Europie wzrost liczby wniosków o azyl wraz z rosnącą skalą międzynarodowych migrantów prowadzi do polityki „niepokoju”¹⁰.

Migranci i osoby ubiegające się o azyl nie są bezpośrednio czy indywidualnie postrzegani jako zagrożenie. Wrzuca się ich do jednego worka z innymi tradycyjnie bardziej groźnymi zjawiskami, jak międzynarodowa przestępczość (przemyt i handel ludźmi). Jednocześnie statystyki dotyczące imigrantów prezentowane są jako nieproporcjonalnie wysokie, obejmujące szkoły, służbę zdrowia, zatrudnienie i pomoc społeczną. Zjawisko sekurytyzacji migracji nasiliło się po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 r. Rozpoczęta w latach 90. debata o niepokoju wokół fal migrantów uzupełniona została ostrzegawczymi aktami mowy przedstawiającymi część uchodźców i migrantów jako zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego.

⁸ *Foucauldian-influenced discourse analysis*, zob.: R. Diaz-Bone i in., *The Field of Foucaultian Discourse Analysis: Structures, Developments and Perspectives*, „Forum: Qualitative Social Research” 2007, vol. 8, no. 2, art. 30.

⁹ *The Oxford Handbook of Refugee...*, s. 269.

¹⁰ Zob. szerzej J. Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, London 2006.

Powiązano ze sobą niewydolną kontrolę nad imigrantami z międzynarodowym terroryzmem. Pod sztandarem bezpieczeństwa wewnętrznego rządy wielu państw zapowiedziały zasadniczą reformę prawa migracyjnego i zaostryły kontrole na granicach wewnętrznych, nastąpił wyraźny wzrost użycia klauzuli wyłączającej zawartej w ust. 2 art. 33 konwencji genewskiej. Po wydarzeniach 11 września sekurytyzacja osób ubiegających się o azyl (przede wszystkim muzułmanów), jako grupy wysokiego ryzyka, pociągnęła za sobą w imię bezpieczeństwa erozję praw uchodźców, dopuszczając zastosowanie wyjątkowych środków, jak np. długotrwałe aresztowanie bez procesu. Kryzys finansowy w 2008 r. wpłynął na wzrost obaw związanych z sytuacją gospodarczą w kraju goszczącym, konotacja migracja – terroryzm uzupełniona została przez powiązanie migracji i bezrobocia / złych warunków bytowych społeczeństw przyjmujących. Odzwierciedla to odpowiedź mieszkańców południowej Europy na łodzi migrantów. Nielegalni migranci z Afryki Subsaharyjskiej traktowani są niemal jak „wrogie siły inwazyjne”¹¹. W Grecji wybudowane zostały zamknięte obozy i centra dla uchodźców, Włochy demonstrują agresywną antyimigracyjną retorykę i polityczną praktykę zawracania łodzi do Afryki Północnej. Kryzys uchodźczy stał się pożywką dla podniesienia znaczenia nacjonalistycznych ugrupowań populistycznych w wielu państwach UE.

Brak reakcji na los migrantów i uchodźców tracących życie na Morzu Śródziemnym jest symptomem fenomenu sekurytyzacji. Koncepcja narodowego bezpieczeństwa ma zarówno aspekty agresywne, jak i defensywne. Dyskurs zagrożenia opisujący migrantów pozbawia ich humanitaryzmu i przedstawia bardziej jako naturalną katastrofę niż tradycyjną ludzką aktywność, jaką jest mobilność. Taka dehumanitaryzacja jest powszechna dla konstrukcji obrazu wroga i zarazem ułatwia zatrzymanie, deportację czy ignorowanie sygnałów o pomoc z łodzi migrantów.

Przykładem poświęcenia praw człowieka i wartości humanitarnych na ołtarzu sekurytyzacji jest wzrost rygorystycznych regulacji dotyczących prawa azylowego i imigracyjnego. Osądowi podlega sam charakter przedostania się do Europy przez Morze Śródziemne – nielegalny i konspiracyjny, co nadaje podróży cechy przestępstwa, oraz wpływ uchodźców na społeczność przyjmującą – zagrażający, od kiedy są oni postrzegani jako część lub awangarda „inwazji”. W konsekwencji akt próby ubiegania się o azyl równoznaczny jest z ich kryminalizacją i sekurytyzacją przez opinię publiczną.

Większość badań poświęconych sekurytyzacji migracji skupia się na bezpieczeństwie tożsamości/identyfikacji i jego konsekwencji dla relacji grupy z „obcymi” oraz stosunkach wewnątrz grupy. Sekurytyzacja migracji podporządkowana jest ochronie istniejących społeczności i ich uprawnień, przeciwko „obcym”, których skala i kulturowa odmienność postrzegana jest jako egzysten-

¹¹ *The Oxford Handbook of Refugee...*, s. 269.

cialne zagrożenie dla wspólnej tożsamości, posiadanych praw i przywilejów. Pojawiła się również koncepcja „pozytywnej” sekurytyzacji przymusowej migracji rozumiana jako bezpieczeństwo wspólne, które wzmacnia poczucie solidarności z uchodźcami i wspiera poszukiwanie racjonalnych rozwiązań u źródeł przesiedleń. Celem jest nie tyle postrzeganie obaw związanych z bezpieczeństwem w kontekście nielegalnej migracji jako bezpodstawnych, co wypracowanie odpowiedzi opartych na racjonalnych przesłankach, a nie emocjonalnych przeświadczeniach zdeterminowanych strachem i uprzedzeniami.

Kryzys uchodźczy i jego konsekwencje dla niemieckiej polityki migracyjnej

W 2015 r. do Niemiec przybyło 890 tys. uchodźców, ponad dwa razy tyle co w 1992 r.¹², co stanowiło dotychczasowy rekord. Kanclerz Angela Merkel w sierpniu 2015 r. w czasie konferencji prasowej zaapelowała do poczucia empatii społeczeństwa niemieckiego: „Żyjemy w uporządkowanych, bardzo uporządkowanych warunkach [...] Większość z nas nie zna uczucia całkowitego wyczerpania związanego ze strachem”. Przyjęcie uchodźców jest „narodowym zadaniem”, chodzi w tym samym stopniu o rozstrzygnięcie, „kto ma dużą szansę na pozostanie z nami”, jak i „kto jej nie posiada”¹³. Słynne „damy radę” przyniosło jej w konsekwencji tyle krytyki co pochwał. Choć wypowiedź ta głównie dotyczyła dyskusji wokół prawa i procedury azylowej, stała się również częścią szerszej debaty o integracji i przynależności narodowej, definiowaniu, kto zasługuje na to czy stać się częścią narodu¹⁴. Na początku 2017 r. w perspektywie zbliżającej się kampanii wyborczej do Bundestagu ówczesny przewodniczący SPD Sigmar Gabriel w odpowiedzi na pytanie o ocenę polityki Merkel wobec uchodźców stwierdził: „Wielkim osiągnięciem humanitaryzmu pozostaje fakt, że Niemcy jesienią 2015 r. przyjęli uchodźców wojennych z Syrii i innych krajów. Ale prawdą jest też to, że takie niekontrolowane otwarcie granic nie ma prawa się powtórzyć”¹⁵.

¹² Wówczas sytuacja wiązała się ze zjednoczeniem Niemiec i napływem imigrantów z państw bloku komunistycznego; zob. szerzej: *Historische Entwicklung der Migration nach und aus Deutschland*, 20.09.2017, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/256269/historische-entwicklung> (dostęp: 12.05.2019).

¹³ P. Große, *Deutschland und die Flüchtlinge: Wie 2015 das Land veränderte, Deutsche Welle* 11.02.2019, <https://www.dw.com/de/deutschland-und-die-fl%C3%BChtlinge-wie-2015-das-land-ver%C3%A4nderte/a-47459712> (dostęp: 12.05.2019).

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ SPIEGEL – Gespräch mit Sigmar Gabriel. Es muss auch ein kultureller Kampf werden, 7.01.2017, <https://www.spiegel.de/spiegel/sigmar-gabriel-ueber-das-spd-konzept-fuer-den-bundestagswahlkampf-a-1128910.html> (dostęp: 20.06.2019).

Przyjęta w 2016 r. *Biała księga polityki bezpieczeństwa i przyszłości Bundeswehry*¹⁶, będąca najważniejszym dokumentem w tym obszarze, wymienia niekontrolowaną i nielegalną migrację wśród wyzwań niemieckiej polityki bezpieczeństwa. Dokument podkreśla, że migracja sama w sobie nie stanowi niebezpieczeństwa dla Niemiec, wręcz przeciwnie, ze względu na dokonujące się procesy demograficzne wskazany jest „legalny i praworządny” napływ ludności. Jednak migracja niekontrolowana i na dużą skalę może przedstawiać zagrożenie zarówno dla dotkniętego regionu, jak i Europy oraz Niemiec. Zaburzona zdolność do przyjęcia i integracji napływających osób może w konsekwencji prowadzić do społecznej niestabilności. Podkreśla się problem rosnącej radykalizacji w przypadku braku perspektyw rozwojowych Niemcy przyjmują odpowiedzialność za zwalczanie humanitarnych następstw ruchów uchodźczych. Jednakże monitorowanie i kształtowanie tych wyzwań jest możliwe dzięki ich osadzeniu w sprawnej europejskiej strategii i praktyce. Przewyciężenie przyczyn uchodźstwa należy postrzegać jako wspólny wysiłek wspólnoty międzynarodowej wraz z krajami pochodzenia i tranzytu¹⁷.

W połowie lat 80. w odpowiedzi na masowy napływ uchodźców do Niemiec, fali rasistowskich i ksenofobicznych aktów agresji na obcokrajowców zastrzeżono przepisy azylowe, wprowadzając w tym celu zmiany w artykule 16 niemieckiej ustawy zasadniczej¹⁸. Uściślono m.in., że prawo do azylu przysługuje osobie, która jest ofiarą prześladowania politycznego przez podmioty państwowe. Obowiązujące od 2005 r. nowe prawo imigracyjne poszerzyło jego zakres o zagrożenia stwarzane przez podmioty pozapaństwowe, jak na przykład grupy terrorystyczne czy kartele. Po ustabilizowaniu się napływu uchodźców od połowy lat 90. ponowny wzrost ich liczby obserwuje się od przełomu lat 2007/2008. W 2016 r. liczba wniosków o azyl osiągnęła apogeum – pomiędzy styczniem a grudniem tego roku Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF) zarejestrował 745 545 pierwszych i powtórných wniosków o azyl, dla porównania w 2015 r. było ich 476 649. Od tego czasu następuje ich sukcesywny spadek: między styczniem a grudniem 2017 r. odnotowano 222 683 wniosków, w tym samym okresie w 2018 r. 185 853, a do maja 2019 r. 74 107¹⁹. Biorąc pod uwagę kraj pochodzenia, w 2016 r. największą grupę osób starających się po raz pierwszy o azyl w Niemczech stanowili Syryjczycy (266 250), następnie Afgańczycy (127 012). W 2018 r. w pierwszej

¹⁶ *Die Bundesregierung, Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr 2016*, <https://www.bmvg.de/de/themen/weissbuch> (dostęp: 10.06.2019).

¹⁷ *Ibidem*, s. 42–43.

¹⁸ *Vor zwanzig Jahren: Einschränkung des Asylrechts 1993*, bpb 24.05.2013, <https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/160780/asylkompromiss-24-05-2013> (dostęp: 10.06.2019).

¹⁹ *Asylanträge in Deutschland*, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/265708/asylantraege-und-asylsuchende>, bpb 5.07.2019 (dostęp: 10.07.2019)

dziesiątce krajów pochodzenia była Syria (44 167), Irak (16 333), Iran (10 857), Nigeria (10 168), Turcja (10 160) i Afganistan (9942). Od stycznia do maja 2019 r. nieznacznie zmieniła się kolejność na liście rankingowej: Syria (16 980), Irak (5988), Nigeria (5793), Turcja (3975), Iran (3848), Afganistan (3715)²⁰.

Przewidziane w budżecie państwa wydatki na koszty związane z przyjęciem uchodźców (*Asylbedingen Kosten*) w 2016 r. wyniosły 21,7 mld euro i 21,22 mld w 2017 r., bez uwzględnienia wkładu ponoszonego samodzielnie przez kraje związkowe, jak zakwaterowanie, opieka i działania integracyjne²¹.

W ciągu ostatnich dwóch lat (2017–2018) maleje skala osób przybywających do Niemiec w ramach tzw. łączenia rodzin uchodźców²². Badania potwierdzają umacniający się trend integracji uchodźców z niemieckim systemem kształcenia i rynkiem pracy. Co najmniej $\frac{3}{4}$ badanych, którzy przybyli do Niemiec pomiędzy 2013 i 2016 r., brało udział w kursie języka niemieckiego. W 2017 r. już co drugi pytany uczestniczył w kursach integracyjnych. Podkreśla się jednak znaczną potrzebę wspierania nauki języka niemieckiego wśród kobiet i dzieci, a także mniej wykształconych uchodźców i osób starszych. W 2017 r. około 20% przybyłych od 2015 r. uchodźców posiadało zatrudnienie. W 2018 r. ich udział wzrósł do 35%. Wśród wyzwań utrudniających integrację wymienia się problemy natury psychicznej, którymi dotknięte są przede wszystkim osoby starsze i kobiety z Afganistanu²³.

Od lata 2015 r. niemieckie media charakteryzuje spolaryzowany przekaz wokół migracji. Potwierdza to m.in. interesujące studium nad kryzysem uchodźczym w niemieckich środkach masowego przekazu autorstwa B. Holzberga, K. Kolbe i R. Zaborowskiego²⁴. Analizie poddane zostały zmiany obrazu uchodźcy przez pryzmat bycia godnym bądź niegodnym, kreowany w odniesieniu do idealnych konstrukcji narodu niemieckiego. Determinują go trzy kluczowe tematy: gospodarka, bezpieczeństwo państwa i relacje płci (*gender*). Należą one

²⁰ *Demografie von Asylsuchenden in Deutschland*, bpb 5.07.2019, <https://www.bpb.de/geellschaft/migration/flucht/265710/demografie>, bpb 2019 (dostęp: 10.07.2019).

²¹ A. Funk, U. Scheffer, *Kosten der Flüchtlinge: Globale Rechnung*, 27.01.2017, <https://www.tagesspiegel.de/politik/kosten-der-fluechtlinge-globale-rechnung/19314440.html> (dostęp: 12.05.2019), *Asylbedingte Kosten und Ausgaben bpb* 26.02.2019, <https://www.bpb.de/geellschaft/migration/flucht/265776/kosten-und-ausgabenbpb> (dostęp: 10.06.2019).

²² *Weniger Flüchtlinge holen Angehörige nach Deutschland*, *Handelsblatt* 22.05.2019, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/migration-weniger-fluechtlinge-holen-angehoerige-nach-deutschland/24367988.html?ticket=ST-2158711-SSFyvO9oHBuKbfcWlt63-ap4> (dostęp: 21.06.2019).

²³ *Gespräch mit Sigmar Gabriel. Es muss auch ein kultureller Kampf werden*, 7.01.2017, <https://www.spiegel.de/spiegel/sigmar-gabriel-ueber-das-spd-konzept-fuer-den-bundestagswahlkampf-a-1128910.html> (dostęp: 20.06.2019).

²⁴ B. Holzberg, K. Kolbe, R. Zaborowski, *Figures of crisis: the delineation of (un)deserving refugees in the German media*, <http://eprints.lse.ac.uk/87270/> (dostęp: 23.06.2019).

do kwestii postrzeganych jako istotne przy określaniu wartości życia ludzkiego, jako mniej lub bardziej godnego ochrony. Azyl przestaje być przysługującym prawem, a staje się kategorią, na którą uchodźca musi zasłużyć, demonstrując swoją wartość dla narodu niemieckiego.

W czerwcu 2019 r. rząd Wielkiej Koalicji przyjął kolejny pakiet zmian dotyczących prawa azylowego i migracyjnego. Ma on utrudnić nielegalną imigrację, a także stworzyć warunki ułatwiające napływ imigrantów na niemiecki rynek pracy. Jedną z planowanych zmian jest przeforsowana przez ministra spraw wewnętrznych Horsta Seehofera tzw. ustawa o uporządkowanym powrocie (*Geordnete-Rückkehr-Gesetz*), regulująca szybszą deportację osób, które nie mają podstaw do uzyskania w Niemczech azylu bądź naruszyły prawo. Wprowadza ona tzw. rozszerzone podstawy aresztowania wobec obcokrajowców, co do których istnieją uzasadnione podejrzenia ucieczki lub ukrycia się. Cudzoziemcom zobowiązanym do opuszczenia Niemiec, którzy uzyskali ochronę w innym państwie UE, przysługuje pomoc ze strony państwa tylko przez dwa tygodnie. Dla osób spoza UE, które przyjechały do Niemiec przed 1 sierpnia 2018 r., przedłużono do końca 2023 r. pozwolenie na pobyt tolerowany, z zastrzeżeniem posiadania przez nich pracy pozwalającej na utrzymanie i dobrą integrację. Socjaldemokraci przeforsowali przedłużenie do pół roku możliwości szukania w Niemczech miejsca nauki absolwentom szkół spoza UE i aby mogło ich przyjeżdżać więcej. W dalszym ciągu wymagana jest dobra znajomość języka niemieckiego²⁵.

Mimo negatywnych konsekwencji otwarcia granic i fali uchodźców Niemcy pozostają krajem „otwartym na świat”²⁶. Z opublikowanego przez Radę Ekspertów Niemieckich Fundacji ds. Integracji i Migracji (SVR) *Integrationsbarometer 2018* wyłania się pozytywny stosunek większości Niemców do współistnienia z migrantami²⁷. Badanie objęło 9298 osób²⁸ w okresie od lipca 2017 do stycznia 2018 r. i ich postawy wobec migracji w zakresie edukacji, rynku pracy i relacji społecznych. Co prawda, nastroje sprzyjające imigrantom nie wróciły do poziomu sprzed kryzysu z 2015 r., ale – jak oceniają jego autorzy

²⁵ *Große Koalition bessert nach Änderungen im Asylpaket, 03.06.2019*, <https://www.tagesschau.de/inland/asyl-koalition-101.html> (dostęp: 7.07.2019); *Gesetze im Überblick. Was sich mit dem Migrationspaket ändert, 07.06.2019*, <https://www.tagesschau.de/inland/asyl-koalition-hintergrund-101.html> (dostęp: 7.07.2019); *Pläne der Koalition Bundestag beschließt Migrationsgesetze, 07.06.2019*, <https://www.tagesschau.de/inland/asyl-koalition-105.html> (dostęp: 7.07.2019).

²⁶ *Mehrheit sieht Flüchtlinge als kulturelle Bereicherung, 17.09.2018*, <https://www.zeit.de/gesellschaft/2018-09/migration-deutschland-fluechtlinge-umfrage-kultur-bereicherung-zusammenleben> (dostęp: 10.06.2019).

²⁷ *SVR Integrationsbarometer 2018*, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/09/SVR_Integrationsbarometer_2018.pdf (dostęp: 25.06.2019).

²⁸ W tym 2720 stanowiły osoby bez korzeni migracyjnych, 1438 przesiedleńcy i późni przesiedleńcy, 1479 osoby pochodzenia tureckiego, 1532 imigranci z innego kraju UE i 1760 z kraju poza UE.

– pogorszyły się mniej niż można byłoby się spodziewać po tonie publicznej debaty. Klimat integracyjny w skali od 0 (bardzo negatywny) do 100 (bardzo pozytywny) Niemcy bez pochodzenia imigracyjnego postrzegali raczej pozytywnie (63,8). W 2015 r. grupa ta osiągnęła wartość 65,4. Wyraźnie większy jest odsetek sceptyków wśród mieszkańców landów wschodnich niż zachodnich. Większość badanych dostrzega współzależność wzrostu przestępczości w ostatnich latach z migracją (7 na 10 badanych). Jednak w odniesieniu tego problemu do uchodźców 17% respondentów zdecydowanie wiąże wzrost przestępczości z faktem ich przyjęcia, 30,8% raczej dostrzega takie powiązanie, 36% raczej go nie dostrzega, a 16% zdecydowanie się z nim nie zgadza. Większość osób odnosi wrażenie, że lokalne władze poradziły sobie z zapewnieniem warunków lokalowych dla osób starających się o azyl i uchodźców, krytyczne głosy pochodzą od Niemców bez pochodzenia imigracyjnego z Berlina, Hamburga i Bremy. Co drugi respondent negatywnie ocenia szkoły z wysokim odsetkiem migrantów, postuluje się wprowadzenie bardziej zrównoważonego przyporządkowania dzieci o obcym pochodzeniu pomiędzy szkołami. Nierzadkie są jednak przypadki, że niemieccy rodzice w obawie przed poziomem szkół ze zbyt wysokim udziałem obcokrajowców wybierają dla swojego potomstwa bezpieczniejsze placówki w dużym oddaleniu od swojego miejsca zamieszkania. Większość badanych postrzega mimo wszystko zjawisko migracji pozytywnie, 71,5% respondentów bez pochodzenia imigracyjnego ocenia je jako „kulturowe i gospodarcze wzbogacenie”. Co więcej, 60% badanych tej grupy popiera dalsze przyjmowanie uchodźców, nawet w przypadku gdy Niemcy będą jedynym krajem przyjmującym uchodźców w UE. Najczęściej osoby z grupy przesiedleńcy/późni przesiedleńcy postrzegają uchodźców jako zagrożenie dla dobrobytu (około 45%). Wszyscy badani w większości wypowiedzieli się za wprowadzenie górnego pułapu dla liczby przyjmowanych uchodźców²⁹, choć nie wskazują na jakim poziomie³⁰.

Mimo początkowego chaosu i przeciążenia państwo niemieckie wypracowało mechanizmy i struktury pozwalające na poradzenie sobie z sytuacją, jak podkreśla Rada Ekspertów Niemieckich Fundacji ds. Integracji i Migracji (SVR) w opublikowanym w 2019 r. bilansie polityki integracyjnej i migracyjnej³¹. Podkreślają oni, że w latach 2015–2016 do Niemiec przybyło więcej osób spoza Europy niż z krajów UE, co jednocześnie odpowiada zapotrzebowaniu na fachowców na nie-

²⁹ W tej kwestii najbardziej podzielona była grupa pochodzenia tureckiego.

³⁰ *SVR Integrationsbarometer 2018...*, s. 4–5; *Mehrheit sieht Flüchtlinge als kulturelle Bereicherung*, 17.09.2018, <https://www.zeit.de/gesellschaft/2018-09/migration-deutschland-fluechtlinge-umfrage-kultur-bereicherung-zusammenleben> (dostęp: 10.06.2019).

³¹ *SVR, Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre, Jahresgutachten 2019*, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2019/05/SVR_Jahresgutachten_2019.pdf (dostęp: 25.06.2019), s. 57–72.

mieckim rynku pracy. Pochwale polityki imigracyjnej rządu federalnego towarzyszy krytyka sytuacji w innych krajach UE. Postrzegana jest ona jako „katastrofalna”, bez jednolitych standardów, „prawdziwa blokada i absolutny zastój”³². Rada Biegłych rekomenduje w tym punkcie przejście przywódczej roli przez Francję i Niemcy, tak by na poziomie europejskim możliwe było „współistnienie mechanizmów sterowania z wartościami humanitarnymi”³³.

Uwagi końcowe

Od 2015 r. zarówno polityczna, jak i publiczna uwaga ukierunkowana jest przede wszystkim na uchodźstwo i prawo do azylu. Niemcy przyjęły największą falę uchodźców w porównaniu z pozostałymi państwami UE. Przesunęło to na plan dalszy konieczną zdaniem ekspertów dyskusję nad polityką migracyjną ukierunkowaną na pozyskanie nie tylko wysokowykwalifikowanej siły roboczej. Ostatnie zmiany w prawie migracyjnym z 2019 r. stanowią kompromisową próbę wyjścia temu wyzwaniu naprzeciw. W medialnym i politycznym dyskursie za główne źródło kryzysu uchodźczego postrzega się zjawisko migracji, a nie tkwiącą u jego korzeni wojnę domową w Syrii czy konflikty i ubóstwo na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej. Tym samym znaczenie azylu przesuwają się z bycia „prawem” do kategorii „nagrody” powiązanej z wymogiem uzasadnienia wartości osób ubiegających się o prawo pobytu dla niemieckiego społeczeństwa. Medialna retoryka dyskursu o kryzysie sprawia, że Niemcy szufladkowane są jako jednorodna etnicznie całość, która wyznacza wyraźne granice przynależności. Obraz „dobrego i złego” uchodźcy kreowany przez pryzmat sytuacji gospodarczej, bezpieczeństwa państwa i relacji płci. Ludzie są w niej określani na zasadzie przeciwieństw: odpowiednio jako kosztowni/pożyteczni, stwarzający zagrożenie i destabilizujący porządek/zdolni do asymilacji i przyswojenia zastanych reguł, pogardzający kobietami/wzbudzające empatię ofiary prześladowań i w konsekwencji przymusowej ucieczki. Uchodźcy definiowani są jako „inni”, „obcy”, którzy muszą dowieść, że są godni ochrony i tym samym znajdują się na pograniczu odstraszenia i deportacji. Ta niehumanitarna logika kreowania uchodźców zasługujących na społeczne zaufanie i w ślad za tym azyl sprawia, że nawet niemiecka polityka otwartości wobec uchodźców uzależnia reakcje humanitarne wykluczeniem osób „niegodnych” i stanowiących zagrożenie. Przykładem tego są chociażby niektóre zmiany w niemieckim

³² *Eksperti ds. migracji: równowaga w Niemczech, kryzys w Europie, 8.05.2019*, <https://www.dw.com/pl/eksperti-ds-migracji-r%C3%B3wnowaga-w-niemczech-kryzys-w-europie/a-48651313> (dostęp: 12.06.2019).

³³ *Ibidem*.

prawie azylowym i imigracyjnym z czerwca 2019 r. Według danych OECD za 2017 r. Niemcy wciąż pozostają drugim co do popularności, po USA, krajem imigracyjnym na świecie. Widoczne są również znaczne postępy integracji imigrantów, zwłaszcza na rynku pracy i w systemie szkolnictwa, choć chodzi tu głównie o imigrację w ogólnym znaczeniu, a nie o osoby szukające azylu. Masowy napływ uchodźców nie spowodował jednak „radykalnej zmiany nastawienia” i oceny różnych grup migrantów przez społeczeństwo niemieckie³⁴. W dalszym ciągu wyzwaniem pozostaje kwestia przestępczości dokonywanej przez uchodźców, zwłaszcza nieletnich, a także pomiędzy uchodźcami przebywającymi w ośrodkach³⁵.

³⁴ *SVR, Bewegte Zeiten...*, s. 141.

³⁵ *Ibidem*, s. 155–156.

prof. Patryk Pleskot

Instytut Pamięci Narodowej

GENEZA HELSIŃSKIEJ FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA (1989–1990)

W obliczu transformacji ustrojowej w środowisku skupionym wokół Komitetu Helsińskiego w Polsce (funkcjonującego od 1982 r.) pojawiły się pytania o dalszy sens istnienia instytucji monitorującej stan przestrzegania praw człowieka¹. W wyniku różnych dyskusji, prowadzonych głównie jesienią 1989 r., postanowiono utworzyć na bazie komitetu Helsińską Fundację Praw Człowieka (HFPC), wychodząc z założenia, że zasada patrzenia na ręce władzy jest potrzebna nie tylko w rzeczywistości komunistycznej, lecz także w systemie demokratycznym. Trudności sprawiał fakt, że wielu dotychczasowych członków ruchu helsińskiego w Polsce przechodziło na „drugą stronę”, rozpoczynając kariery w administracji III RP.

Celem artykułu jest ukazanie (w skrótovej formie) drogi, która doprowadziła – w obliczu zarysowanego powyżej kontekstu – do utworzenia HFPC. Podstawę analizy stanowią przede wszystkim relacje członków komitetu i materiały własne komitetu/fundacji.

*

Wyniki czerwcowych wyborów kontraktowych były nie tylko zaskoczeniem i szokiem, lecz także przyczyniły się do jaskrawej zmiany indywidualnego położenia i sytuacji pokażnej części członków czy współpracowników Komitetu Helsińskiego. Senatorami zostało trzech wieloletnich działaczy: Jarosław Kaczyński (wybrany z województwa elbląskiego), Tadeusz Zieliński (z sieradzkiego) i Piotr Ł. Andrzejewski (z piotrkowskiego, w drugiej turze), a także nieco później związany z komitetem Andrzej Stelmachowski (z białostockiego). Z grona współpracowników do senatu zostali wybrani Alicja Grześkowiak (z tołuńskiego), Anna Bogucka-Skowrońska (ze słupskiego), Jan Musiał (z przemys-

¹ Więcej na temat historii Komitetu Helsińskiego zob. P. Pleskot, *Prawo i bezprawie. Komitet Helsiński w Polsce (1983–1990)*, Warszawa 2017.

skiego) i Leszek Piotrowski (z katowickiego), a do sejmu weszli Andrzej Kern (z Łodzi), Edward Müller (ze Słupska) i Edward Rzepka (z Kielc)².

Zaangażowanie w politykę automatycznie oznaczało zawieszenie członkostwa w Komitecie – taką zasadę przyjęto w wyniku rozmów i dyskusji trwających już od momentu ujawnienia Komitetu w lipcu 1988 r. Czerwcowe wybory i późniejsze przetarasowania polityczne oznaczały zatem dla KH poważny kadrowy „upust krwi”. Jesienią formalne członkostwo w Komitecie musiał wypowiedzieć również Jerzy Ciemniewski, który został podsekretarzem stanu w Urzędzie Rady Ministrów; Janusz Grzelak (po nominacji na wiceministra edukacji narodowej) i Stefan Starczewski (po nominacji na wiceministra kultury i sztuki)³. Jak wspomina Marek A. Nowicki, jeden z głównym animatorów komitetu, „zaraz po ślubie Małgosi Jarugi (współpracowała trochę z nami [...]), poszliśmy ze Stefanem i Danką [Przywarą] do kawiarni przy Filtrowej. Tam Stefan powiedział, że zostaje wiceministrem kultury i sztuki. Musi więc zawiesić swoją działalność w Komitecie”⁴. Dla wielu kończyła się przygoda z opozycyjną organizacją pozarządową, a zaczynało się życie w aparacie państwowym – najpierw jeszcze PRL, a później III RP.

W obliczu faktu, że większość stałych członków KH przeszła do świata polityki, 10 października 1989 r. działacze komitetu zebrali się, by przedyskutować problem i wyłonić nowy skład personalny. Efektem spotkania był oficjalny komunikat, w którym ogłoszono zawieszenie członkostwa na czas pełnienia funkcji rządowych i parlamentarnych aż siedmiu członkom: Piotrowi Ł. Andrzejewskiemu, Jerzemu Ciemniewskiemu, Januszowi Grzelakowi, Jarosławowi Kaczyńskiemu, Stefanowi Starczewskiemu, Andrzejowi Stelmachowskiemu i Tadeuszowi Zielińskiemu⁵. Podpisali oni oświadczenie, w którym przekonywali: „Komitet, który monitoruje przestrzeganie praw człowieka, musi szanować zasadę pełnej niezależności od organów władzy wykonawczej i ustawodawczej”⁶.

Z ogłoszonego w lipcu 1988 r. składu pozostali tylko Halina Bortnowska-Dąbrowska, Marek A. Nowicki, Jan Rosner, Zofia Wasilkowska i Janina Zakrzewska oraz ujawniona faktycznie w grudniu 1988 r., a formalnie w połowie

² *Kronika*, „Prawa Człowieka. Biuletyn Komitetu Helsińskiego” 1989, nr 6, s. 76–77; *Changes in the Composition of the Committee*, „Human Rights. Bulletin 7/8 – English Edition” 1990, s. 13–14; M.A. Nowicki, *Report. Information on the Activities of Helsinki Committee in Poland in 1989*, „Human Rights. Bulletin 7/8 – English Edition” 1990, s. 50–52.

³ *Changes in the Composition of the Committee...*, s. 13–14; M.A. Nowicki, *Report. Information on the Activities of Helsinki Committee in Poland...*, s. 50–52.

⁴ E-mail Marka A. Nowickiego do autora, 12 X 2016 r.

⁵ *Changes in the Composition of the Committee...*, s. 13–14; M.A. Nowicki, *Report. Information on the Activities of Helsinki Committee in Poland...*, s. 50–52.

⁶ M.A. Nowicki, *Komitet Helsiński w Polsce (1982–1990). Autorskie kalendarium najważniejszych prac i wydarzeń z okresu podziemia i początków działalności w wolnej Polsce*, mps.

1989 r. Danuta Przywara. Dlatego zdecydowano o zaproszeniu do tego grona aż dziewięciu nowych członków. Należeli do nich: Maria Dziejczak (dotychczasowa współpracowniczka komitetu), Marek Edelman (słynny weteran powstania w getcie warszawskim), prawnik Lech Falandysz, prawnik i dziennikarz Wanda Falkowska (związana ówczesnie m.in. z „Gazetą Wyborczą”), Mirosław Jasiński (były działacz NZS, animator Solidarności Polsko-Czechosłowackiej), socjolog Jacek Kurczewski (członek redakcji „Res Publici”, sędzia Trybunału Stanu), Wojciech Maziarski (działacz NZS, współtwórca Serwisu Informacyjnego „Solidarności” w 1987 r., korespondent sekcji polskiej BBC), prawnik Anna Michalska (wykładowca na UAM, ekspert UNESCO) oraz prawnik Andrzej Rzepliński (związany incydentalnie z KH do 1988 r., a potem już stale)⁷.

W sumie nowy personel KH składał się z 15 osób. Większość nowych członków nie miała do tej pory zbyt bliskich związków z komitetem – zaproszono ich w uznaniu za ich dotychczasową działalność na innych polach i bieżącą pozycję⁸. Tylko niektórzy mogli pochwalić się faktycznym doświadczeniem ze współpracy. Dopiero w grudniu 1989 r. formalnie w poczet członków został włączony Marek „Fizyk” Nowicki, związany z komitetem od początku jego funkcjonowania. Po październikowej naradzie po raz pierwszy powołano ponadto oficjalnego rzecznika KH, którym został przedstawiciel „starej gwardii” – Marek A. Nowicki⁹. Jego osoba zapewniała podstawową ciągłość instytucjonalną.

Jak jednak komentuje ten ostatni, „moim zdaniem ten zrekonstruowany komitet był już zupełnie innym tworem niż pierwotna organizacja. Czasy były inne, więc ten proces był zupełnie naturalny. Została przyjęta zasada kooptacji. Staraliśmy się działać przejrzysto: członek przedstawiał daną kandydaturę, odbywało się głosowanie i kandydat przechodził albo nie. Na tej zasadzie w nowym Komitecie pojawiły się osoby, które wcześniej nie miały z tą strukturą nic wspólnego”¹⁰.

Geneza nowego wcielenia Komitetu Helsińskiego to zarazem moment formalnego zakończenia inwigilacji tego środowiska przez SB. Rozpracowanie poszczególnych członków i współpracowników komitetu wygasło dopiero jesienią 1989 r., a SOR „Madryt” zdjęto z ewidencji pod koniec października. Nieco wcześniej, 11 września – dzień przed zaprzysiężeniem rządu Tadeusza Mazowieckiego – w Akademii Spraw Wewnętrznych sporządzono *Ekspertyzę dotyczącą aktualnych i spodziewanych ataków i zarzutów pod adresem resortu spraw wewnętrznych*, w której podkreślono rolę Komitetu Helsińskiego. Analiza

⁷ *Changes in the Composition of the Committee...*, s. 13–14; M.A. Nowicki, *Report. Information on the Activities of Helsinki Committee in Poland...*, s. 50–52.

⁸ *Changes in the Composition of the Committee...*, s. 13–14; M.A. Nowicki, *Report. Information on the Activities of Helsinki Committee in Poland...*, s. 50–52.

⁹ M.A. Nowicki, *Komitet Helsiński w Polsce (1982–1990). Autorskie kalendarium...*

¹⁰ Relacja Marka A. Nowickiego, 28 VII i 29 IX 2016 r.

powstała na zamówienie wiceministra SW Zbigniewa Pudysza¹¹ – tego samego, który w kwietniu 1989 r. oficjalnie dyskutował z przedstawicielami KH i IHF.

Dla analityków ASW czas jakby zatrzymał się w miejscu. Narzekali, że dopuszczenie opozycji do władzy zwiększało poziom krytyki „organów bezpieczeństwa”. W „akcji nękania resortu” miały być używane m.in. różne materiały KH. Poświęcono im znaczną część notatki. Co ciekawe, pokrótce scharakteryzowano tylko cztery numery „Zeszytów Komitetu Helsińskiego” i dwie broszury „Archiwum KH”. Spodziewano się zwłaszcza wykorzystywania zestawień ofiar śmiertelnych, umieszczonych w 6 numerze „Zeszytów”. Ekspertcy ASW proponowali, by poszczególne WUSW przyjrzały się wyliczonym tam sprawom, by uniknąć zaskoczenia. Postulowali nawet, by niektóre przypadki badać z własnej inicjatywy, w ramach strategii obrony przez atak. Poza materiałami KH analitycy dostrzegli też zagrożenie wynikające z postulatów środowisk solidarnościowych domagających się kontroli społecznej nad MSW i resortowym szkolnictwem oraz ich dopolitycznienia¹².

Cała ekspertyza jest nie tylko świadectwem resortowego myślenia, lecz także pokazuje, jak duże znaczenie przypisywano taktyce stosowanej od 1982 r. przez środowisko Komitetu Helsińskiego, polegającej na nagłaśnianiu faktów łamania praw człowieka w PRL. 15 września Tadeusz Walichnowski, komendant ASW, przekazał ekspertyzę Józefowi Chomętowskiemu, szefowi Służby Kadr i Doskonalenia Zawodowego MSW „do ewentualnego wykorzystania”¹³. Trudno o lepszy dowód na to, że na drodze ku Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka stało jeszcze wiele przeszkód rodem z mijającej epoki.

Działacze komitetu zapewne zdawali sobie sprawę (choćby częściowo) z takiego krytycznego – ale w jakiś sposób nobilitującego – nastawienia niektórych ośrodków władzy. Mimo to w atmosferze radości i przetasowań po nieoczekiwaniu dużym zwycięstwem opozycji w wyborach z czerwca 1989 r. i mianowaniu rządu Mazowieckiego w kręgu KH coraz powszechniejsza stawała się opinia, że organizacja – w ewoluującej sytuacji politycznej i wobec przetasowań kadrowych – powinna nie tylko odnowić swój skład personalny, lecz także zyskać oficjalny status prawny. Pozwoliłoby jej to utworzyć własną siedzibę, zatrudniać pracowników, posiadać konto bankowe itp.¹⁴ Jak lapidar-

¹¹ Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej (dalej AIPN), 1585/477, ekspertyza dotycząca aktualnych i spodziewanych ataków i zarzutów pod adresem MSW, sporządzona w Akademii Spraw Wewnętrznych, 11 IX 1989 r., k. 2–5.

¹² *Ibidem*.

¹³ AIPN, 1585/477, pismo komendanta Akademii Spraw Wewnętrznych do szefa Służby Kadr i Doskonalenia Zawodowego MSW, 15 IX 1989 r., k. 1.

¹⁴ Por. A. Sańczuk, *Po stronie wolności. 25 lat Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w Polsce*, Warszawa 2015, s. 21–22; por. M. Nowicki, *Komitet Helsiński – obrońca praw człowieka w Polsce*, „Jednota” 1992, nr 7–8, s. 28–29.

nie ujął to Stefan Starczewski, „pod koniec lat osiemdziesiątych doszliśmy do wniosku, że trzeba stworzyć solidniejsze podstawy instytucjonalne naszej działalności”¹⁵.

Było to o tyle ważne, że w nowej rzeczywistości politycznej otwierały się możliwości nie tylko biernego, ale i czynnego działania w tym kierunku. Dlatego też komitet (a następnie fundacja) w późniejszych miesiącach i latach inicjował projekty nowych rozwiązań prawnych i systemowych – przy czym nie chodziło tyle o postulaty i apele (jak do tej pory), ile o konkretne rozwiązania proponowane konkretnym instancjom i instytucjom¹⁶.

Jerzy Ciemniowski wspomina o innym czynniku wpływającym na autorefleksję środowiska KH: „w kwietniu 1989 r. przyjęto ustawę o stowarzyszeniach, co zainspirowało nas do dyskusji na temat przyszłości Komitetu Helsińskiego. Ostatecznie doszliśmy do wniosku, że komitet pozostanie nierejestrowaną inicjatywą obywatelską (w tej formie istnieje do dziś), obok niego powstanie zaś oficjalna fundacja. W zmieniającej się sytuacji politycznej potrzebna nam była bowiem jakaś forma zinstytucjonalizowania działalności, która wymagała pieniędzy, rozliczania się z funduszy itp. Kładliśmy duży nacisk na to, by nie dochodziło do takiej sytuacji, w której nie wiadomo, skąd się biorą pieniądze i na co są przeznaczane. Dlatego uznaliśmy, że do fundacji moglibyśmy przenieść właśnie ten typ aktywności, który domagał się sformalizowania”¹⁷.

Nie zmienia to faktu, że w dobie transformacji pojawiały się głosy, że taka instytucja nie będzie już potrzebna. Niewątpliwie demokratyzacja życia politycznego w Polsce prowokowała do zadawania pytań o przyszłość komitetu. Marek A. Nowicki wspomina, że szczególnie po powołaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego niektóre osoby ze środowiska KH doszły do przekonania, że wraz ze stopniowym demontażem systemu komunistycznego i procesem demokratyzacji misja ruchu helsińskiego wyczerpywała się. Nowicki i jego współpracownicy uważali inaczej: „każda władza, niezależnie od jej proveniencji, nawet ta »demokratyczna«, ma z istoty tendencję do rozszerzania granic swojego »imperium« [...]. Granice ochrony praw jednostki określa system prawny, w tym gwarancje konstytucyjne i przyjęte przez państwo międzynarodowe standardy. Rola organizacji praw człowieka polega natomiast na obserwacji i kontroli, aby granice te nie były przez władze przekraczane”¹⁸. Coraz lepiej przy tym rozumiano, że prawa człowieka nie dotyczą jedynie kwestii politycznych. Nowicki

¹⁵ Pierwszy raport przekazaliśmy w świecy. Ze Stefanem Starczewskim rozmawia Monika Sowińska, „Polis” 2003, nr 37.

¹⁶ Por. *ibidem*.

¹⁷ Relacja Jerzego Ciemniowskiego, 12 X 2016 r.

¹⁸ M.A. Nowicki, *Komitet Helsiński w obronie praw człowieka. Dylematy okresu transformacji*, mps.

w wywiadzie dla „Rzeczpospolitej” przyznawał: „w nowej sytuacji dotychczas silnie akcentowane prawa polityczne będą najprawdopodobniej schodziły na drugi plan. Ich miejsce zajmować będą prawa społeczne”¹⁹.

W ten sposób materializowały się teoretyczne do tej pory dyskusje o bezstronności Komitetu Helsińskiego i zasadzie monitorowania działań każdej władzy. Niejako automatycznie musiał on stawać w opozycji (nie w rozumieniu *stricte* politycznym) do kolejnych rządów, niezależnie od ich natury. Rola niezależnego obserwatora powinna być aktualna zarówno w odniesieniu do reżimu komunistycznego, jak i systemu demokratycznego, choćby tworzono go przez dawną opozycję. Nowicki zaznacza: „zdawaliśmy sobie sprawę, że dopóki istnieje władza państwowa – niezależnie od tego czy bardziej, czy mniej »nasza« – takie inicjatywy, jak Komitet Helsiński [...] mają kluczowy dla demokracji obywatelski obowiązek patrzenia władzy na ręce”²⁰. Warto podkreślić raz jeszcze, że świadomość tę wykształcono na długo przed rozpoczęciem rzeczywistych przemian politycznych.

Janusz Grzelak podkreśla, że refleksje nad przyszłością KH były naturalną konsekwencją samego ujawnienia i niewiele późniejszej afiliacji przy IHF. Sięgały więc jeszcze 1988 r.: „wydaje mi się, że dyskusje z 1988 r. o ujawnieniu właściwie płynnie przeszły w rozmowy o tym, czy komitet ma trwać w zmieniającej się rzeczywistości politycznej, czy nie. Podzielaliśmy opinię, że kwestia przestrzegania praw człowieka jest aktualna w każdym ustroju, przecież i na Zachodzie działały i działają komitety helsińskie. W którymś momencie staliśmy się członkami Federacji [IHF – P.P.]. Potrzeba istnienia takiej organizacji była więc niezaprzeczalna, dyskutowaliśmy natomiast nad jej formułą. W ten sposób stopniowo narodził się pomysł z fundacją. Dla mnie to była naturalna konsekwencja decyzji o ujawnieniu: ujawniamy się nie po to, by zakończyć działalność, lecz funkcjonować w jakiejś nowej formule”²¹.

Marek A. Nowicki zwraca przy tym uwagę na kluczową rolę Stefana Starczewskiego w tych rozmowach o przyszłości komitetu: „sam pomysł, by komitet kontynuował swą działalność, nie był wcale oczywisty. Dużo na ten temat dyskutowaliśmy. Stefan Starczewski przekonał nas jednak, że komitet powinien trwać”²². Jak dodaje Anna Sańczuk, ważną rolę mobilizującą odegrał również Marek „Fizyk” Nowicki, który ponownie zacieśnił swe związki z KH, a swym entuzjazmem зараżał dotychczasowych i nowych współpracowników²³.

Ostatecznie w wyniku wielu dyskusji – prowadzonych m.in. przy stolikach pewnej nieistniejącej już dziś kawiarni przy Nowym Świecie²⁴ – w kręgu KH

¹⁹ D. Frey, *Inicjatywa obywatelska*, „Rzeczpospolita”, 6–7 I 1990.

²⁰ M.A. Nowicki, *Komitet Helsiński w obronie praw człowieka...*

²¹ Relacja Janusza Grzelaka, 30 IX 2016 r.

²² Relacja Marka A. Nowickiego, 28 VII i 29 IX 2016 r.

²³ A. Sańczuk, *Po stronie wolności...*, s. 70–71.

²⁴ *Ibidem*, s. 107.

zwyciężyło przekonanie, że najodpowiedniejszym zabiegiem będzie wyłonienie z komitetu apolitycznej fundacji o cechach organizacji pozarządowej. Pomysł tego typu przedstawiono na wspomnianym spotkaniu działaczy KH z amerykańskim podsekretarzem stanu Curtisem W. Kammanem w lipcu 1989 r.²⁵

Idea apolityczności i niezależności od ośrodka władzy, choć wcześniej przyjęta przez to środowisko, nie była wcale typowym rozwiązaniem dla podobnych inicjatyw działających w demokratyzującym się bloku wschodnim. Marek A. Nowicki z perspektywy czasu ocenia to posunięcie jako wyjątkowo szczęśliwe: „bardzo ważną, wręcz kluczową decyzją było to, by zachować apolityczność i niezależność komitetu od władzy – jakkolwiek by ona była. Implikowało to zdecydowane posunięcie: uznaliśmy, że nawet bycie członkiem parlamentu (o rządzie nie mówiąc) kłóci się z przynależnością do komitetu. Uważam, że ta decyzja prawdopodobnie uratowała sam komitet, a później fundację. Kiedy bowiem spojrzymy na inne organizacje helsińskie, działające w krajach postkomunistycznych, zobaczymy, że wejście w politykę źle się dla nich skończyło”²⁶.

Początki fundacji były jednak trudne. Jak podkreśla Nowicki, „oczywiście nikt z nas nie miał forsy, żeby ją zakładać, w związku z tym zorganizowana została zrzutka po parę złotych, skąd się dało, co tam kto miał – i tak staliśmy się fundatorami”. Kapitał założycielski wyglądał pokaznie: było to 2,2 mln zł, ale w tamtych czasach, naznaczonych galopującą inflacją, przekładało się to zaledwie na 220 dolarów (po kursie czarnorynkowym), co i tak dla spauperyzowanego społeczeństwa polskiego było stosunkowo znaczną sumą²⁷.

Już 31 lipca 1989 r. złożono akt notarialny fundacji u notariusza w Wołominie. Akt podpisało 11 ówczesnych członków KH: Piotr Ł. Andrzejewski, Halina Bortnowska-Dąbrowska, Jerzy Ciemniowski, Janusz Grzelak, Jarosław Kaczyński, Marek A. Nowicki, Danuta Przywara, Jan Rosner, Stefan Starczewski, Zofia Wasilkowska i Tadeusz Zieliński. Nieobecna w tym czasie w kraju Janina Zakrzewska nie mogła dołączyć do tej grupy. Wybór Wołomina wynikał z tego, że czekało się tutaj krócej na decyzję niż w stolicy²⁸. Był też inny powód, o którym mówi Jerzy Ciemniowski: „rejestracja fundacji w biurze notarialnym w Wołominie wynikała z tego, że tamtejsza notariuszka była przyjaciółką mojej żony”²⁹. Lepiej było powierzyć sprawę zaufanej osobie.

²⁵ *Ibidem*, s. 21–22; por. M. Nowicki, *Komitet Helsiński – obrońca praw człowieka w Polsce...*, s. 28–29.

²⁶ Relacja Marka A. Nowickiego, 28 VII i 29 IX 2016 r.; M.A. Nowicki, *Komitet Helsiński w obronie praw człowieka...*

²⁷ Relacja Marka A. Nowickiego, 28 VII i 29 IX 2016 r.; M.A. Nowicki, *Komitet Helsiński w Polsce (1982–1990). Autorskie kalendarium...*; A. Sańczuk, *Po stronie wolności...*, s. 21–22.

²⁸ Relacja Marka A. Nowickiego, 28 VII i 29 IX 2016 r.; M.A. Nowicki, *Komitet Helsiński w Polsce (1982–1990). Autorskie kalendarium...*; *idem*, M.A. Nowicki, *Komitet Helsiński w obronie praw człowieka...*

²⁹ Relacja Jerzego Ciemniowskiego, 12 X 2016 r.

21 października Ministerstwo Edukacji Narodowej formalnie zaakceptowało statut planowanej fundacji. Autorem dokumentu był Piotr Ł. Andrzejewski³⁰. Nie wiele później, 7 listopada, na łamach (wciąż) podziemnego pisma „Wola” ukazał się wywiad z Markiem A. Nowickim przeprowadzony przez Michała Boniego. Tematem rozmowy była przyszłość KH w nowej rzeczywistości politycznej i plany działania Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka³¹. Z kolei 28 listopada 1989 r. doszło do oficjalnej afiliacji komitetu przy jeszcze jednej międzynarodowej strukturze: Światowej Organizacji Przeciwko Torturom (znanej jako SOS Torture)³² z siedzibą w Genewie – koalicji pozarządowych organizacji zajmujących się problemem tortur. Instytucjonalizacja środowiska KH nabierała tempa.

3 grudnia 1989 r. w mieszkaniu Piotra Ł. Andrzejewskiego, od niedawna pełniącego funkcję senatora, odbyło się pierwsze statutowe posiedzenie Rady Nadzorczej Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Obradom przewodniczył Jacek Kurczewski³³. Można je uznać za pierwsze formalne, zinstytucjonalizowane spotkanie aktywistów Komitetu Helsińskiego – a odtąd również wykluwającej się fundacji.

W kolejnych dniach procedura rejestracyjna dobiegała końca. Ostatecznie w styczniu 1990 r. nowa struktura została oficjalnie zarejestrowana jako Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC). Wśród założycieli fundacji, których podpisy znalazły się na dokumencie inicjacyjnym, znalazł się Piotr Ł. Andrzejewski, Halina Bortnowska-Dąbrowska, Jerzy Ciemniwski, Janusz Grzelak, Jarosław Kaczyński, Marek A. Nowicki, Danuta Przywara, Jan Rosner, Stefan Starczewski, Zofia Wasilkowska i Tadeusz Zieliński. Prezesem Zarządu Fundacji został Marek „Fizyk” Nowicki³⁴.

Jak widać, zasada niezaangażowania fundatorów w politykę nie była zastosowana, dotyczyła już jednak rady nadzorczej, zarządu oraz zespołu. Można zarazem powiedzieć, że skład personalny ciał statutowych fundacji był o wiele bliższy dawnemu Komitetowi Helsińskiemu niż sam odnowiony w październiku 1989 r. komitet.

Jedną z pierwszych inicjatyw fundacji było stworzenie Ośrodka Praw Człowieka w Europie Środkowej, o którym dyskutowano w 1989 r.³⁵ Stanowiło to najbardziej wyraźny przejaw umiędzynarodawiania celów środowiska skupionego wokół Komitetu Helsińskiego, a także przekonania, że polskie doświadczenie może być użyteczne dla działaczy praw człowieka z innych krajów. Nie

³⁰ Relacja Piotra Ł. Andrzejewskiego, 14 X 2016 r.

³¹ M.A. Nowicki, *Komitet Helsiński w Polsce (1982–1990). Autorskie kalendarium...*

³² *Chronicle*, „Human Rights. Bulletin 7/8 – English Edition” 1990, s. 53–56.

³³ M.A. Nowicki, *Komitet Helsiński w Polsce (1982–1990). Autorskie kalendarium...*

³⁴ *Ibidem*; A. Sańczuk, *Po stronie wolności...*, s. 21–22.

³⁵ *Centre on Human Rights in East Europe*, „Human Rights. Bulletin 7/8 – English Edition” 1990, s. 43–44.

wyduje się, by przez to nastawienie przeważało jakieś poczucie wyższości – było po prostu faktem, że komitet działał dłużej w Polsce niż w innych krajach regionu (ze specyficznym wyjątkiem ZSRS).

Podstawowym celem animowanego przez fundację ośrodka stało się stworzenie jak najobszerniejszej bazy informacyjnej dotyczącej łamania praw człowieka w rozpadającym się właśnie bloku wschodnim, z której mogliby korzystać dziennikarze, naukowcy, związkowcy, politycy itp. Wiedza ta miała być przekazywana za pomocą specjalnie stworzonych periodyków, wydawanych co najmniej po polsku i angielsku, a także wydawnictw książkowych, broszur oraz specjalistycznej biblioteki. Zamierzano również organizować szkolenia oraz tworzyć programy edukacyjne i naukowe, przygotowywać konferencje i seminaria. Planowano zyskać patronat IHF i wsparcie finansowe różnych zachodnich organizacji pozarządowych. Liczono, że do rady programowej ośrodka wejdą działacze praw człowieka ze wszystkich zainteresowanych państw³⁶.

Ambitna inicjatywa okazała się stosunkowo szybko nieaktualna: ewolucja polityczna krajów regionu, a w związku z tym i inicjatyw w zakresie praw człowieka sprawiła, że ośrodek nie stał się forum międzynarodowej regionalnej współpracy na tym polu. Poszczególne projekty realizowano jednak w różnej formie w kolejnych latach w ramach HFPC.

Warto pamiętać, że sam Komitet Helsiński nie został rozwiązany wraz z powstaniem fundacji. W 1990 r. w dalszym ciągu wydawał oświadczenia właśnie jako komitet, np. w lutym w sprawie zapewnienia godnego miejsca do życia dla nosicieli wirusa HIV czy w lutym i marcu w sprawie łamania praw człowieka na Kubie; zapraszał też jako KH gości z zagranicy, np. w lutym 1990 r. Henryka Zielińskiego z organizacji SOS Torture czy bułgarskich aktywistów z organizacji Ecoglasnost w tym samym miesiącu. Później przedstawiciele komitetu m.in. brali udział w Konferencji w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE w Kopenhadze³⁷.

Na początku 1990 r. – w momencie powstania HFPC – w skład Komitetu Helsińskiego wchodziło 16 członków: Halina Bortnowska-Dąbrowska, Maria Dziedzic, Marek Edelman, Lech Falandysz, Wanda Falkowska, Mirosław Jasiński, Jacek Kurczewski, Wojciech Maziarski, Anna Michalska, Marek A. Nowicki, Marek Nowicki, Danuta Przywara, Andrzej Rzepliński, Jan Rosner, Zofia Wasilkowska i Janina Zakrzewska³⁸. Dominacja prawników wyraż-

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *AIDS*, „Human Rights. Bulletin 7/8 – English Edition” 1990, s. 45; *Cuba, ibidem*, s. 46–47; *Chronicle*, „Human Rights. Bulletin 7/8 – English Edition” 1990, s. 53–56; *List do Fidela Castro*, „Tygodnik Solidarność” 1990, nr 13, s. 4; *Dear Mr Castro. An open letter*, „Gazeta International” 1990, nr 14, s. 2.

³⁸ *Members of Helsinki Committee in Poland*, „Human Rights. Bulletin 7/8 – English Edition” 1990, s. 57–59.

nie się zmniejszyła – obecnie było to osiem osób. Resztę stanowili dziennikarze (Bortnowska-Dąbrowska, Dziedzic), socjologzy (Kurczewski, Przywara), lekarz (Edelman), historyk sztuki (Jasiński), filolog (Maziarski) i fizyk (Nowicki).

Rok później komitet opuścił Mirosław Jasiński³⁹. W 1992 r. zabrakło Falandysza, Kurczewskiego i Rosnera, doszła za to Teresa Bogucka (współpracowniczka KOR, w latach osiemdziesiątych szefowa Komitetu Kultury Niezależnej, publicystka „Gazety Wyborczej”)⁴⁰. Z kolei na początku lat dziewięćdziesiątych, po ustąpieniu ze stanowiska rzecznika praw obywatelskich, z fundacją i KH związała się prof. Ewa Łętowska⁴¹ – ta sama Łętowska, do pracy której jako Rzecznika Praw Obywatelskich komitet podchodził początkowo z dużym dystansem. Niedługo potem do tego środowiska na trwałe dołączyli m.in. Marek Safjan czy Zbigniew Hołda.

*

Z biegiem lat następowały kolejne zmiany personalne, które nie będą tu omawiane. Wystarczy stwierdzić, że Komitet Helsiński funkcjonuje współcześnie jako swoiste historyczne czy intelektualne zaplecze fundacji i zespół osób określający jej ogólne kierunki działań. Marek A. Nowicki zauważa: „Komitet nigdy formalnie nie został rozwiązany, nigdy też nie był przecież zarejestrowany. Jako inicjatywa obywatelska istnieje do dzisiaj [...]. Można powiedzieć, że komitet patronuje helsińskiej fundacji, ale to ona przejęła jego rolę w III RP”⁴².

Obecnie w jego skład wchodzi (w większości) najstarsi członkowie i współpracownicy. Niektórzy z pierwotnego składu, zakończywszy przygodę z polityką, wrócili do jego szeregów. Jak ujął to w 2003 r. Stefan Starczewski, „Komitet to długa lista znanych i szanowanych osobistości, które od czasu do czasu spotykają się i wydają głos, szczególnie wtedy, gdy dzieje się coś, co wydaje się temu zespołowi niebezpieczne”⁴³. „Może nieco za rzadko daje o sobie znać” – zastanawia się Janusz Grzelak, myśląc o komitecie – „Mam poczucie, że jest to byt nieco ponad potrzebę, choć to tylko mój głos do dyskusji. Rolę komitetu fantastycznie przejęła fundacja”⁴⁴.

³⁹ *Członkowie Komitetu Helsińskiego w Polsce*, „Prawa Człowieka. Biuletyn Komitetu Helsińskiego” 1991, nr 10, s. 51–55.

⁴⁰ *Członkowie Komitetu Helsińskiego w Polsce*, „Prawa Człowieka. Biuletyn Komitetu Helsińskiego” 1992, nr 11, s. 52–55.

⁴¹ *Ibidem*, s. 47.

⁴² Relacja Marka A. Nowickiego, 28 VII i 29 IX 2016 r.

⁴³ *Pierwszy raport przekazaliśmy w świecie...*

⁴⁴ Relacja Janusza Grzelaka, 30 IX 2016 r.

mgr Patrycja Trzeja

Uniwersytet Śląski

DETENCJA W KRAJOWYM OŚRODKU ZAPOBIEGANIA ZACHOWANIOM DYSSOCJALNYM W KONTEKŚCIE PRAW I WOLNOŚCI JEDNOSTKI

Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób¹, okrzyknięta przez media „ustawą o bestiach”² lub „lex Trynkiewicz”, wprowadziła dwa nowe postpenalne i bezterminowe środki w postaci nadzoru prewencyjnego oraz umieszczenia w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym³. Ustawodawca, przygotowując przedmiotowy akt prawny, wzorował się przede wszystkim na rozwiązaniach przyjętych w Republice Federalnej Niemiec dotyczących terapii oraz umieszczania we wskazanych zakładach sprawców przestępstw z użyciem przemocy, posiadających zaburzenia czynności psychicznych⁴.

Warto w tym miejscu skrótowo przedstawić wybrane regulacje zawarte w ustawie o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie, aby możliwe było prowadzenie dalszych rozważań dotyczących konstytucyjności ograniczeń praw i wolności jednostki na skutek zastosowania instytucji przewidzianych w przedmiotowym akcie prawnym.

W myśl art. 1 ustawy podmiotami stwarzającymi zagrożenie są osoby kumulatywnie spełniające następujące przesłanki: odbywanie prawomocnie orzeczonej kary pozbawienia wolności lub kary 25 lat pozbawienia wolności, wykonywanej w systemie terapeutycznym; występowanie u nich w trakcie postępowania wykonawczego zaburzeń psychicznych w postaci upośledzenia

¹ Dz.U. 2014, poz. 24 z późn. zm., zwana dalej ustawą o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie.

² Problematyka stosowania w dyskursie publicznym nazwy „ustawa o bestiach” zostanie poruszona w dalszej części artykułu.

³ Zwany dalej Ośrodkiem.

⁴ M. Królikowski, A. Sakowicz, *Granice legalności postpenalnej detencji sprawców niebezpiecznych*, „Forum Prawnicze” 2013, nr 5(19), s. 19.

umysłowego, zaburzenia osobowości lub zaburzenia preferencji seksualnych; stwierdzenie u nich zaburzeń psychicznych o takim charakterze lub nasileniu, że zachodzi co najmniej wysokie prawdopodobieństwo popełnienia czynu zabronionego z użyciem przemocy lub groźbą jej użycia przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej, zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 10 lat. Wobec osoby stwarzającej zagrożenie stosuje się nadzór prewencyjny albo umieszczenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym.

Należy zwrócić uwagę, że ustawa określa zaburzenia psychiczne jako upośledzenie umysłowe, zaburzenia osobowości lub preferencji seksualnych, nie odnosząc się do chorób psychicznych, które w ujęciu prawnym definiowane są odmiennie. Z przepisu art. 3 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego⁵ można pośrednio wywodzić, iż ustawodawca przez pojęcie „choroba psychiczna” rozumie zaburzenia psychotyczne⁶. W konsekwencji chorzy psychicznie nie spełniają przesłanek ustawy z dnia 22 listopada 2013 r., pozwalającej izolować sprawców przestępstw po odbyciu kary.

W rzeczonyj kwestii trafnie wypowiedział się SN⁷, uznając, że rozpoznana u uczestnika postępowania choroba psychiczna (schizofrenia paranoidalna) należy do jednej z licznych form zaburzeń psychicznych w świetle przepisów art. 3 ust. 1a u.o.z.p. oraz art. 13 § 1 czy art. 16 § 1 k.c. dotyczących ubezwłasnowolnienia, jednakże tych ogólnych stwierdzeń nie da się przenieść na grunt ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, gdyż jest to ustawa specjalna, odnosząca się do odrębnej kategorii osób, określonych jako stwarzające zagrożenie. Sąd Najwyższy podkreślił, iż ustawa zawiera definicję legalną osób stwarzających zagrożenie, wskazując m.in. przesłanki medyczne, które muszą zostać spełnione, by daną jednostkę objąć zakresem regulacji. Wyszczególnienie w art. 1 ust. 2 zaburzeń jest wyczerpujące, co potwierdza także uzasadnienie projektu ustawy, w którym stwierdzono, iż pominięcie choroby psychicznej jest zabiegiem celowym. Podsumowując, SN stoi na stanowisku ścisłej, gramatycznej wykładni art. 1 ust. 2, przyjmując, że samoistna choroba psychiczna nie daje podstawy do zakwalifikowania danego podmiotu do kategorii osób stwarzających zagrożenie. Ponadto, jako że ustawa poza celem terapeutycznym ma także wymiar represyjny, ponieważ ogranicza wolność bądź wręcz jej pozbawia, wartości konstytucyjne sprzeciwiają się stosowaniu do jej przepisów wykładni rozszerzającej⁸.

⁵ Dz.U. 2018, poz. 1878.

⁶ Analogicznej wykładni dokonuje S. Pużyński, *Choroba psychiczna – problemy z definicją oraz miejscem w diagnostyce i regulacjach prawnych*, „Psychiatria Polska” 2007, nr 3, s. 306.

⁷ Postanowienie SN z dnia 16.04.2015 r., I CSK 825/14, LEX nr 1677120.

⁸ Relacja z ustnego uzasadnienia ww. orzeczenia SN, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/gwalciciel-nie-trafi-do-gostynina,534009.html> (dostęp: 9.04.2019), a także <https://wiado->

Z powyższego wynika, że omawiany akt prawny dotyczy zaburzonych psychicznie sprawców przestępstw, wobec których, z uwagi na ich całkowitą lub częściową poczytalność w chwili czynu, brak było podstaw do orzeczenia środka zabezpieczającego. Nie zmienia to faktu, że owi sprawcy, w przekonaniu ustawodawcy, mogą stanowić zagrożenie dla społeczeństwa ze względu na występujące u nich specyficzne zaburzenia, które zgodnie z Międzynarodową Klasyfikacją Chorób i Problemów Zdrowotnych ICD-10 nie stanowią choroby psychicznej, ale są sklasyfikowane jako specyficzne zaburzenia osobowości, zaburzenia osobowości mieszane i inne, trwałe zmiany osobowości niewynikające z uszkodzenia ani z choroby mózgu (podgrupy F60-F62) oraz zaburzenia preferencji seksualnych (podgrupa F65) powołanej klasyfikacji⁹.

Uregulowanie zawarte w art. 1 ustawy o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie może budzić kontrowersje. Jak wywiedziono, sposób wyznaczenia kręgu podmiotów objętych zakresem regulacji przedmiotowego aktu prawnego prowadzi do sytuacji, że osobami umieszczanymi w Ośrodku są sprawcy przestępstw, którzy w świetle obowiązujących w medycynie klasyfikacji *de facto* nie są chorzy psychicznie. Jednocześnie jednym z celów uchwalenia ustawy miało być leczenie wskazanych jednostek, by po odbyciu terapii możliwa była ich readaptacja do społeczeństwa. Zdaniem J. Heitzmana¹⁰ obecny poziom wiedzy psychologicznej i psychiatrycznej nie pozwala na skuteczne leczenie upośledzenia umysłowego, zaburzeń osobowości ani też zaburzeń preferencji seksualnych. Nasuwa się zatem pytanie, jakiemu oddziaływaniu leczniczemu osoby umieszczone w Ośrodku mają zostać poddane. Pamiętać należy, iż nieuprawnione jest rozpoczynanie leczenia, które nie ma szans na powodzenie. Ponadto zaznaczyć trzeba, że wszelkie metody stosowane w nowoczesnej psychiatrii wymagają zgody i czynnego udziału osoby, wobec której są stosowane. Nie wydaje się racjonalne przyjmowanie założenia, iż osoba przymusowo umieszczona w Ośrodku przejawia wolę poddania się terapii, a tym samym za

mosci.wp.pl/sad-najwyzszy-chorego-psychicznie-nie-mozna-izolowac-po- odbyciu-kary-6027705401246337a (dostęp: 9.04.2019).

⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy nr 1577, s. 2, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=8FAC382EE3488066C1257BAC004796F3> (dostęp: 9.04.2019) oraz *Międzynarodowa statystyczna klasyfikacja chorób i problemów zdrowotnych ICD-10*, https://csioz.gov.pl/fileadmin/user_upload/Wytyczne/statystyka/icd10tomi_56a8f5a554a18.pdf (dostęp: 14.04.2019).

¹⁰ Na wątpliwość terapeutycznego celu detencji wskazuje także np. L.K. Gierowski, *Apel w związku z wejściem w życie Ustawy z dnia 23 października 2013 roku o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzającymi zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób oraz wynikającymi z niej dla opieki psychiatrycznej implikacjami organizacyjnymi, diagnostycznymi, terapeutycznymi i opiniodawczymi*, „Psychiatria Polska” 2013, nr 47(6), s. 968 oraz 971, http://www.psychiatriapolska.pl/uploads/images/PP_6_2013/967GierowskiPsychiatrPol6_2013.pdf (dostęp: 14.04.2019).

niemożliwe uznać trzeba nawet jakiegokolwiek próby osiągnięcia celu medycznego¹¹. Poczynione uwagi obrazują, iż nadawanie przez ustawodawcę prymarnego znaczenia aspektowi leczniczemu detencji w Ośrodku ma charakter fasadowy, gdyż kluczowe znaczenie przypisać należy funkcji izolacyjno-zabezpieczającej wskazanej placówki. Tytułem dygresji nadmienić warto, iż osoby psychopacyjne mogą godzić się na postępowanie terapeutyczne, upatrując możliwość osiągnięcia dzięki temu korzyści w postaci wypisania z Ośrodka. Nie należy wszak zapominać, iż jednostki te cechuje ponadprzeciętna inteligencja, a tym samym zdolność manipulowania innymi¹². Zgoda taka będzie jednakże powodowana jedynie nadzieją na uzyskanie benefitów, a w rezultacie sama terapia okazać się może pozorna i nieskuteczna.

Zasadne jest rozważenie w tym miejscu kwestii proceduralnych związanych z umieszczeniem w Ośrodku. W myśl art. 9, w sytuacji gdy wydana w trakcie postępowania wykonawczego opinia psychiatryczna i psychologiczna o stanie zdrowia osoby, o której mowa w art. 1 pkt 1, wskazuje, że osoba ta spełnia przesłanki określone w art. 1 pkt 2 i pkt 3, dyrektor zakładu karnego zobligowany jest wystąpić do właściwego sądu z wnioskiem o uznanie osadzonego za osobę stwarzającą zagrożenie. Do wniosku dołącza się opinię oraz informację o rezultatach dotychczas stosowanych programów terapeutycznych i postępach w resocjalizacji. Sąd niezwłocznie po otrzymaniu wniosku podejmuje czynności w celu weryfikacji, czy osoba, której dotyczy, objęta jest zakresem podmiotowym ustawy. W wydaniu przedmiotowego orzeczenia nie przekadza zakończenie odbywania kary po złożeniu wniosku. W celu ustalenia istnienia upośledzenia umysłowego, zaburzeń osobowości lub zaburzeń preferencji seksualnych sąd w terminie 7 dni od otrzymania wniosku powołuje 2 biegłych lekarzy psychiatrów oraz ponadto w sprawach osób z zaburzeniami osobowości – biegłego psychologa, a w sprawach osób z zaburzeniami preferencji seksualnych – lekarza seksuologa albo certyfikowanego psychologa seksuologa. Jeżeli biegli lekarze psychiatrzy zgłoszą taką konieczność, badanie psychiatryczne może być połączone z obserwacją w zakładzie psychiatrycznym, o czym orzeka sąd w terminie 7 dni od otrzymania wniosku biegłych, określając miejsce, czas i termin rozpoczęcia obserwacji. Czas ten nie może przekroczyć 4 tygodni.

Trudności nastroczać może już samo określenie przedmiotu postępowania, o którym mowa w ustawie. Przypomnieć wypada, że według dominującej współcześnie w polskiej literaturze karnoprocesowej teorii przedmiot postępowania karnego stanowi kwestia odpowiedzialności prawnej danej osoby za

¹¹ J. Heitzman, *Opinia dla Biura Analiz Sejmowych z dnia 3 września 2013 r.*, s. 10 oraz 12.

¹² Czyt. więcej K. Nowakowski, *Ograniczenia i możliwości w psychoterapii osób o psychopacyjnej strukturze osobowości*, „Psychoterapia” 2016, nr 4(179), s. 5–12, http://psychoterapiapt.pl/uploads/PT_4_2016/5Nowakowski_Psychoterapia_4_2016.pdf (dostęp: 9.04.2019).

określony czyn zabroniony¹³. Sprawca, wobec którego dokonuje się „sprawdzenia”, czy stanowi on jednostkę niebezpieczną, został skazany za popełniony w przeszłości czyn w wyniku przeprowadzenia owego postępowania na karę pozbawienia wolności lub 25 lat pozbawienia wolności, wykonywaną w systemie terapeutycznym. Następnie odbył (kończy odbywać) w zakładzie karnym orzeczoną wobec niego karę, a tym samym ulega ona skonsumowaniu. Niepokój budzi, iż powyższe nie stoi na przeszkodzie wszczynania wobec niego kolejnego postępowania o nieokreślonym charakterze. Ponadto, *per analogiam*, uprawniony wydaje się wniosek, iż przedmiot tego nowego postępowania stanowić miałyby kwestia odpowiedzialności prawnej danego skazanego za arbitralnie prognozowaną, hipotetyczną możliwość popełnienia przez niego w przyszłości bliżej nieokreślonego czynu zabronionego z użyciem przemocy lub groźbą jej użycia przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej, zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 10 lat. W konsekwencji ustawa o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie umożliwia pociągnięcie do odpowiedzialności przestępcy hipotetycznego, co stoi w sprzeczności z art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zgodnie z powołanym przepisem karę wymierzyć można jedynie za czyn popełniony, a nie wyłącznie za przewidywanie możliwości jego popełnienia. Na marginesie wskazać należy, że z uwagi na fakt, że wszczynanie postępowania, którego rezultat stanowić może postanowienie o detencji w Ośrodku, możliwe jest jedynie wobec osób uprzednio skazanych. Tym samym niedopuszczalne jest pociąganie do takiej odpowiedzialności pozostałych członków społeczeństwa, chociaż nie można wykluczyć, iż niejednokrotnie mogłyby to być jednostki stwarzające zagrożenie. Rodzi to pytanie o przyczynę zawężenia pola typowania na przyszłego przestępcę. Stwierdzić można, że rację do wszczynania wobec osób skazanych przedmiotowego postępowania stanowi popełnienie w przeszłości przestępstwa. Sąd procedował będzie zatem na kanwie tej samej sprawy. Taka konkluzja natomiast nie tylko przesądza o naruszeniu zasad wynikających z aktów rangi międzynarodowej, Konstytucji, a także prawa karnego (co zostanie omówione w dalszej części artykułu), ale również obrazuje brak racjonalności ustawodawcy. Zdaniem TK zasada racjonalności jest składową zasady przyzwoitej legislacji¹⁴, która w związku z tym także zostaje naruszona. Uchwalenie ustawy o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie wydaje się bowiem odzwierciedlać pesymistyczne podejście ustawodawcy do możliwości efektywnej resocjalizacji w zakładach karnych i przekonanie o nieuchronności powrotu poddanych jej osób do przestępstwa po odbyciu kary. Takie założenie

¹³ M. Cieślak, *O pojęciu przedmiotu procesu i w sprawie tzw. „podstawy procesu”*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 8–9, s. 333–341.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 17.05.2017 r., P 6/04, Dz.U. 2005, nr 94, poz. 796.

niewątpliwie jest świadectwem słabości i bezsilności państwa, które zdaje się negować trafność założeń leżących u podstaw własnych regulacji prawnych.

Dokonując oceny, czy konieczne jest zastosowanie nadzoru prewencyjnego albo umieszczenie danej osoby w Ośrodku, sąd bierze pod uwagę całokształt okoliczności, a w szczególności uzyskane opinie biegłych, a także wyniki prowadzonego dotychczas postępowania terapeutycznego oraz możliwość efektywnego poddania się przez tę osobę postępowaniu terapeutycznemu na wolności.

Wspomnieć wypada, iż *de lege lata* można mówić o dominującej pozycji lekarzy psychiatrów w procesie wymaganego ustawą opiniowania. Zastanowić się trzeba, czy jest to w pełni uzasadnione. Zgodzić należy się z twierdzeniem, że „psychiatra skupia swą uwagę na zjawiskach patologicznych i bada je przede wszystkim z punktu widzenia biologiczno-lekarskiego, psycholog zaś interesuje się w zasadzie normalnymi zjawiskami psychicznymi i ocenia je z punktu widzenia swej wiedzy o życiu psychicznym i o jego przejawach zewnętrznych”¹⁵. Nie ulega zatem wątpliwości, że w przedmiocie czynników o charakterze niepatologicznym wypowiadać powinni się psychologowie. Tym samym słuszne jest postulowanie *de lege ferenda*, żeby konieczne było powołanie dodatkowo psychologa w każdym wypadku, aby ocena aktualnego stanu psychicznego sprawcy, a co ważniejsze, predykcja jego przyszłych zachowań cechowała się kompleksowością.

Nadmienić trzeba, że to także biegłym psychiatrom ustawodawca przyznał inicjatywę do wystąpienia do sądu z wnioskiem o przeprowadzenie obserwacji w zakładzie psychiatrycznym. Regulacja art. 13 może budzić zastrzeżenia, jako że jedyną przesłanką decyzji o tak daleko ingerującym w sferę praw i wolności jednostki środka jest stwierdzenie takiej konieczności przez psychiatrów. W orzecznictwie podkreśla się natomiast wyjątkowość stacjonarnej obserwacji w zakładzie zamkniętym ze względu na jej uciążliwość¹⁶, a tym samym za pożądane uznać należy obwarowanie dopuszczalności jej zarządzenia innymi, dodatkowymi warunkami. Także w psychiatrii nie kwestionuje się ostatecznego charakteru wskazanej metody¹⁷. Transponując powyższe kwestie na grunt ustawy o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie, podkreślić trzeba, że obserwacja w zakładzie zamkniętym winna mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy niewystarczające jest przeprowadzenie badania ambulatoryjnego, a prawdopodobieństwo popełnienia czynu z art. 1 ust. 3 jest wysokie.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że dla orzeczenia umieszczenia w Ośrodku konieczne jest, aby charakter stwierdzonych zaburzeń psychicznych

¹⁵ M. Cieślak i in., *Psychiatria w procesie karnym*, Warszawa 1991, s. 475–476.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 10.07.2007 r., SK 50/06, Dz.U. 2007, nr 128, poz. 903.

¹⁷ L.K. Paprzycki, *Prawna problematyka opiniowania psychiatryczno-psychologicznego w postępowaniu karnym oraz w zakresie ochrony zdrowia psychicznego*, Kraków 2006, s. 140.

lub ich nasilenie wskazywało, że zachodzi bardzo wysokie prawdopodobieństwo popełnienia przez daną osobę czynu, o którym mowa w art. 1 pkt 3 ustawy, a nadto uznanie niezbędności zastosowania tego środka.

Rozpocząć wypada od analizy językowej zwrotu „bardzo wysokie prawdopodobieństwo”. Termin „prawdopodobny” wiąże się z takim stanem, „co do którego można przypuszczać, że jest prawdziwy, taki który przypuszczalnie nastąpi, zdarzy się, mający wysoką szansę zajścia, możliwy, przypuszczalny, ewentualny”¹⁸. Z kolei poprzedzony przysłówkiem „bardzo” przymiotnik „wysoki” wzmacnia wrażenie możliwości zaistnienia tego prawdopodobnego zjawiska, a zarazem pozwala na dokonanie gradacji w obrębie samego terminu „prawdopodobieństwo”. W konsekwencji konieczne jest stwierdzenie realnego niebezpieczeństwa popełnienia przez sprawcę ponownie czynu zabronionego, które graniczy z pewnością.

Nie wglębiając się w tym miejscu w szczegółową problematykę dowodu z opinii biegłych psychiatrów, zauważyć należy, że to także do nich (obok sądu) należało będzie podjęcie się owego prognozowania. Jak zaznacza J. Heitzman, „w psychiatrii nie są zdefiniowane jasne, uniwersalne kryteria oceny wysokiego prawdopodobieństwa popełnienia czynu zabronionego”¹⁹. Brak jakichkolwiek obiektywnych mierników niewątpliwie komplikuje ferowanie jakichkolwiek ocen, a nadto generuje ryzyko dowolnej interpretacji i arbitralności w tej materii.

Kategoria bardzo wysokiego prawdopodobieństwa jest niestety pojęciem niemożliwym do zdefiniowania, co rodzi duże ryzyko dowolnej interpretacji, która może skutkować podejmowaniem decyzji o umieszczeniu w Ośrodku w sposób dyskrecjonalny. Takie działanie władz stoi w opozycji do wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego gwarancji braku arbitralności działań władzy publicznej²⁰. Już samo szacowanie prawdopodobieństwa, że dany człowiek powróci do przestępstwa, może być po prostu ułomne, a co dopiero dokonywanie dalszej kwalifikacji stopnia jego nasilenia. Ponadto powstaje ryzyko, że biegli, pod presją ciężącej na nich odpowiedzialności, często prewencyjnie będą decydowali się na stwierdzenia istnienia takiego prawdopodobieństwa. Jednocześnie wskazać trzeba, że chociaż to do sądu należy ostateczne, kompleksowe zbadanie stopnia prawdopodobieństwa, a w jego toku powinien on uwzględnić nie tylko opinie biegłych, ale także inne czynniki życiowe i społeczne²¹, to w praktyce wydaje się, że pogląd biegłych ma znaczenie decydujące.

¹⁸ *Mały słownik języka polskiego*, red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Lempicka, Warszawa 1968, s. 626.

¹⁹ http://wyborcza.pl/1,75398,15008124,Prof_Heitzman_Psychiatria_nie_odpowiada_za_bestie_.html (dostęp: 9.04.2019).

²⁰ Wyrok TK z dnia 12.12.2005 r., K 32/05, Dz.U. 2008, nr 51, poz. 299.

²¹ Postanowienie SN z dnia 9 grudnia 2015 r., V KK 330/15, LEX nr 1938692, a także postanowienie SA w Katowicach z dnia 18.04.2001 r., II AKz 180/01, LEX nr 49064.

Podsumowując, nie można w demokratycznym państwie prawnym zaakceptować sytuacji, w której wdrożenie wobec określonej osoby środka izolacyjnego stanowi wynik predykcji popełnienia przez owego człowieka przestępstwa w przyszłości. Takie założenie stoi w sprzeczności z przepisem art. 42 ust. 1 Konstytucji. Niedopuszczalna jest prewencyjna izolacja osób, które jeszcze przestępstwa nie popełniły, ale w świetle prognoz nie można tego wykluczyć.

Zauważyć należy, iż umieszczenie w Ośrodku orzeka się bez określenia terminu końcowego. Owa bezterminowość detencji rodzi poważne obawy. Generuje ona bowiem realne ryzyko, że sprawca trwale zostanie wykluczony ze społeczeństwa, a jego izolacja okaże się dożywotnia. Ponadto nieprecyzyjne kryteria dotyczące czasu trwania detencji w Ośrodku świadczą o naruszeniu zasady państwa prawa („pobyt w Ośrodku nie jest niezbędny”). Istnieje także ryzyko, że perspektywa owej bezterminowości izolacji stanowić może narzędzie w rękach służby więziennej, pozwalając jej na szereg nadużyć w postaci wywierania presji na skazanych lub wymuszania określonych zachowań poprzez uświadamianie więźniom potencjalnego ryzyka ich bezterminowego odosobnienia.

Postanowienie o izolacji w Ośrodku zostaje wydane na rozprawie w składzie trzech sędziów zawodowych z obowiązkowym udziałem prokuratora i pełnomocnika. Sąd poleca doprowadzenie z zakładu karnego osoby, której dotyczy wniosek, a jeżeli osoba ta opuściła zakład karny, wzywa ją do stawiennictwa na rozprawie. Może również zarządzić poszukiwanie, zatrzymanie i doprowadzenie przez Policję danej osoby, jeżeli ta odmówi udziału w rozprawie albo nie stawi się powiadomiona o terminie, a sąd uzna jej stawiennictwo za konieczne.

Regulacja uczestnictwa w rozprawie osoby, której dotyczy postępowanie, w powiązaniu z brakiem terminowego ograniczenia możliwości występowania przez dyrektora zakładu karnego z wnioskiem o jej umieszczenie w Ośrodku prowadzić może do kuriozalnych rezultatów. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, gdy postanowienie o umieszczeniu w Ośrodku zostanie wydane bez świadomości danej jednostki, i to w momencie, gdy ta rozpoczęła już nowe życie na wolności. Ponadto niepodobna zaakceptować sytuację, w której sąd orzeka o tak dolegliwym środku, nie mając bezpośredniego kontaktu z osobą, której wniosek dotyczy. Nie należy tracić z pola widzenia faktu, że na skutek wydania rozstrzygnięcia o umieszczeniu w Ośrodku jej prawa i wolności zostają poważnie ograniczone, a niektóre nawet zniesione.

Rozdział 4 ustawy poświęcony jest nadzorowi prewencyjnemu, którego celem jest ograniczenie zagrożenia życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób ze strony osoby stwarzającej zagrożenie, która nie została umieszczona w Ośrodku. Problematyka nadzoru prewencyjnego przekracza jednakże ramy niniejszego artykułu, a tym samym ograniczyć należy się jedynie do wskazania tej instytucji. Zasygnalizować jednak wypada, że sąd może, na wniosek komendan-

ta Policji sprawującego nadzór prewencyjny lub z urzędu, orzec o umieszczeniu w Ośrodku osoby, wobec której zastosowano nadzór prewencyjny, jeżeli osoba ta uchyla się od obowiązku poddania się postępowaniu terapeutycznemu lub od obowiązków wynikających ze sprawowanego nad nią nadzoru prewencyjnego, natomiast w sytuacji zaktualizowania się przesłanki bardzo wysokiego prawdopodobieństwa sąd obligatoryjnie orzeka o umieszczeniu w Ośrodku osoby stwarzającej zagrożenie, wobec której zastosowano uprzednio nadzór prewencyjny.

Należy zwrócić w tym miejscu uwagę na organizację rzeczzonego Ośrodka, będącego podmiotem leczniczym, którego rzekomym zadaniem jest prowadzenie postępowania terapeutycznego wobec osób stwarzających zagrożenie w nim umieszczonych. Ośrodek nie jest zatem zakładem karnym, podlegającym Ministrowi Sprawiedliwości, ale podmiotem leczniczym podległym ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Taka kwalifikacja wskazywałaby, że głównym celem stosowania postpenalnej detencji sprawcy jest przywrócenie go do zdrowia, a nie odizolowanie od społeczeństwa. W obliczu poczynionych wyżej uwag iluzoryczność takiego stwierdzenia nie budzi wątpliwości. Warto bliżej przyjrzeć się także warunkom, w jakich sprawcy odbywają terapię na terenie placówki, której siedzibą jest obecnie Gostynin. W celu utrzymania porządku oraz bezpieczeństwa na terenie Ośrodka powołano służbę ochrony, a samowolne opuszczanie go i oddalanie się jest zabronione. Teren Ośrodka i jego pomieszczenia wyposażone są w urządzenia monitorujące dla umożliwienia stałego nadzoru nad przebywającymi w nim jednostkami, a zarazem kontroli stosowania wobec nich przymusu bezpośredniego. Osoba stwarzająca zagrożenie umieszczona w Ośrodku zostaje objęta odpowiednim postępowaniem terapeutycznym, którego celem jest poprawa stanu jej zdrowia i zachowania w stopniu umożliwiającym funkcjonowanie w społeczeństwie w sposób niestwarzający zagrożenia życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Kierownik Ośrodka sporządza indywidualny plan terapii dla każdej osoby stwarzającej zagrożenie umieszczonej w placówce. Uprawniona wydaje się konkluzja, że próba medykalizacji istoty działania Ośrodka ma charakter fasadowy i stanowi przejaw ekwilibrystyki słownej nacelowanej na zamaskowanie faktycznego celu placówki, którym jest izolacja umieszczonych w niej jednostek i zabezpieczenie przed nimi społeczeństwa.

Pensjonariusz Ośrodka nie może posiadać przedmiotów, które mogą posłużyć do zakłócenia porządku lub bezpieczeństwa w Ośrodku. W każdym czasie można przeprowadzić kontrolę posiadanych przez niego przedmiotów oraz pomieszczeń, w których przebywa. Znalezione rzeczy, których posiadanie nie jest dopuszczalne, podlegają zatrzymaniu. Ustawa przyznaje osobie stwarzającej zagrożenie określone prawa. Umieszczona w Ośrodku jednostka ma prawo, za zgodą kierownika placówki, do kontaktu ze światem zewnętrznym. Jednakże kierownik może odmówić zgody lub ją cofnąć, jeżeli kontakt taki może spo-

wodować wzrost zagrożenia niebezpiecznymi zachowaniami ze strony osoby stwarzającej zagrożenie albo zakłócić prowadzone postępowanie terapeutyczne.

Przyjęte w ustawie warunki izolacji postpenalnej przesadzają o zupełnym ograniczeniu praw osób przebywających w Ośrodku, a poziom uciążliwości rzeczzonego środka zdaje się być nawet większy niż dotkliwość kary pozbawienia wolności.

Wiele wątpliwości na tle rzekomego głównego celu pobytu w Ośrodku, jakim jest leczenie jednostki, budzi stosowanie wobec niej przymusu bezpośredniego, które jest dopuszczalne (nawet przewencyjnie!), ale nie może trwać dłużej, niż wymaga tego potrzeba, a zastosowany środek przymusu musi być zgodny z zasadą proporcjonalności. Zaznaczyć należy, iż czas stosowania przymusu determinuje potrzeba jego stosowania, której stwierdzenie pozostaje m.in. w gestii pracowników ochrony Ośrodka. Po pierwsze wskazać trzeba, że rola lekarza sprowadza się w niektórych przypadkach jedynie do umieszczenia w dokumentacji medycznej notatki służbowej sporządzonej przez pracownika ochrony dot. faktu zastosowania przymusu, gdyż w świetle regulacji ustawy podmiotem decydującym o zastosowaniu przymusu i stosującym go nie musi być zawsze personel medyczny. Po drugie jako że ochrona Ośrodka sprawowana jest przez prywatną firmę ochraniarską, dochodzi w konsekwencji do zjawiska sprywatyzowania przymusu bezpośredniego, co w połączeniu z minimalnymi wymaganiami stawianymi pracownikom firm ochraniarskich prowadzić może do zatrważających konsekwencji. Po trzecie idea stosowania jakiegokolwiek przymusu pozostaje w sprzeczności z założeniem dobrowolności leczenia, a już z całą stanowczością za kuriozum uznać należy podawanie danej osobie leków w charakterze środka represyjnego lub dla wymuszenia określonego zachowania. Po czwarte ustawodawca sam prognozuje możliwość dramatycznych konsekwencji zastosowania przymusu bezpośrednio w postaci śmierci osadzonego (art. 43 ust. 3). Powyższe nijak ma się zatem do zapewnień, że mechanizm izolacji postpenalnej ma na celu ochronę sprawcy, który opuszczając zakład karny, może być narażony na wrogie zachowania i agresję ze strony innych członków społeczeństwa, a teoretycznie po odbyciu terapii w rzeczony placówce negatywne reakcje innych obywateli powinny osłabnąć²². Nie sposób nie zauważyć, że ustawowa regulacja możliwości stosowania całej gamy środków przymusu bezpośredniego, w tym niektórych także przewencyjnie, stanowi szerokie pole do nadużyć ze strony pracowników Ośrodka, a tym samym okazać się może, że jego pensjonariusze właśnie na terenie placówki spotkają się z przejawami agresji czy wrogości. Ponadto na marginesie dodać należy, że z niewiadomych przyczyn, według założeń ustawodawcy, zaklasyfikowanie kogoś

²² K. Piech, *Konstytucyjność ustawy „o zaburzonych”. Podstawa prawna izolacji postpenalnej i nadzoru przewencyjnego w polskim porządku prawnym*, „Ogrody Nauk i Sztuk” 2015, nr 5, s. 50.

w kategorii osób stwarzających zagrożenie miałyby być mniej stygmatyzujące niż samo odbywanie kary w zakładzie karnym. Poza tym, w obliczu bezterminowości umieszczenia, pod znakiem zapytania pozostaje również kwestia, czy izolowanej jednostce dane będzie kiedykolwiek Ośrodek opuścić.

Rozdział 7 poświęcony jest problematyce wypisania z Ośrodka. Artykuł 46 ma charakter gwarancyjny, gdyż zgodnie z tym przepisem nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy sąd, na podstawie opinii lekarza psychiatry oraz wyników postępowania terapeutycznego, ustala, czy jest niezbędny dalszy pobyt w Ośrodku osoby stwarzającej zagrożenie. Kierownik Ośrodka co 6 miesięcy przesyła do sądu opinię lekarza psychiatry o stanie zdrowia danej osoby i o wynikach postępowania terapeutycznego; opinię taką jest obowiązany przesłać bezzwłocznie, jeżeli w związku ze zmianą stanu zdrowia tej osoby uzna, że jej dalszy pobyt w Ośrodku nie jest konieczny. Zasygnalizować należy, że powołany przepis utracił moc na podstawie wyroku TK z dnia 23 listopada 2016 r. w zakresie, w jakim przewiduje sporządzenie opinii jedynie przez jednego lekarza psychiatrę. W ocenie TK ustawowa regulacja nie spełniała w tym zakresie proceduralnych gwarancji, jakie należy przyznać osobie umieszczonej w Ośrodku, gdyż konieczne jest uwzględnienie każdorazowo stanowiska analogicznej liczby specjalistów jak ta, która opiniowała o detencji w placówce. W myśl art. 47 sąd może w każdym czasie postanowić o wypisaniu osoby z Ośrodka, jeżeli wyniki postępowania terapeutycznego i zachowanie tej osoby uzasadniają przypuszczenie, że jej dalszy pobyt w Ośrodku nie jest niezbędny. Przed wydaniem postanowienia o wypisaniu z Ośrodka sąd wysłuchuje biegłych. Uczestnikiem postępowania jest również kierownik Ośrodka. Nietrudno zauważyć, że przesłanki orzeczenia o wypisaniu z Ośrodka są równie mało precyzyjne, jak przesłanki orzeczenia detencji. Ponadto zastanawiać się można, w jaki sposób dokonać oceny efektów leczenia, skoro poddawana jest mu osoba niedotknięta chorobą psychiczną i w świetle wypowiedzi przedstawicieli psychiatrii i psychologii jej wyleczenie nie tylko nie może być skuteczne, ale co więcej, nie powinno zostać nawet podjęte²³.

Poczynione w powyższych akapitach uwagi pod znakiem zapytania stawiają rację bytu Ośrodka w demokratycznym państwie prawnym. Nieuchronnie wydaje się rozważenie, jaki był zatem rzeczywisty cel uchwalenia przedmiotowej ustawy.

Warto przyjrzeć się genezie ustawy o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie, gdyż kontrowersje wokół niej pojawiły się już na etapie rozpoczęcia prac legislacyjnych.

W roku 2014 mury zakładu karnego opuścić miały osoby, które przed 1989 r. zostały skazane na karę śmierci, a którym następnie na mocy amnestii kara ta została zamieniona na 25 lat pozbawienia wolności. Upływ orzeczonej kary, a w konsekwencji kres izolacji tych jednostek uznano za realne zagrożenie dla społeczeństwa.

²³ J. Heitzman, *Opinia dla Biura Analiz Sejmowych z dnia 3 września 2013 r.*, s. 8 oraz 12.

Jedną z tych osób był Mariusz Trynkiewicz. „Szatan z Piotrkowa”, jak zwykły określać go media, 29 września 1989 r. został skazany za każde z czterech zabójstw na karę śmierci i w konsekwencji na karę łączną w postaci kary śmierci. W opinii biegłych sprawca został uznany za poczytalnego, stwierdzono u niego jednak szereg zaburzeń. Biegli psychiatrzy orzekli, że jego zachowanie cechowało się sadyzmem oraz realizacją chorego popędu seksualnego do dzieci w łączności z cechami algolagnii²⁴. Jednak wskutek wspomnianej amnestii z 1989 r. kara śmierci została mu zamieniona na karę 25 lat pozbawienia wolności.

Ze sporządzonej w 2014 r. opinii biegłych wynikało, iż Mariusz Trynkiewicz nie jest osobą upośledzoną, a jego poziom intelektualny należy określić jako ponadprzeciętny. Rozpoznano u niego głębokie zaburzenia w postaci osobowości nieprawidłowej, antysocjalnej z zaburzeniami preferencji seksualnej o typie pedofilii sadystycznej, których charakter oraz nasilenie wskazuje na co najmniej wysokie prawdopodobieństwo popełnienia przez opiniowanego czynów zabronionych z użyciem przemocy lub groźby jej użycia przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej. Sam Trynkiewicz zaprzeczał problemom i nie miał motywacji do ich ujawnienia i przepracowania w procesie terapeutycznym. W konsekwencji biegli nie widzieli możliwości efektywnego poddania się przez niego postępowaniu terapeutycznemu na wolności²⁵.

11 lutego 2014 r. Trynkiewicz miał wyjść na wolność. Dzień wcześniej obsługa więzienia przekazała prokuraturze materiały znalezione w jego celi, tj. szkice i zdjęcia, które w ich przekonaniu zawierały treści o charakterze pedofilskim. Prokurator, po zbadaniu przekazanego materiału, oświadczył jednak, iż materiały nie zawierają treści zabronionych prawem²⁶.

Ustawa o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie powstawała zatem w atmosferze strachu i paniki opinii publicznej. Media prześcigały się w nagłaśnianiu kolejnych przypadków bestii, wampirów, potworów, pytając, czy są oni w stanie zmienić swoją naturę i czy ich resocjalizacja, a tym bardziej psychoterapia, nie stanowi czystej fikcji²⁷.

²⁴ E. Iwanicki, *Proces szatana?*, Łódź 1990, passim; P. Pytlakowski, *Trynkiewicz i inni. Rozmowy ze skazanymi na karę śmierci*, Warszawa 2014, passim.

²⁵ M. Duda, Ł. Orłowski, *Ujawniamy opinię biegłych ws. Trynkiewicza: Bardzo wysokie prawdopodobieństwo popełnienia czynu zabronionego*, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/ujawniamy-opinie-bieglych-ws-trynkiewicza-bardzo-wysokie-prawdopodobienstwo-popolnienia-czynu-zabronionego,395815.html> (dostęp: 9.04.2019).

²⁶ K. Pierzchała, *Co Polacy mają wspólnego z „Milczeniem owiec”? „Bestie” na wolności a ich „uczłowieczenie”*. *Zarys analityczno-syntetyczny problemu*, „Krakowskie Studia Małopolskie” 2014, nr 19.

²⁷ Np. TVN „Uwaga”, *Bestie na wolności*, 7.02.2014, <https://uwaga.tvn.pl/reportaze,2671,n/bestie-na-wolnosci,131917.html> (dostęp: 22.03.2018), TVP Info, *„Bestie” wychodzą na wolność*, <https://www.tvp.info/13681323/bestie-wychodza-na-wolnosc> (dostęp 15.04.2019); A. Szulc, A. Rozen, *Bestie wracają: Mordercy na wolności*, „Newsweek” 2012, <https://www.newsweek.pl/>

Oprócz Trynkiewicza najwięcej uwagi skupiano na Leszku Pękalskim (zwanym „wampirem z Bytowa”), który chociaż opisał w swoich wstrząsających pamiętnikach 64 zbrodnie, to większości z nich nigdy mu nie udowodniono, oraz Katarzynie Waśniewskiej, która swoje poczynania rozpoczęła od poinformowania Policji o zaginięciu córki, półrocznej Madzi, przy czym finalnie okazało się, że kobieta zabiła swoje dziecko, a zwłoki ukryła w Sosnowcu, w ruinach pobliskiego parku.

Detencja w Ośrodku w założeniu stanowić miała instrument wyjątkowy. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że jej zakresem podmiotowym objęci są najbardziej niebezpieczni sprawcy najcięższych przestępstw²⁸. Deklaracja ta nie znajduje jednakże odzwierciedlenia w literze prawa. Regulacją ustawy objęto szeroki krąg sprawców bez względu na charakter czynu, którego się dopuścili i jego związek z istniejącymi na etapie postępowania wykonawczego zaburzeniami.

Swoje wątpliwości dotyczące omawianego aktu prawnego pod względem jego konstytucyjności, jak i zgodności z podstawowymi prawami człowieka wyraziła E. Łętowska. Zwróciła ona uwagę na to, że ustawa powstała w trybie błyskawicznym, zupełnie nieprzemyślanym, a tym samym postawiła pod znakiem zapytania zaufanie do tak nierozważnie wprowadzanych rozwiązań prawnych²⁹. Również była minister sprawiedliwości B. Piwnik zasygnalizowała niepokój wobec „ustawy, która jest tworzona pośpiesznie, i w ten sposób, że orzeczona kara, która w całości została odbyta, może być zastąpiona w szybkim tempie innym rodzajem odizolowania, nawet do końca życia”³⁰. Uwagę zwraca w tym kontekście również bardzo krótki okres *vacatio legis*, tj. 14 dni.

Przeciwny pogląd zaprezentował A. Zoll, twierdząc, że uchwalenie przedmiotowej ustawy to działanie w stanie wyższej konieczności, ponieważ nie ulega wątpliwości, że trzeba było jakoś rozwiązać problem związany z osobami, które niebawem miały wyjść na wolność, a stwarzały poważne niebezpieczeństwo. Argumentował on, że w razie popełnienia przez te jednostki kolejnych zabójstw opinia publiczna miałaby pretensje do rządu, że pozostał bierny³¹. Nie można przychylić

polska/wiezniowie-wychodza-na-wolnosc/t0pz3s0 (dostęp 15.04.2019), a także sugestywna okładka tygodnika „Newsweek” 2012, nr 38, <https://natemat.pl/31455,newsweek-w-tym-tygodniu-becie-wychodza-na-wolnosc-seryjnym-mordercom-koncza-sie-wyroki> (dostęp: 15.04.2019).

²⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy nr 1577, s. 1, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=8FAC382EE3488066C1257BAC004796F3> (dostęp: 9.04.2019).

²⁹ J. Korus, *Sprawa Trynkiewicza: gwałt na państwie prawa*, „Newsweek” 2014, <https://www.newsweek.pl/polska/mariusz-trynkiewicz-leszek-pekalski-mordercy-na-wolnosci-newsweekpl/9wxv52m> (dostęp: 9.04.2019).

³⁰ Wypowiedź dostępna na stronie: <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/jesli-trynkiewicz-wyjdzie-na-wolnosc-nie-bedzie-to-kleska-panstwa,394664.html> (dostęp: 11.04.2019).

³¹ J. Korus, *Sprawa Trynkiewicza: gwałt na państwie prawa...*

się do powyższego twierdzenia. Ustawodawca, bez względu na okoliczności, nie może wykraczać poza ramy konstytucyjnego porządku prawnego. Niedopuszczalne jest uchwalanie *ad hoc* aktu prawnego tylko ze względu na obawę reakcji społeczeństwa na bezsilność państwa w obliczu pojawiających się problemów. Ponadto trudno uznać za pożądane antidotum działanie przejawiające się pogwałceniem praw jednostki oraz naruszeniem gwarancyjnej funkcji prawa karnego na rzecz interesu społecznego, który w dodatku niekoniecznie jest rzeczywiście zagrożony.

W nawiązaniu do powyższych rozważań stwierdzić trzeba, że regulacje przedmiotowej ustawy wykazują sprzeczność z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) w aspekcie tzw. przyzwoitej legislacji, a ściślej – niedziałania prawa wstecz oraz z zasadami konieczności i proporcjonalności, a w rezultacie także z konstytucyjną zasadą poszanowania wolności osobistej jednostki (art. 31 ust. 1 ustawy zasadniczej). Niepokój w tym zakresie wyraziła m.in. Helsińska Fundacja Praw Człowieka³².

Konstytucyjność wprowadzonych mechanizmów izolacji postpenalnej stała się przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który ostatecznie uznał, że instytucja izolacji postpenalnej jest w pełni zgodna z ustawą zasadniczą, a zatem nie godzi w prawa i wolności człowieka i obywatela. Nie jest także karą ani środkiem zabezpieczającym w rozumieniu k.k., stąd nie można mówić o naruszeniu zasady *ne bis in idem*. Trybunał stwierdził również, że izolacji postpenalnej w obecnym kształcie nie można nawet nazwać środkiem karnym, gdyż jedynie pośrednio powiązana jest z przeszłością osoby stwarzającej zagrożenie, a jej celem jest terapia lub prewencja. TK wyraźnie podkreślił niedopuszczalność uznania jej za ponowne skazanie za przestępstwo popełnione w przeszłości. Ponadto, w odróżnieniu od izolacyjno-leczniczych środków zabezpieczających, umieszczenie w Ośrodku nie jest stosowane zamiast kary, a sama izolacja jest znacznie bliższa instytucji przymusowego umieszczenia pacjenta w zakładzie psychiatrycznym niż karze pozbawienia wolności. TK zane-gował także zasadność zarzutu retroaktywnego działania prawa³³.

Powołany wyrok uznać można za jedną z najciemniejszych kart w historii współczesnego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Szereg wątpliwości z prawnego punktu widzenia budzi jego merytoryczna trafność, a szczególnie zakwestionowanie możliwości postrzegania instytucji izolacji postpenalnej jako środka zabezpieczającego. Można by pokusić się o stwierdzenie, że niniejsze orzeczenie zapadło pod presją opinii publicznej i na celu miało bardziej podbudowanie pozycji TK w oczach społeczeństwa niż dokonanie rzetelnej analizy konstytucyjności ustawy o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie.

³² Pismo prezesa Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Danuty Przywary do Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Ireny Lipowicz z dnia 24 stycznia 2014 r.

³³ Komunikat po wyroku TK z dnia 23.11.2016 r., K 6/14, Dz.U. 2016, poz. 2205.

Z całą stanowczością stwierdzić należy, że środki przewidziane w przedmiotowym akcie prawnym sklasyfikować można w kategorii środków zabezpieczających. Świadczą o tym m.in. przesłanki ich stosowania, procedura orzekania, czy też realizowane przez nie (przynajmniej oficjalnie) cele. Fakt, że materia ta nie została uregulowana w kodeksie karnym, lecz w odrębnej ustawie, w żaden sposób nie zmienia skutków, z jakimi wiąże się zastosowanie nadzoru prewencyjnego, czy też detencji w Ośrodku w praktyce.

Zasadne jest przedstawienie w tym miejscu argumentów przeciwników ustawy o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie, które niewątpliwie są o wiele bardziej przekonujące od twierdzeń zwolenników powołanego aktu i stanowiska Trybunału Konstytucyjnego.

Prezydent RP we wniosku do TK podniósł zarzut, że instytucja izolacji postpenalnej znaleźć może zastosowanie w przypadku sprawców odbywających karę pozbawienia wolności bez względu na to, jak surowa co do wysokości jest owa kara. W konsekwencji przepisami ustawy mogą zostać objęci sprawcy nawet stosunkowo mało groźnych przestępstw. Co więcej, bez znaczenia pozostają rodzaj naruszonego przestępstwem dobra, sposób działania sprawcy czy stopień zawinienia³⁴.

Prezydent RP powołał również kontekst, w jakim powstawała ustawa. W świetle pierwotnych założeń jej uchwalenie wiązało się z koniecznością detencji osób skazanych na karę śmierci, którym w drodze ustawy z dnia 7 grudnia 1989 r. o amnestii zamieniono tę karę na 25 lat pozbawienia wolności. Ostatecznie regulacja znacznie wykracza poza ramy takiej koncepcji. Zauważyć więc należy, że ustawodawca przekroczył postawione przez siebie samego granice. Na takim samym stanowisku stanął także Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując, że zakładany przez projektodawcę podstawowy cel w postaci stosowania ustawy do sprawców jedynie najgroźniejszych przestępstw nie został zrealizowany³⁵.

Warto w tym miejscu wskazać, iż według wstępnych prognoz w ciągu 10 lat obowiązywania ustawy do Ośrodka trafić miało maksymalnie kilkanaście osób, co potwierdzałoby ekstraordynaryjny charakter detencji. Rzeczywistość znacznie odbiega jednak od powziętych założeń, gdyż w październiku 2018 roku pensjonariuszami placówki było 61 osób³⁶. Podkreślić trzeba, że Ośrodek nie jest przystosowany do izolacji takiej liczby jednostek, co generuje konieczność obniżania standardów detencji. Tytułem przykładu wskazać można, iż pierwotnie sale

³⁴ Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r.

³⁵ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2014 r., nr 11.517.1093.2014.ED/ST.

³⁶ Według danych zamieszczonych na portalu prawo.pl, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/osrodek-w-gostyninie-bedzie-dofinansowanie-efekt-przepelnienia,314837.html> (dostęp: 11.04.2019).

w Ośrodku miały być jednoosobowe³⁷, a pod koniec 2018 r. nie tylko powstały sale dziesięcioosobowe, ale zrezygnowano także z wymogów dotyczących warunków sanitarnych w salach³⁸. Z relacji pensjonariuszy wynika, iż 24 osoby mają do dyspozycji zaledwie 2 pisuary³⁹, co w obliczu faktu, że podawane im są leki o rozmaitych działaniach oraz w powiązaniu z nagrywającymi korzystanie z toalety kamerami świadczy o braku poszanowania godności człowieka.

Kolejny argument oponentów ustawy wynika z zagwarantowanego w art. 41 Konstytucji RP prawa do wolności osobistej jednostki. Jak zaakcentowano we wniosku Prezydenta RP, umieszczenie w Ośrodku stanowi najsurowszą formę ingerencji w wolność osobistą jednostki, całkowicie ją znosząc. Wszelkie zaś ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, mogą być ustanawiane wyłącznie wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenie takie musi być zatem niezbędne dla ochrony wskazanych w przepisie wartości, a z uwagi na zasadę proporcjonalności ingerencja ustawodawcy w zakres praw i wolności konstytucyjnych nie może być nadmierna.

Podobna konstatacja wynika z orzecznictwa TK, który niejednokrotnie podkreślał, że spośród możliwych środków działania należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne z perspektywy założonego celu⁴⁰. Zasada proporcjonalności jest elementem składowym zasady państwa prawnego. W ujęciu szerokim zasada ta szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia⁴¹.

Należy zatem rozważyć stosowanie instytucji izolacji postpenalnej w świetle przywołanej zasady. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez M. Królikowskiego i A. Sakowicza rozwiązania stanowiące przez ustawę o postępowaniu wobec sprawców stwarzających zagrożenie są nieproporcjonalne i zbędne, ponieważ cel, jakim jest ochrona bezpieczeństwa innych osób, zapewniony może być środkami nieizolacyjnymi, a tym samym znacznie mniej inwazyjnymi⁴². Na

³⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym, Dz.U. 2014, poz. 89.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 3 września 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym, Dz.U. 2018, poz. 1734.

³⁹ P. Kapusta, *Kto tu trafia, już nie wychodzi. Gostynin – miejsce jak z chorego snu*, <https://magazyn.wp.pl/arttykul/kto-tu-trafia-juz-nie-wychodzi-gostynin-miejsce-jak-z-chorego-snu> (dostęp: 11.04.2019).

⁴⁰ Np. wyrok TK z dnia 1.06.1999 r., SK 20/98, Dz.U. 1999, nr 52, poz. 544.

⁴¹ S. Wronkowska, *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 74.

⁴² M. Królikowski, A. Sakowicz, *Granice legalności postpenalnej detencji sprawców niebezpiecznych*, „Forum Prawnicze” 2013, nr 5(19), http://admin.forumprawnicze.eu/attachments/article/42/krolikowski_sakowicz.pdf (dostęp: 9.04.2019).

takim samym stanowisku stoi również Helsińska Fundacja Praw Człowieka, wskazując jako alternatywne rozwiązanie wykorzystanie elektronicznego systemu dozoru⁴³. Podobnego zdania jest kryminolog P. Moczydłowski, który Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym nazywa „quasi-więzieniem, które chce się nazwać *quasi-szpitałem*”⁴⁴. Ciekawa jest również opinia Rady Legislacyjnej, która zauważa, że sprawa groźnych przestępców mogłaby znaleźć rozwiązanie na gruncie instytucji, jaką są czynności operacyjno-rozpoznawcze. Rada optuje tym samym za wykorzystywaniem istniejących rozwiązań prawnych, bez konieczności tworzenia nowych instytucji⁴⁵. Nadmienić należy, iż na istnienie innych sposobów oddziaływania na sprawców wskazuje także B. Kmiecik, członek Polskiego Towarzystwa Psychiatrycznego. W jego przekonaniu analiza wymaga zagadnienie stworzenia prawnych (instytucjonalnych) oraz terapeutycznych rozwiązań umożliwiających kontynuowanie działań korekcyjnych w warunkach wolnościowych⁴⁶.

Przytoczone powyżej argumenty dowodzą, że instytucja izolacji postpe- nalnej w kształcie wykreowanym ustawą o postępowaniu wobec osób stwa- rzających zagrożenie godzi w zasadę proporcjonalności, a tym samym narusza wolność osobistą jednostki. Konsternację budzi zatem zajęcie odmiennego stan- owiska przez Trybunał Konstytucyjny.

Przedmiotowy akt prawny warto przeanalizować również z punktu widze- nia prawa karnego, skupiając się m.in. na zasadach *lex retro non agit, nulla po- ena sine lege* oraz *ne bis in idem*. Odnotować należy, iż dochodzi do stosowania ustawy z mocą wsteczną ze skutkiem pogarszającym sytuację sprawcy. Prowa- dzi to w konsekwencji do naruszenia funkcji gwarancyjnej prawa. Zauważyć trzeba, że dla zachowania konstytucyjnych praw jednostki konieczne jest, aby były one obwarowane zasadami gwarancyjnymi o absolutnym, bezwzględno- wym charakterze.

Kluczowe dla oceny naruszeń przytoczonych zasad zdaje się być pojęcie odpowiedzialności karnej sprawcy. Zdaniem TK, z punktu widzenia ustawy za- sadniczej, pojęcie to ma szersze znaczenie od tego, które przyjmuje kodeks kar- ny, gdyż obejmuje również inne formy odpowiedzialności prawnej związanej z wymierzaniem kar i innych środków o charakterze represyjnym wobec jed- nostki⁴⁷. W ustawie o postępowaniu wobec sprawców stwarzających zagrożenie niewątpliwie elementy represyjne przeważają nad leczniczymi, stąd odnośnienie

⁴³ Opinia HFPC w sprawie projektu ustawy o postępowaniu wobec osób zaburzonych.

⁴⁴ Dr Paweł Moczydłowski m.in. o nadzorze nad „bestiami”, TVPInfo, <http://www.youtube.com/watch?v=KEKbjCaSkKM> (dostęp: 9.04.2019).

⁴⁵ Opinia Rady Legislacyjnej z dnia 14 czerwca 2013 r., RL-0303-18/13.

⁴⁶ B. Kmiecik, *Prawnopsychiatryczny kontekst wprowadzenia przepisów zezwalających na detencję niepsychotycznych sprawców*, „Forum Prawnicze” 2013, nr 6(20), s. 41.

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 8.01.2008 r., P 35/06, Dz.U. 2008, nr 7, poz. 40.

do jej regulacji standardów konstytucyjnych dedykowanych dla prawa karnego uznać należy za w pełni uzasadnione. W konsekwencji w ujęciu konstytucyjnym odpowiedzialność osoby stwarzającej zagrożenie ma charakter odpowiedzialności karnej, a tym samym winny znajdować tu zastosowanie podstawowe zasady dotyczące takiej odpowiedzialności, tj. zasada *lex retro non agit* oraz *nulla poena sine lege*.

Ponadto, jak wskazuje A. Zoll, norma prawa karnego ma zazwyczaj na celu przekonywanie, motywowanie adresata aktu prawnego do niepodjęcia wskazanego w dyspozycji zachowania się ze względu na konsekwencje danej aktywności, co jest możliwe w przypadku zachowań, które poprzedzają ustanowienie danej normy prawnej⁴⁸. Zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego. Wpływa ona na zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez władzę prawa. Ściśle wiąże się ona z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego, leżąc niejako u jej podstaw⁴⁹.

Zasada zaufania do państwa wymaga, by nie nadawać mocy wstecznej przepisom, które regulując prawa i obowiązki obywateli, pogarszają ich sytuację prawną⁵⁰. Nie sposób wskazać, aby osoby objęte nową regulacją mogły przewidzieć w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności lub 25 lat pozbawienia wolności, że pod koniec jej odbywania wprowadzona zostanie ustawa dająca możliwość ich dalszej izolacji. W rezultacie osoby te nie miały żadnej możliwości zapobieżenia jej skutkom.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jednak, iż przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, ale pod ściśle określonymi warunkami, np. nie mogą to być przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu; ich wprowadzenie jest konieczne dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych; spełniona jest zasada proporcjonalności; nie powodują one ograniczenia lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych; problem rozwiązany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz⁵¹. Przepisy ustawy o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie zdają się nie spełniać powyższych kryteriów.

Nadmienić nadto należy, że materia regulowana przedmiotową ustawą bliższa jest rozwiązaniom prawnokarnym niż cywilistycznym. Ulokowanie jej

⁴⁸ K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116 Kodeksu karnego*, t. I, Kraków 2000, s. 60–64.

⁴⁹ Wyrok TK z dnia 17.12.1997 r., K 22/96, LEX nr 31039.

⁵⁰ Wyrok TK z dnia 19.03.2007 r., K 47/05, Dz.U. 2007, nr 57, poz. 390.

⁵¹ Wyrok TK z dnia 17.12.1997 r., K 22/96, LEX nr 31039 oraz z dnia 19.11.2008 r., Kp 2/08, M.P. 2008, nr 89, poz. 780.

w ramach procedury cywilnej wydaje się nienaturalne i nietrafne. Nasuwa się niepokojący wniosek, że ustawodawca takim zabiegiem jedynie stworzył iluzję „niekarnego” charakteru wprowadzanych przepisów w celu spełnienia przesłanki konstytucyjności regulacji działających z mocą wsteczną⁵². Tym samym stwierdzić można, iż omawiana ustawa stanowi przykład „wyraźnego legislacyjnego oszustwa”⁵³. Absurdem jest przekazanie sądom cywilnym kompetencji w zakresie stwierdzania ryzyka popełnienia przestępstwa w przyszłości przez określoną osobę. Nie można uznać za przekonujący pogląd wyrażony przez TK, że zabieg taki ma na celu zapewnienie dystansu pomiędzy środkiem, jakim jest detencja w Ośrodku, a karą pozbawienia wolności. W rzeczywistości owy „dystans” stanowi jedynie formalną deklarację bez pokrycia, gdyż z materialnego punktu widzenia izolacja w rzeczony placówce to w istocie pozbawienie jednostki wolności, które ma charakter represyjny. Jako że sąd karny ma największą wiedzę o sytuacji sprawcy czynu, powinien mieć monopol na ewentualne stosowanie wobec niego środków postpenalnych. Nadmienić należy, że nie sposób zaaprobować także wskazywanie przez TK jako argumentu na rzecz właściwości sądu cywilnego w kwestii orzekania o detencji w Ośrodku, iż tożsamy w swej istocie środek stosuje właśnie sąd opiekuńczy na podstawie przepisu art. 23 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Wskazać należy, że powołany przepis dotyczy przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym osoby chorej psychicznie, gdy jej dotychczasowe zachowanie wskazuje na to, że z powodu tej choroby zagraża bezpośrednio własnemu życiu albo życiu lub zdrowiu innych osób. Po pierwsze art. 23 swoim zakresem podmiotowym obejmuje osoby chore psychicznie, które są wyłączone z zakresu podmiotowego ustawy o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie. Tym samym różnica uwidacznia się już na etapie samego źródła zaburzeń. Po drugie dana jednostka umieszczona zostaje w szpitalu psychiatrycznym i poddana odpowiedniemu leczeniu, a detencja w Ośrodku ma charakter represyjny i zabezpieczający, gdyż osiągnięcie celu leczniczego w odniesieniu do umieszczanych w placówce jednostek jest medycznie wątpliwe⁵⁴. Po trzecie art. 23 ma zastosowanie w sytuacji bezpośredniego zagrożenia, a nie jedynie potencjalnego

⁵² P. Krawczyk, *Problem konstytucyjności tzw. ustawy o bestiach*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, seria: „Administracja i Zarządzanie” 2014, nr 100, https://repozytorium.uph.edu.pl/bitstream/handle/11331/636/Krawczyk.P.Problem_konstytucyjnosci_ustawy_o_bestiach.pdf?sequence=1 (dostęp: 9.04.2019).

⁵³ T. Gardocka, D. Jagiełło, *Ewolucja środków zabezpieczających w polskim prawie karnym materialnym [w:] O stabilność kodeksu karnego w świetle realiów. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Hoca*, t. I, red. D. Mucha, Opole 2018, s. 125–136.

⁵⁴ Tak np. L.K. Gierowski, *Apel w związku z wejściem w życie Ustawy z dnia 23 października 2013 roku o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi...*, s. 968 oraz 971, a także J. Heitzman, *Opinia dla Biura Analiz Sejmowych z dnia 3 września 2013 r.*, s. 10 oraz 12.

niebezpieczeństwa. Zasygnalizowane dystynkcje świadczą o braku możliwości bezrefleksyjnego transponowania rozwiązań dotyczących właściwości sądu zawartych w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego na grunt ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. Warto dodać, że także SN podkreślił, że środki przewidziane w tej ostatniej mają zdecydowanie charakter represyjno-izolacyjny⁵⁵.

Na naruszenie zasady *ne bis in idem* wskazuje E. Łętowska, która zauważa, że „pozbawienie wolności – jakkolwiek nazwane: czy uwięzieniem, czy umieszczeniem na terapii – jest pozbawieniem wolności. I nie powinny być mu poddane te osoby, które już zostały ukarane”⁵⁶. Podobne zdanie wyraził K. Zgryzek, którego zdaniem ustawa jest niekonstytucyjna, jako że wprowadza możliwość podwójnego karania za to samo zdarzenie jedynie dlatego, że w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności nie doszło do wyleczenia sprawcy. Ponadto słusznie wskazał, że jeżeli sprawca w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności nie dopuścił się żadnego czynu karalnego, to niedopuszczalne jest ponowne karanie go za czyn z przeszłości. Tymczasem omawiana ustawa daje taką możliwość⁵⁷.

Nie ulega wątpliwości, iż regulacja izolacji postpenalnej pozostaje również w sprzeczności z art. 5 i art. 7 *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*⁵⁸ oraz 4 kodeksu karnego⁵⁹. Zastosowanie przepisów ustawy prowadzi bowiem do pogorszenia sytuacji sprawcy przez arbitralne przedłużenie rzeczywistego okresu pozbawienia wolności. Wskazać w tym miejscu warto, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wyznaczył 3 warunki, które muszą zostać spełnione dla dopuszczalności izolacji na podstawie art. 5 § 1 lit. e EKPC. Po pierwsze konieczne jest ustalenie przez organ istnienia zaburzenia umysłowego na podstawie obiektywnej opinii lekarskiej. Po drugie rodzaj lub stopień zaburzeń musi uzasadniać detencję. Po trzecie zaburzenia muszą trwać w trakcie całego pozbawienia wolności, co uzasadnia dalsze odosobnienie i leczenie⁶⁰. Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie *M. v. Niemcy* stanowczo podkreślił niezgodność z art. 5 oraz art. 7 ust. 1 EKPC retroaktywnego stosowania przepisów o izolacji

⁵⁵ Wyrok SN z dnia 23.03.2017 r., V CSK 477/16, LEX nr 2255311.

⁵⁶ E. Siedlecka, *Prof. Łętowska: Ustawa o „bestiach” jest niedobra*, http://wyborcza.pl/1,75398,15057004,Prof_Letowska_Ustawa_o_bestiach_jest_niedobra.html (dostęp: 9.04.2019).

⁵⁷ J. Oreł, *Prof. Zgryzek: „Sprawa Trynkiewicza to dowód na bezsilność państwa”*, <https://dziennikzachodni.pl/prof-zgryzek-sprawa-trynkiewicza-to-dowod-na-bezsilnosc-panstwa/ar/3321504> (dostęp: 9.04.2019).

⁵⁸ Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284, zwana dalej EKPC.

⁵⁹ Dz.U. 2018, poz. 1600.

⁶⁰ Np. wyrok ETPC z dnia 24.10.1979 r. w sprawie *Winterwerp v. Holandia* (skarga nr 6301/73), wyrok ETPC z dnia 5.10.2000 r. w sprawie *Varbanov v. Bułgaria* (skarga nr 31365/96), wyrok ETPC z dnia 20.02.2003 r. w sprawie *Hutchison Reid v. Wielka Brytania* (skarga nr 50272/99).

sprawcy niebezpiecznego dla społeczeństwa⁶¹. Stan faktyczny powołanej sprawy przedstawiał się następująco. Skarżący został skazany na 5 lat pozbawienia wolności oraz na detencję w ośrodku prewencyjnym po jej odbyciu. W chwili skazania przepisy określały maksymalny czas trwania izolacji w owym ośrodku na 10 lat. W trakcie odbywania przez skarżącego kary doszło do nowelizacji, w wyniku której możliwe stało się bezterminowe izolowanie sprawców, wobec których orzeczono środek zapobiegawczy bądź poprawczy, co dotyczyło też skarżącego. Trybunał jednogłośnie stwierdził, że opisana sytuacja stanowi wyraz niedopuszczalnego retroaktywnego stosowania przepisów. Izolacja postpenalna w kształcie nadanym ustawą z dnia 22 listopada 2013 r. niewątpliwie narusza ww. przepisy rangi międzynarodowej, gdyż jej zastosowanie prowadzi nie tylko do bezterminowego pozbawienia wolności jednostki, ale pozostaje również w sprzeczności z zakazem orzekania środków surowszych niż obowiązujące w chwili popełnienia czynu zabronionego. Nie można jej zatem pogodzić także z art. 15 *Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych*⁶², zgodnie z którym niedopuszczalne jest zastosowanie kary surowszej od możliwej do wymierzenia w chwili popełnienia przestępstwa. Podkreślić przy tym należy, iż zakaz wynikający z art. 15 MPPOiP jest przykładem normy prawa międzynarodowego możliwej do stosowania bezpośrednio⁶³.

Warto dodać, że nawet sędziowie TK, badając konstytucyjność ustawy, nie byli jednomyślni, a wyrok zapadł przy jednym zdaniu odrębnym, zgłoszonym przez sędziego A. Wróbla, który stwierdził, że nie ma znaczenia, jaki charakter prawny ma instytucja izolacji postpenalnej – czy stanowi ona karę pozbawienia wolności, czy też środek zabezpieczający, czy też może inny, zupełnie autonomiczny środek izolacyjny. A. Wróbel słusznie podkreślił, że najdotkliwszą formą ingerencji państwa w wolność człowieka jest jej pozbawienie, a przewidziany w kwestionowanych przepisach ustawy mechanizm umieszczania osób w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym stanowi pozbawienie wolności osobistej, niezależnie od prawnej kwalifikacji tego środka. Co więcej, mechanizm ten nie był konieczny dla realizacji podstawowych celów ustawy, które można było osiągnąć, np. przy użyciu systemu dozoru elektronicznego⁶⁴.

Na zakończenie warto spojrzeć na ustawę z czysto humanistycznego punktu widzenia. Człowieczeństwo powinno być prymarną bazą wszelkiego wychowania, gdyż każda sytuacja wychowawcza jest spotkaniem co najmniej dwóch istot ludzkich obdarzonych w pełni ludzką godnością⁶⁵.

⁶¹ Wyrok ETPC z dnia 17.12.2009 r. w sprawie *M. v. Niemcy* (skarga nr 19359/04).

⁶² Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167, zwany dalej MPPOiP.

⁶³ Wyrok SN z dnia 17.10.1991 r., II KRN 274/91, LEX nr 20487.

⁶⁴ Wyrok TK z dnia 23.11.2016 r., K 6/14, DzU. 2016, poz. 2205.

⁶⁵ B. Śliwerski, *Współczesne teorie i nurty wychowania*, Warszawa 2010.

Cywilizacja zachodnioeuropejska od lat poszukuje odpowiedzi na pytanie, jak daleko można posunąć się z różnorodnymi środkami prewencyjnymi, które ograniczają wolność groźnych przestępców w imię bezpieczeństwa ogółu społeczeństwa. Dyskusja ta alarmująco skłania się ku podnoszeniu bezpieczeństwa kosztem poświęcania czyjejs wolności⁶⁶. Choć niewątpliwie nie każdy w więzieniu ulega pomyślnie resocjalizacji, to z drugiej strony nie każde zaburzenie psychiczne oznacza, że człowiek w przyszłości nie będzie potrafił właściwie pokierować własnym postępowaniem⁶⁷.

Należy zaznaczyć, że mury więzienia opuszcza człowiek wolny, wobec którego działa domniemanie niewinności i który w świetle prawa musi być traktowany przez organy na równi z innymi obywatelami. Odbycie kary powinno być wyrazem rozliczenia z przeszłością⁶⁸. Jak zauważa B. Hołyst, „kim innym jest człowiek, który np. wychował się w patologii, miał złe wzorce środowiskowe, ale pod wpływem terapii je zmienił, a kim innym bestia, która zabija, bo ma potężne zaburzenia psychiczne”⁶⁹.

Nie trudno zauważyć, że uznanie danej jednostki za „bestię” wiąże się z jej odhumanizowaniem. W ten sposób zostaje ona emocjonalnie wykluczona ze społeczeństwa, a zarazem z kręgu podmiotów, którym przysługują prawa człowieka. Używanie określonej terminologii niewątpliwie wpływa na postrzeganie desygnatu owego pojęcia. „Bestia” kojarzy się pejoratywnie, wydaje się być „czymś” przerażającym i nieludzkim. W konsekwencji naturalnym mechanizmem jest chęć jej wykluczenia i zobojętnienie na jej los.

Warto zastanowić się zatem głębiej nad problemem, kiedy i czy w ogóle człowiek staje się „bestią”. Aktualnie zwraca się uwagę na postępującą dehumanizację więźniów w warunkach izolacji. Rozwiązania opierające się na cierpieniach fizycznych i psychicznych związanych z uwięzieniem nie powinny mieć racji bytu w demokratycznym państwie prawnym, w którym prawa człowieka nie stanowią tylko pustej deklaracji⁷⁰.

Na marginesie wskazać wypada, że na skutek uchwalenia przedmiotowej ustawy ucierpiał także wizerunek osób chorych psychicznie. W opinii społecznej mogą one być bowiem niesłusznie utożsamiane ze sprawcami stwarzający-

⁶⁶ K. Pierzchała, *Co Polacy mają wspólnego z „Milczeniem owiec”? „Bestie” na wolności a ich „uczłowieczenie”*. Zarys analityczno-syntetyczny problemu...

⁶⁷ K. Pierzchała, *Kapelan więzienny w procesie resocjalizacji penitencjarnej*, Toruń 2013, *passim*.

⁶⁸ K. Pierzchała, *Co Polacy mają wspólnego z „Milczeniem owiec”? „Bestie” na wolności a ich „uczłowieczenie”*. Zarys analityczno-syntetyczny problemu...

⁶⁹ A. Szulc, A. Rozen, *Bestie wracają: Mordercy na wolności*, „Newsweek” 2012, nr 38, <https://www.newsweek.pl/polska/wiezniowie-wychodza-na-wolnosc/t0pz3s0> (dostęp: 15.04.2019).

⁷⁰ A. Baładynowicz, *Probacja. Resocjalizacja z udziałem społeczeństwa*, Warszawa 2011, s. 179.

mi zagrożenie, co w konsekwencji implikuje ryzyko ich stygmatyzacji i wykluczenia⁷¹. Ponadto wpłynęło to negatywnie na wszelkie inne osoby po odbyciu kary, które też mogą być postrzegane jako „bestie”.

Z całą stanowczością należy odnieść się krytycznie do posługiwania się w dyskursie nazwą „ustawa o bestiach”. Stosowanie wskazanej metafory prowadzi do zaszeregowania, kategoryzacji danych jednostek, a zarazem odarcia ich z człowieczeństwa. Konieczne jest postulowanie eliminacji przedmiotowej nomenklatury, gdyż jej używanie narusza godność jednostek uznawanych za desygnaty owego terminu.

Niepokojące jest, że kolokwializowanie nazwy ustawy oraz posługiwanie się terminem „bestia” zaobserwować można nie tylko w mediach, ale również w publikacjach naukowych. O ile w tym pierwszym przypadku funkcjonowanie wskazanej terminologii, chociaż wciąż niepodlegające usprawiedliwieniu, nacelowane jest na zwrócenie uwagi czytelnika, to w artykułach naukowych nie sposób racjonalnie wytłumaczyć stosowania takowych pojęć.

Nie należy aprobować także używania określenia „lex Trynkiewicz”, gdyż generuje to skojarzenie, że przedmiotowa ustawa uchwalona została wyłącznie z uwagi na jednego człowieka.

Reasumując, bezsporne jest, że nie sposób w pełni urzeczywistnić wolności i praw jednostki, a zarazem zagwarantować bezpieczeństwo społeczeństwu jako ogółowi. Konieczne jest zawsze wyważenie tych interesów, określenie odpowiedniej proporcji. Wolność jednostki nie ma nieograniczonego charakteru, jednakże za niedopuszczalne uznać należy wprowadzanie w tym zakresie ograniczeń, które nie są konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Niepodobna znaleźć jakiegokolwiek usprawiedliwienia dla prewencyjnego neutralizowania jednostek poprzez zastosowanie wobec nich środka w postaci detencji w Ośrodku.

Na koniec nadmienić należy, że nowelizacja kodeksu karnego z 20 lutego 2015 r. uczyniła regulację ustawy o postępowaniu wobec sprawców stwarzających zagrożenie epizodyczną, jako że znajduje ona zastosowanie wyłącznie do osób skazanych za czyny popełnione przed 1 lipca 2015 r., tj. przed dniem wejścia w życie owej nowelizacji⁷².

⁷¹ J. Heitzman, *Opinia dla Biura Analiz Sejmowych z dnia 3 września 2013 r.*, s. 13 oraz 16.

⁷² T. Gardocka, D. Jagiełło, *Ewolucja środków zabezpieczających w polskim prawie karnym materialnym...*, s. 125–136.

mgr Piotr Zięba

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. rtm. W. Pileckiego w Oświęcimiu

UPAMIĘTNIANIE W CIENIU WALKI POLITYCZNEJ. DEBATA WOKÓŁ MUZEUM II WOJNY ŚWIATOWEJ W GDAŃSKU

Uwagi wstępne

Powstanie Muzeum II Wojny Światowej zainicjował Donald Tusk jesienią 2007 r.¹. Zakładano je początkowo pod oficjalną nazwą Muzeum Westerplatte w Gdańsku na mocy rozporządzenia ministra kultury i dziedzictwa narodowego Bogdana Zdrojewskiego 1 września 2008 r., natomiast 1 grudnia tegoż roku nazwa placówki (również na podstawie rozporządzenia ministerialnego) uległa zmianie na Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku². Zadaniem muzeum miało być, według wspomnianego rozporządzenia, „głównie gromadzenie i ochrona zbiorów dotyczących historii II wojny światowej, zmierzającym do otwarcia wystawy stałej i udostępnienia tych zbiorów publiczności”³. W celu realizacji tego zadania muzeum miało w szczególności: „1) gromadzić, katalogować i naukowo opracowywać zbiory i materiały dokumentacyjne; 2) udostępniać zgromadzone zbiory poprzez wystawy czasowe; 3) prowadzić działalność popularyzatorską, edukacyjną, badawczą, wydawniczą i kulturalną; 4) przechowywać zgromadzone zbiory w warunkach zapewniających im właściwy stan zachowania i bezpieczeństwo oraz magazynować je w sposób dostępny do celów naukowych; 5) opracowywać kopie, repliki i realizacje multimedialne przedmiotów o wartości historycznej i artystycznej; 6) użyczać i przyjmować w depozyt zbiory zgodnie z obowiązującymi przepisami; 7) opracowywać, publikować i rozpowszechniać wydawnictwa drukowane i multimedialne, filmy oraz programy komputerowe z zakresu swojej działalności; 8) organizować lub współorganizować spotkania, zjazdy i konferencje związane z zakresem swojej

¹ R. Socha, *Partyzanci z muzeum wojny*, „Polityka” 2017, nr 4, s. 30.

² <http://www.bip.mkidn.gov.pl> (dostęp: 08.11.2018).

³ *Ibidem*.

działalności prawnej”⁴. W cytowanym rozporządzeniu wspomniano także m.in., że muzeum miało uczestniczyć „w realizacji zadań wynikających ze strategii i programów rządowych i samorządowych”. 15 kwietnia 2016 r. minister kultury i dziedzictwa narodowego Piotr Gliński (PiS) poinformował o planowanym połączeniu Muzeum II Wojny Światowej z Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 roku. Przyczyną połączenia miało być: „zapewnienie zwiększonej efektywności działań na rzecz podtrzymania i upowszechniania tradycji narodowej i państwowej, w szczególności w nawiązaniu do dziejów Polski⁵ w okresie II wojny światowej, w tym wojny obronnej 1939 r., właściwe uhonorowanie miejsca symbolicznego, jakim jest pole bitwy na Westerplatte oraz racjonalne wykonywanie nadzoru nad muzeami, dla których Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest organizatorem poprzez optymalne wykorzystanie potencjału placówek o zbliżonym profilu działalności zlokalizowanych w Gdańsku, przy jednoczesnej racjonalizacji wydatkowania środków finansowych pochodzących z budżetu państwa”. Pod koniec tego samego roku Wojewódzki Sąd Administracyjny, kwestionując decyzję ministra, nakazał wstrzymanie prac prowadzących do połączenia obu instytucji do czasu rozpoznania sprawy. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego uznało decyzję WSA za nieprawomocną, a w styczniu 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił ww. postanowienie sądu niższej instancji. W ten sposób połączenie obu instytucji stało się faktem.

Muzeum kieruje dyrektor powoływany i odwoływany przez ministra kultury i dziedzictwa narodowego. Do 6 kwietnia 2017 r. funkcję dyrektora sprawował Paweł Machcewicz (od 28 listopada 2008), zastępcami dyrektora byli: Janusz Marszałec (od 1 grudnia 2008) oraz Piotr M. Majewski (od 1 czerwca 2009). Od 6 kwietnia 2017 r. funkcję p.o. dyrektora tej placówki (a później dyrektora) pełnił dr Karol Nawrocki. Przy Muzeum II Wojny Światowej – przed jego połączeniem z Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – działała Rada Muzeum, która „sprawowała nadzór nad wypełnianiem przez muzeum jego powinności wobec zbiorów i społeczeństwa”⁶. Należy o niej wspomnieć, ponieważ również jej skład stał się przedmiotem kontrowersji.

W latach 2016–2018 wydarzenia związane ze zmianą wystawy głównej Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, jego obsady personalnej oraz statusu stały się przedmiotem debaty medialnej w Polsce. Wzięły w niej udział najważniejsze tytuły prasowe w Polsce, takie jak „Polityka”, „Newsweek”, „Do Rzeczy”, „Gazeta Wyborcza”, a także portale: wPolityce czy natemat. Media biorące udział w debacie wokół Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku reprezentowały na ogół jasno określony punkt widzenia na zmiany polityczne

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, Dz.U. 1997, nr 5, poz. 24 (art. 11) z późn. zm.

w Polsce po wyborach prezydenckich i parlamentarnych w Polsce w 2015 r. Przebieg debaty medialnej skłania do wyciągnięcia wniosku, że chodziło w niej nie tyle o dojście do konsensusu w kwestii kształtu i wymowy wystawy głównej w placówce, uważanej za najnowocześniejszą i największą tego typu w Europie (i mającej służyć rzeszom odwiedzających z kraju i zagranicy), lecz przede wszystkim o przedstawienie własnej wersji upamiętniania II wojny światowej i ostrą krytykę przeciwnika politycznego.

Zarówno założenie Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, jak i późniejsze w nim zmiany (o których mowa w poniższym artykule) miały także bardzo ważny aspekt strictly polityczny. Muzeum II Wojny Światowej zlokalizowano w Gdańsku, a więc mieście powszechnie kojarzonym (w kontekście politycznym) z Donaldem Tuskiem (inicjatorem powstania tej placówki) i Pawłem Adamowiczem (również politykiem PO w tym okresie) uważanym w dodatku za bastion Platformy Obywatelskiej. Kontrowersje dotyczyły przede wszystkim kształtu głównej wystawy w dużym, nowoczesnym muzeum poświęconym drugiej wojnie światowej, a jest to okres, który stał się ważną częścią pamięci zbiorowej Polaków i w dalszym ciągu wzbudza silne emocje społeczne, co może przełożyć się na poparcie polityczne.

Obie strony sporu (zarówno PiS, jak i PO) wykorzystywały go w celu mobilizacji swoich zwolenników, dyskredytacji poczynań przeciwnika i usprawiedliwiania własnych poczynań w obszarze pamięci narodowej, co niestety uniemożliwiło dyskusję merytoryczną o naukowych i poznawczych walorach wystawy głównej w Muzeum II Wojny Światowej.

Debata medialna

Najważniejszym przedmiotem kontrowersji (które znalazły swoje odbicie w burzliwej debacie medialnej) wokół Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku była koncepcja wystawy głównej w muzeum, placówce uznanej za jedną z największych i najnowocześniejszych tego typu w Europie. Dla wielu naukowców, polityków i dziennikarzy o orientacji prawicowej wystawa główna w nowo powstałym Muzeum II Wojny Światowej przede wszystkim w niewystarczającym stopniu uwzględniała specyfikę polskiego doświadczenia ostatniej wojny oraz kładła zbyt duży nacisk na cierpienia ludności cywilnej, z kolei ich adwersarze uważali ją m.in. za nowoczesną, uniwersalną, a zarazem niepomijającą cierpienia i poświęcenia Polaków w tym okresie. Z biegiem czasu jednak przedmiotem zainteresowania mediów stała się przede wszystkim zmiana personalna na stanowisku dyrektora tej instytucji oraz wspomniany wyżej fakt połączenia Muzeum II Wojny Światowej z Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 roku. Osią debaty

medialnej wokół wystawy głównej w Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku było opublikowanie krytycznej opinii na temat wystawy głównej Muzeum II Wojny Światowej, jaką przedstawili: Piotr Semka, dziennikarz konserwatywnego tygodnika „Do Rzeczy”, profesor Jan Żaryn, podówczas senator PiS oraz dr Piotr Niwiński, historyk, kierownik Zakładu Nauki o Bezpieczeństwie Uniwersytetu Gdańskiego. Opinie na ten temat zamówiło Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (już po dojściu do władzy Prawa i Sprawiedliwości) w 2016 r. Wypowiedzi poszczególnych recenzentów wystawy na jej temat opublikowało później kilka tytułów prasowych o prawicowej lub centroprawicowej orientacji. Przykładowo portal „wPolityce” przedstawia poglądy profesora Jana Żaryna w tym względzie.

Według Żaryna na wystawie „brakuje syntezy polskiego doświadczenia II wojny światowej, choć autorzy, prowadząc widza przez kolejne sale, dostarczają mu wielu przykładów potwierdzających tezę o wyjątkowości naszych dziejów. Czy jednak to wystarczy, gdy znaczniejsza część muzealnych gości nie będzie zdolna do percepcji wszystkich, naprawdę bardzo licznych eksponatów?” Żaryn zarzuca też autorom wystawy celowe pominięcie ofiar poniesionych przez polski Kościół w czasie drugiej wojny światowej i przedstawienie katolicyzmu i nacjonalizmu w negatywnym świetle. Wystawa w takim kształcie ma, w jego mniemaniu, przekonać odwiedzających, że źródłem wojen jest ksenofobia i nacjonalizm (kojarzone z prawicą), a „Unia Europejska pod wodzą niemieckich światłych polityków jest tym gwarantem pokoju i poszanowania wartości życia oraz wolności”.

Żaryn nie potępia jednak całkowicie wystawy głównej w muzeum, wzywa do dialogu dotyczącego celów ekspozycji, a nawet zachęca do jej obejrzenia i refleksji⁷. Należy zaznaczyć, że wspomniany artykuł nie był bynajmniej jedynym, jaki ukazał się na temat w powyższym portalu. Oto w listopadzie 2017 r. zamieszczono w nim informację o wszczęciu przez CBA śledztwa w sprawie domniemanej afery finansowej w muzeum. Autorzy artykułu nie omieszkali zaznaczyć, że w tej sprawie mieli być przesłuchani zarówno były dyrektor placówki Paweł Machcewicz, jak i prezydent Gdańska Paweł Adamowicz. W innym artykule – polemice z publikacją profesora Grzegorza Motyki, opublikowaną na łamach „Gazety Wyborczej” – Andrzej Potocki, dziennikarz portalu „wPolityce”, zwrócił uwagę na jeden z tych fragmentów ekspozycji w muzeum, który wzbudził sprzeciw środowisk prawicowych. Chodziło o wyeksponowanie martyrologii jeńców sowieckich kosztem (w opinii tych środowisk) pomniejszenia roli polskich ofiar zbrodni w Katyniu. Porównuje on komisarzy Armii Czerwonej do SS⁸.

⁷ <http://www.wPolityce.pl> (dostęp: 21.12.2018).

⁸ *Ibidem*.

Z kolei na łamach „Rzeczpospolitej” ukazały się 11 sierpnia 2016 r. obszernie fragmenty recenzji wystawy głównej Muzeum II Wojny Światowej autorstwa P. Semki. Według Semki już użycie w niej słowa „kataklizm” jako synonimu II wojny światowej jest niewłaściwe, stosowane jest bowiem przede wszystkim jako określenie klęski żywiołowej, natomiast ostatnia wojna „była wynikiem agresji określonych państw”. Kataklizm sugeruje także bezradność ludzi wobec wydarzeń, podczas gdy „wojna była zderzeniem się zaborczości i zbrodniczej ideologii nazizmu z poświęceniem społeczeństw i wojsk państw demokratycznych”. Uważa on również za niewłaściwe rozdzielenie historii militarnej wojny od przeżyć cywilów w tym czasie, przy przyznaniu priorytetowi tej ostatniej kwestii, szczególnie że polscy żołnierze walczyli na wszystkich frontach tej wojny. W opinii Semki wojna to nie tylko martyrologia, ale i bohaterstwo, solidarność społeczna, wielkość dowódców itp., co nie znajduje (jego zdaniem) należytego odzwierciedlenia w omawianej wystawie. Osłabienie podziału na naród niemiecki – agresora oraz narody walczące o wolność może doprowadzić do wniosku o podobnych cierpieniach mieszkańców wszystkich państw – uczestników wojny (przy podkreśleniu wyjątkowości Holocaustu). Do tego dochodzi znikoma wiedza o polskim wysiłku zbrojnym i martyrologii Polaków za granicą, co w połączeniu z eksponowaniem Holocaustu (który miał miejsce przede wszystkim na ziemiach polskich) często rodzi przekonanie u cudzoziemców, że Polaka była pomocnikiem Hitlera. Autor recenzji pragnąłby podkreślenia rozmiaru polskich strat w czasie wojny, przy zachowaniu chronologii wydarzeń w wystawie, co pozwoliłoby unaocznić odwiedzającym muzeum, że Polska najdłużej ze wszystkich narodów stawiała opór. Zwraca uwagę na (jak to nazwał) degermanizację odpowiedzialności za drugą wojnę światową, tj. unikanie nazywania sprawców „Niemcami”, a używania słów „naziści” czy „hitlerowcy”. Semka wskazuje na masowe poparcie reżimu nazistowskiego przez społeczeństwo niemieckie, korzyści, które odnosiło ono z podbojów, i mniejszą skalę zniszczeń w Niemczech niż w krajach Europy Wschodniej. Wyeksponowanie tematu wysiedleń wojennych jest jego zdaniem przesadne (biorąc pod uwagę eksterminację), nazywając to „podchwytywaniem mody historycznej zza Odry”. Uwzględniając te zastrzeżenia, publicysta „Do Rzeczy” stwierdza, że „przedstawiona obecnie koncepcja spełnia oczekiwania na polską opowieść o II wojnie światowej tylko w ograniczonym stopniu” i postuluje znaczące przerobienie istniejącej wystawy w Muzeum II Wojny Światowej⁹.

Piotr Semka broni swoich zastrzeżeń wobec wystawy Machcewicza i jego współpracowników już po jej odwiedzeniu na początku 2017 r. (tym razem na łamach macierzystego „Do Rzeczy”), zwłaszcza w kwestii skupienia się twórców ekspozycji na cierpieniach ludności cywilnej, przy pomniejszeniu znacze-

⁹ <http://www.rp.pl> (dostęp: 20.12.2018).

nia zmagania militarnych, co zaowocowało np. marginesowym potraktowaniem walk Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie. Za mało, według niego, wspomina się również o Monte Cassino, Dywizjonie 303 czy Wiźnie, nie wspomniano w ogóle o oporze żołnierzy wyklętych. Semka zarzuca także organizatorom wystawy „kult eksponatu” i „wszystkoizm”, tj. prezentację oryginalnych eksponatów bez kontekstu (co może, jego zdaniem, niewiele mówić zwłaszcza gościom z zagranicy) i przeładowanie ekspozycji prowadzące do znużenia odwiedzających. Zastrzeżenia Semki dotyczą tylko części wystawy (przedstawienia tylko pojedynczych eksponatów, np. Polskie Siły Zbrojne na Zachodzie – polemika z adwersarzami oraz nieuwzględnienie potrzeb odwiedzających o innych wrażliwościach), natomiast bezkompromisowy opór jej pomysłodawców wiąże z polityczną afiliacją profesora Machcewicza i prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza oraz osobistymi ambicjami tego pierwszego¹⁰.

Do najważniejszych publikacji dotyczących tej kwestii w „Do Rzeczy” należał także wywiad z nowym dyrektorem tej instytucji – dr. Karolem Nawrockim. Zarzucił on poprzedniemu szefowi muzeum m.in. organizacyjny chaos, pominięcie roli polskiego duchowieństwa, prześladowań Polaków w Wolnym Mieście Gdańsku w czasie II wojny światowej oraz dążenie do upolitycznienia wystawy. Odpiera również m.in. zarzuty o brak flag Unii Europejskiej przed budynkiem muzeum¹¹. Na łamach „Do Rzeczy” kilkakrotnie jeszcze wspomniano o kontrowersjach związanych z wystawą w gdańskim muzeum, np. we wrześniu 2017 r. ukazał się krótki artykuł, w którym wspomniano o protestach weteranów Armii Krajowej związanych ze znacznym zaniżeniem liczby członków tej organizacji w ekspozycji, w innej notce wspomniano też o pozwie prof. Machcewicza i jego zastępcy, którzy domagali się od obecnego szefa Muzeum II Wojny Światowej przywrócenia poprzedniego kształtu wystawy.

Podczas gdy media kojarzone z prawicą udzielały głosu Żarynowi, Semce czy Nawrockiemu, w tych o orientacji lewicowo-liberalnej ukazało się kilka wywiadów z pierwszym dyrektorem Muzeum II Wojny Światowej – Pawłem Machcewiczem (pewnym wyjątkiem była „Rzeczpospolita”, gdzie wypowiedzieli się zarówno Semka, jak i Machcewicz). Taki wywiad ukazał się na przykład na łamach „Newsweeka” we wrześniu 2016 r., stosunkowo niedługo po ogłoszeniu przez ministra Glińskiego zamiaru połączenia Muzeum II Wojny Światowej z powołanym do życia przez PiS Muzeum Westerplatte i Wojny 1939. We wspomnianym wywiadzie z piastującym jeszcze wtedy funkcję dyrektora muzeum profesorem Pawłem Machcewiczem ten ostatni broni swojej koncepcji wystawy głównej. Machcewicz odpiera m.in. zarzuty o niedostateczne uwzględnienie w niej polskiego punktu widzenia na historię ostatniej wojny.

¹⁰ P. Semka, *Muzeum wojny polsko-polskiej*, „Do Rzeczy” 2017, nr 6, s. 34–36.

¹¹ <http://www.dorzeczy.pl> (dostęp: 21.12.2018).

Uważa ponadto, że połączenie obydwu instytucji zawęziłoby tematykę wystawy tylko do dziejów polskiego oręża podczas II wojny światowej. Zarzuca także swoim oponentom nierzetelność (mieli oni bowiem, formułując krytyczne uwagi pod adresem wystawy, korzystać jedynie z jej streszczenia), upolitycznienie, a postulat pokazania również jasnych stron wojny odrzuca jako bezsensowny. Przyczyną ataku na wystawę ma być, w opinii Machcewicza, również jego niezależność od PiS, a (jeszcze wtedy) ewentualną zmianę ekspozycji nazywa dniem „hańby polskiego muzealnictwa i polskiego państwa”. Autor tekstu nazywa zmiany „samowolą”. Podobne oskarżenia o nierzetelność recenzji Żaryna, Niwińskiego i Semki przynosi inny artykuł „Newsweeka”. Pracownicy Muzeum II Wojny Światowej wskazują nie tylko na błędy merytoryczne w recenzji (jednym z zarzutów miał być np. niedostatek multimediów na wystawie, podczas gdy miało ich być tam aż 240), ale także „kompletny brak zrozumienia tworzenia reguł narracji muzealnej, zaprezentowany w recenzjach”, polegający np. na niedocenieniu znaczenia autentycznych przedmiotów uwidoczniionych na wystawie.

W innej publikacji na łamach „Newsweeka” mowa jest o pozwie, jaki złożyli autorzy pierwszej koncepcji wystawy w Muzeum II Wojny Światowej (prof. P. Machcewicz, dr J. Marszałec, dr. hab. P. Majewski, prof. R. Wnuk) o naruszenie ich praw autorskich przeciw nowej dyrekcji placówki.

Autorom pozwu chodziło m.in. o umieszczeniu na końcu wystawy filmu IPN pt. *Niezwycześzeni*, który miał, w ich opinii, fundamentalnie zmieniać jej przesłanie. Podobnie mocnego sformułowania użył w tym kontekście jeden z publicystów tygodnika w tytule artykułu: *Muzeum II Wojny Światowej z nacjonalistyczną grafiką* (chodziło o słowa: „Świat byłby lepszy, gdyby ludzie z innych krajów byli bardziej podobni do Polaków”)¹².

O Muzeum II Wojny Światowej napisał też portal Tomasza Lisa (redaktora naczelnego „Newsweeka”) w kontekście odrzucenia przez NSA pozwu dotyczącego nielegalności połączenia tej placówki z Muzeum Westerplatte i związanej z tym decyzji ministra o odwołaniu jej dotychczasowego kierownictwa. Zdaniem autora artykułu nacisk ministra kultury z PiS na zmianę wystawy i w efekcie również dyrekcji muzeum miałyby być spowodowane symboliką tego miejsca, jednego „z ostatnich flagowych projektów rządu Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego”, oraz osobą dyrektora muzeum i twórcy wystawy głównej – P. Machcewicza, współzałożyciela IPN, ale i doradcy w gabinecie politycznym Donalda Tuska¹³.

Obok „Newsweeka”, „wPolityce” czy „Do Rzeczy” tygodnik „Polityka” należał do tych mediów, w których najwięcej napisano na temat kontrowersji

¹² <http://www.newsweek.pl> (dostęp: 20.12.2018).

¹³ <http://www.natemat.com.pl> (dostęp: 20.12.2018).

wokół wystawy w Muzeum II Wojny Światowej. Autorka jednego z artykułów – Ryszarda Socha opisuje pokrótce historię sporu wokół wystawy, krytykując (podobnie jak autorzy „Newsweeka”) nierzetelność prawicowych recenzentów ekspozycji i polityczny kontekst ataku na nią i dyrekcję muzeum¹⁴. Z kolei Krzysztof Burnetko pisze o finale sprawy dotyczącej oskarżenia dyrekcji Muzeum II Wojny Światowej (z oskarżenia ministra Glińskiego) o niegospodarność i narażenie Skarbu Państwa na stratę 90 milionów złotych. Twórcy ekspozycji zostali według niego „sponiewierani” i „oczernieni”¹⁵. Więcej uwagi samej wystawie w muzeum poświęca publicysta kulturalny „Polityki” Piotr Sarzyński, który broni koncepcji skoncentrowania się na losach ludności cywilnej w czasie wojny (głównie z powodu proporcji strat żołnierskich i cywilnych), choć i on dostrzega pewne braki w narracji muzealnej (brak pokazania planowej eksterminacji polskich elit przez Niemców, Sowieców i w PRL). Wystawę ocenia jednak bardzo dobrze, podkreślając np. udane znalezienie równowagi między multimediami a oryginalnymi eksponatami. Również Sarzyński poddaje silnej krytyce politykę PiS (nie tylko ministra Glińskiego) wobec tej placówki¹⁶. Rok wcześniej Sarzyński oskarżał koncepcję muzeum PiS m.in. o prowincjonalizm: „W nowej odsłonie wracamy do sprawdzonej, zaściankowej formuły heroicznej klęski, rozdrapywania ran bohaterskich porażek, kolejnego lania, które dostaliśmy, ale znieśliśmy to dzielnie. I do jakże nam miłej konwencji podsycania nienawiści do dwóch odwiecznych wrogów: Niemców i Rosjan”¹⁷. Wspomniana już R. Socha pisze też o zaskarżeniu przez dyrektora Muzeum II Wojny Światowej P. Machcewicza decyzji ministra Glińskiego o połączeniu wspomnianych wyżej muzeów (powód: brak opinii Rady do spraw Muzeów RP), co miało być, według autorki, jedynym prawnie dopuszczalnym sposobem pozbycia się Machcewicza ze stanowiska dyrektora. Podobnie jak w innych publikacjach „Polityki”, również w tej wspomniano o prezydencie Gdańska – P. Adamowiczu jako dobroczyńcy muzeum (przekazał on grunt na rzecz tej instytucji), a jego groźby odnośnie do możliwości wycofania się z tej darowizny mają potęgować wrażenie chaosu wywołanego decyzjami ministra Glińskiego¹⁸. O pozytywnym stosunku środowiska „Polityki” do byłego dyrektora Muzeum II Wojny Światowej P. Machcewicza świadczy wystąpienie przez niego w roli eksperta nowo otwartego Domu Historii Europejskiej w publikacji na łamach tygodnika podczas sporu związanego z treścią wystawy i obsadą tej placówki w 2017 r.¹⁹.

¹⁴ R. Socha, *Partyzanci z muzeum...*

¹⁵ <http://www.polityka.pl> (dostęp: 8.08.2018).

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ <http://www.polityka.pl> (dostęp: 18.04.2016).

¹⁸ <http://www.polityka.pl> (dostęp: 7.09.2016).

¹⁹ P. Machcewicz, *Od mitu do Brexitu*, „Polityka” 2017, nr 20, s. 30–31.

Na łamach „Polityki” ukazał się ponadto artykuł dotyczący zmian personalnych w kolegium rady programowej w Muzeum II Wojny Światowej. Odwołanie starej (w której zasiadali m.in. Norman Davies, Timothy Snyder czy Anna Wolff-Powęska) i powołanie nowej, w skład której weszli mniej znani w środowisku międzynarodowym naukowcy, tacy jak Sławomir Cenckiewicz, Jan Żaryn czy Andrzej Nowak, miało stanowić dopełnienie obrazu destrukcji muzeum. Również w tej publikacji pojawiają się zarzuty dotyczące niezrozumienia przez przedstawicieli rządzącej partii nowoczesnej narracji we współczesnych muzeach²⁰.

Zwolennikami pierwszej wystawy w Muzeum II Wojny Światowej byli również publicyści „Gazety Wyborczej”. Autor jednego z artykułów (który ukazał się pod tytułem *PiS przerabia Muzeum II Wojny Światowej*) używa w stosunku do pierwotnej ekspozycji muzeum takich określeń, jak: „wybitne osiągnięcie cywilizacyjne” czy „ogromny sukces”, natomiast przez jej przeciwników jest ona traktowana (według autora) „jako niemal akt zdrady narodowej” – mimo (jak podkreślono w tekście) niewiedzy na jej temat. Podobnie jak w publikacjach „Polityki” podkreśla się tutaj bezzasadność zarzutów z uwagi na wyeksponowanie cierpień Polaków w czasie wojny i niezajomość wystawy przez jej przeciwników²¹. O tym, że zmiany w wystawie mają charakter przede wszystkim polityczny i są zemstą Jarosława Kaczyńskiego na założycielu muzeum – Donaldzie Tusku, przekonuje na łamach „Gazety Wyborczej” Katarzyna Kolenda-Zaleska²².

Z uwagi na ograniczone ramy niniejszej publikacji autor przedstawił tylko najważniejsze artykuły, których tematem były zmiany personalne i w obszarze merytorycznym wystawy głównej w Muzeum II Wojny Światowej w latach 2016–2018.

Politycy i naukowcy w debacie na temat Muzeum II Wojny Światowej

W debacie wokół Muzeum II Wojny Światowej uczestniczyły nie tylko media, ale również politycy. Należy jednak podkreślić, że od jej początku granice między krytyką o podłożu politycznym a argumentami o charakterze naukowym były płynne (co uwyraźniło się już w debacie medialnej). Często wypowiedzi osób odnoszących się do wystawy z pozycji merytorycznych, mających tytuły naukowe, nie można uznać za w pełni neutralne politycznie. Trzeba wspo-

²⁰ <http://www.polityka.pl> (dostęp: 10.02.2018).

²¹ <http://www.wyborcza.pl> (dostęp: 18.12.2018).

²² *Ibidem*.

mniej że Paweł Machcewicz był nie tylko historykiem tworzącym wystawę w dużym, nowoczesnym i prestiżowym muzeum i dyrektorem tej placówki, ale także (choć przed objęciem tego stanowiska) doradcą premiera Donalda Tuska (wcześniej jednak również współzałożycielem Instytutu Pamięci Narodowej). Przykładem z drugiej strony jest prof. Jan Żaryn, o którego afiliacjach politycznych wspomniano wcześniej. Polityka sensu stricto towarzyszyła sporowi wokół Muzeum II Wojny Światowej w różny sposób. Przykładowo 31 stycznia 2017 r. pod siedzibą Muzeum II Wojny Światowej pikietował pomorski oddział Komitetu Obrony Demokracji przeciwko połączeniu tej placówki z Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 roku. W pikiecie wzięli udział m.in. Paweł Adamowicz i Agnieszka Pomaska z PO. Przewodniczący Platformy Obywatelskiej Grzegorz Schetyna stwierdził podczas swojej wizyty w Gdańsku około 2 miesięcy później, na początku kwietnia 2017 r.: „Nie pozwolimy na to, żeby prezes PiS Jarosław Kaczyński, politycy PiS, mogli pisać kłamliwą narrację historii i wybierać fakty, które są wygodne dla ich politycznej narracji, wygodne dla polityki PiS”²³.

Donald Tusk już jako przewodniczący Rady Europejskiej krytykował działania PiS w kwietniu 2017 r. w bardziej zawołowany sposób: „W ocenie ludzi z Polski i spoza Polski to najlepsze muzeum, zrobione z rozmachem, z najlepszymi intencjami [...] Mam nadzieję, że to nie zostanie zmarnowane. Nie rozumiem zamieszania, które dzisiejsze władze rozpięły wobec muzeum. Nie chcę tego komentować, bo niczego dobrego na ten temat nie mógłbym powiedzieć”²⁴.

Z kolei minister P. Gliński powiedział: „Tamto muzeum nie przedstawiało w dużej mierze prawdy historycznej”. Dopytywany, co ma na myśli, Gliński stwierdził że „pudrowano w pewnym sensie prawdę dotyczącą historii Polski. Obecna dyrekcja ma z tego tytułu problem, bo musi dostosować ekspozycję do oczywistych ustaleń historyków, które dotyczą II wojny światowej”²⁵.

Prezes PIS Jarosław Kaczyński co najmniej kilkakrotnie podnosił konieczność prowadzenia przez państwo polskie określonej polityki historycznej: podczas kongresu swojej partii w Sosnowcu w 2013 r. zapowiedział powadzenie aktywnej polityki historycznej nastawionej: „na obronę polskiej godności i polskiego interesu”, zaznaczając również, że PiS chce: „zmienić kształt Muzeum II Wojny Światowej, tak żeby wystawa w tym muzeum wyrażała polski punkt widzenia”²⁶ (o „pedagogice wstydu” z okazji Święta Niepodległości 2017)²⁷. Z kolei w trakcie wywiadu w Radiu Maryja 27 lipca 2017r. określił Muzeum

²³ <http://www.wp.pl> (dostęp: 18.12.2018).

²⁴ <http://www.wprost.pl> (dostęp: 18.12.2018).

²⁵ <http://www.gazeta.prawna> (dostęp: 18.12.2018).

²⁶ <http://www.dziece.pl> (dostęp: 19.12.2018).

²⁷ <http://www.okopress> (dostęp: 18.12.2018).

II Wojny Światowej w Gdańsku jako „swoisty dar Donalda Tuska dla Angeli Merkel, to jest nic innego, jak wpisanie się w niemiecką politykę historyczną”²⁸.

W podobnym tonie wypowiadał się również wiceminister kultury i dziedzictwa narodowego Jarosław Sellin²⁹. Z kolei badania przeprowadzone dla dziennika „Super Express” wskazują, że kreowanie się przez PiS na obrońcę dobrego imienia Polski w historii może przysporzyć jej popularności³⁰.

Rozgłos medialny i często konfrontacyjne wypowiedzi polityków obu stron sporu nie powinny przesłonić faktu, że zarówno za wersją wystawy stworzoną przez prof. Machcewicza i jego współpracowników, jak i tą lansowaną przez PiS stały określone koncepcje upamiętniania historii. Wyżej wspomniano już, jak uzasadniał swoją krytykę wobec pierwszej wersji wystawy Muzeum II Wojny Światowej prof. J. Żaryn (uwagi Żaryna w tej kwestii korespondują z poglądami na polską historię i jej upamiętnienie, wyrażonymi choćby w jego książce *Polska pamięć. O historii i polityce historycznej*). Reprezentatywne dla krytyków pierwszej koncepcji wystawy wydają się też być poglądy Marka Cichockiego i Zdzisława Krasnodębskiego (ten pierwszy był m.in. od 2007 r. doradcą społecznym prezydenta Lecha Kaczyńskiego ds. traktatu konstytucyjnego i przyszłości UE, natomiast drugi m.in. europarlamentarzystą PiS i członkiem rady programowej tej partii). Profesor Marek Cichocki uważa, że należy dbać o zachowanie pamięci o specyficznych doświadczeniach historycznych naszego regionu Europy, ponieważ tworzy ona tożsamość społeczeństwa. Cichocki poddaje także krytyce roszczenia zawodowych historyków: „Twierdzą oni, że problem pamięci o przeszłości jest wyłącznie domeną obiektywnej nauki. Zatem należy kwestie pamięci pozostawić naukowcom, którzy w odpowiedzialny, obiektywny i profesjonalny sposób będą je opisywać. [...] Jednak ich roszczenia, aby być jedynymi prawnymocnymi gospodarzami tej dziedziny, są bezzasadne [...]. Pamięć musi znajdować się w środku *polis*. Pamięć jest także przedmiotem debaty publicznej ze wszystkimi tego konsekwencjami, w tym przymusem konfrontowania się z takimi poglądami, jakie głoszą ludzie pokroju Romana Giertycha. Wreszcie, nie ma zgody na »mądrą politykę pojednania«, ponieważ oznacza ona w praktyce obietnicę zapomnienia za cenę zadania kolejnego cierpienia. A tego nie sposób zaakceptować”³¹. W innej publikacji pisze Cichocki o niebezpieczeństwie stworzenia wspólnej tożsamości europejskiej, ponieważ wiązać się to będzie zapewne (w jego opinii) z nadmiernym uproszczeniem historycznej pamięci i taką selekcją historycznych doświadczeń, „która przez część narodów może być odbierana jako

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ <http://www.telewizjarepublika.pl> (dostęp: 19.12.2018).

³¹ M.A. Cichocki, *O potrzebie pamięci i grozie pojednania* [w:] *Pamięć jako przedmiot władzy*, red. P. Kosiewski, Warszawa 2008, s. 9–12.

niesprawiedliwość czy nawet wręcz upokorzenie. Tutaj szczególnie narażone są nowe państwa członkowskie, które mimo kilkunastoletniego okresu transformacji są przez starych członków traktowane jakby przyszły właśnie do Europy – może już nie zza żelaznej kurtyny, ale na pewno zza grubej zasłony niewiedzy³². Poglądy te współbrzmiały z argumentami prof. Żaryna odnoszonymi się do wystawy w Muzeum II Wojny Światowej, choć placówka ta w chwili publikacji cytowanych tekstów jeszcze nie istniała.

Podobne poglądy reprezentował również profesor Z. Krasnodębski, który niejednokrotnie (podobnie jak prezes PiS) podkreślał konieczność prowadzenia przez Polskę aktywnej polityki historycznej. Dla Krasnodębskiego pamięć jest i będzie przedmiotem władzy (rola pamięci w stosunkach międzynarodowych ma jego zdaniem nawet rosnąć), więc „poważnym tematem nie jest odpowiedź na pytanie, czy państwo ma się zajmować kształtowaniem pamięci, ale jak powinno to robić i jaki obraz polskiej historii należy promować”. Podziela on również pogląd Marka Cichockiego, że historycy nie są jedynymi depozytariuszami pamięci, a także że specyficzne polskie doświadczenia historii najnowszej nie zostały należycie opisane. Krasnodębski wiąże także krytykę heroicznego opisu własnych dziejów z typowymi dla krajów wschodnioeuropejskich (i Trzeciego Świata) kompleksami wobec rozwiniętego Zachodu i oskarża „dominujący odłam polskiej inteligencji” o konformizm względem Zachodu w tym względzie w drodze do wymagowanej europejskości³³.

Profesor Krasnodębski odniósł się również na Twitterze (bardziej jako polityk niż naukowiec) do wystawy w Muzeum II Wojny Światowej (przed jej zmianą): „Nie dziwię się, że Niemcy martwią się o losy muzeum II wojny światowej. W końcu to oni byli jej autorami”³⁴. Podczas dyskusji odbywającej się w ramach X Festiwalu Niepokorni. Niezłomni. Wyklęci w Gdyni stwierdził z kolei: „w całej Europie toczy się zasadnicza debata na temat wartości, aksjologii. Nasz konflikt z Unią (Europejską), z Komisją Europejską nie jest tylko konfliktem o praworządność, tylko o to, kto wyznacza wartości. Unia – na tym polega zgodność z myśleniem niemieckim – buduje swoją narrację na postheorizmie, postnacionalizmie; na przewyciężaniu narodu. [...] I my, i Węgrzy, i znaczna część Europejczyków w innych krajach, jesteśmy w przestrzeni moralnej siłą rzeczy spychani na margines albo skazani na budowanie kontrnarracji”. W ocenie Krasnodębskiego „jeżeli będziemy budować narrację tylko w Polsce, to będziemy się jedynie izolować. Żeby wygrać, ocalić naszą pamięć, musimy zmienić Europę”³⁵.

³² *Idem*, *Władza i pamięć*, Kraków 2005, s. 217–218.

³³ Z. Krasnodębski, *Drzemka rozsądnych*, Kraków 2006, s. 49–64.

³⁴ <http://wyborcza.pl> (dostęp: 18.12.2018).

³⁵ <http://www.dzieje.pl> (dostęp: 14.12.2018).

Krytycznie do takiej koncepcji polskich dziejów i ich upamiętniania odniosła się prof. Anna Wolff-Powęska, która zresztą zasiadała w radzie programowej Muzeum II Wojny Światowej, gdy dyrektorem był prof. Machcewicz. Według niej krytycy dokonani III RP w dziedzinie pamięci narodowej zakładają (fałszywie, jak twierdzi historyczka), że dotychczas rządzący Polską zaniedbali tradycję, są negatywnie nastawieni do wszelkich form upamiętniania przeszłości. Według Wolff-Powęskiej formułowane zarzuty mają charakter zbyt ogólny, a ponadto środowisko tzw. IV RP nie potrafi na poparcie swoich tez przedstawić materiału dowodowego, w związku z tym polemika z nimi nie ma sensu. Przemilcza się jednocześnie, „iż w minionym piętnastoleciu powstała ogromna liczba dokumentów, wydawnictw, opracowań, nowych instytucji i organizacji, które dokonały naukowego i moralnego rozrachunku z komunistyczną przeszłością, nie ma nic wspólnego z prawdą historyczną, o którą tak gorliwie apelują orędownicy polskiej polityki historycznej”. Prof. Wolff-Powęska przyznaje jednocześnie, że pewne zaniechania w upamiętnianiu przeszłości miały miejsce w czasie rządów postkomunistycznej lewicy w Polsce. Zwolennicy IV RP jednak nie biorą pod uwagę, jej zdaniem, trudnego czasu transformacji ustrojowej i związanych z tym ewentualnych zaniedbań w upamiętnianiu przeszłości. Zarzuca swoim oponentom brak rzeczywistej aktywności w tej dziedzinie, a apel o aktywną politykę historyczną to „populistyczna kampania na rzecz projektu IV Rzeczypospolitej; *de facto* na rzecz sprawujących w Polsce rządy partii politycznych” (chodziło głównie o PiS, LPR i Samoobronę). Uważa, że w warunkach społeczeństwa pluralistycznego nie można polityki historycznej narzucić odgórnie, ale można ją „kształtować przez współpracę wewnętrzną i zagraniczną, nie zaś przez wykluczanie, w warunkach dialogu, a nie bitwy o pamięć, z przekonaniem, że przedmiot sporu stanowi materię pełną sprzeczności i indywidualnego subiektywizmu, a pamięć historyczna nie stanowi pralni, w której każdy obraz przeszłości można oczyścić lub przefarbować”. Przestrzega też przed poczuciem moralnej wyższości Polaków. Podczas debaty w fundacji im. Stefana Batorego w czerwcu 2017 r. Anna Wolff-Powęska podkreślała, że w warunkach demokracji, wolności i pluralizmu nie ma jednego obowiązującego kanonu przekazu pamięci ani jednego modelu narracji historycznej czy dyskusji na temat polskości. Według niej muzeum pokazuje nieporównywalność II wojny światowej z jakimkolwiek innym konfliktem, a także traumę ludności cywilnej. W dyskusji na temat muzeum rozmówczyni widzi tendencje dostrzegalne w polskiej debacie i historiografii od 200 lat, czyli spór o to, czy mówić o naszych dziejach przede wszystkim krytycznie, dominuje przekonanie o wyjątkowości narodu polskiego i naszej historii, „wręcz jej sakralizacja”, a wreszcie „manichejskie podejście do historii Polski”, w którym dzieje traktujemy jako ciągłe zmaganie dobra ze złem³⁶.

³⁶ A. Wolff-Powęska, www.archiwumpz.iz.poznan.pl (dostęp: 14.12.2018); Z. Krasnodębski, *Rozmowy istotne i nieistotne [w:] Pamięć jako przedmiot władzy*, red. P. Kosiewski, Warszawa 2008.

Podobną opinię reprezentuje również np. prof. Robert Traba. Według niego twórcy pierwotnej koncepcji wystawy w Muzeum II Wojny Światowej – P. Machcewicz i P. Majewski mieli zawinąć (w oczach polityków PiS) odejściem od „tradycyjnej narracji narodowej”, tj. „doświadczenia narodu polskiego jako epicentrum myślenia o Polsce i świecie”. W rzeczywistości ich pragnieniem było umieszczenie historii Polski w czasie drugiej wojny światowej w kontekście historii ogólnoeuropejskiej, m.in. po to, aby odwiedzający zza granicy mógł połączyć ówczesne wydarzenia w naszym kraju z tymi znanymi im ze szkoły bądź mass mediów. Traba przyznaje jednak, że odwiedzającymi muzeum będą w większości Polacy, a zagraniczni turyści szukają w muzeach odwiedzanych krajów lokalnej specyfiki przedstawiania historii i konkluduje: „Z tego powodu muzeum powinno pokazywać wojnę z polskiej perspektywy, jednak bez patosu i bez takiego uwydatniania polskiej martyrologii, której celem miałyby stać się konsolidowanie myśli narodowej lub patriotycznej”³⁷.

Swojej koncepcji upamiętniania bronił też sam twórca ekspozycji w Muzeum II Wojny Światowej prof. Paweł Machcewicz: „Od początku istotą naszego myślenia była chęć pokazania historii Polski na tle historii kontynentu i świata, inaczej mówiąc: wpisania polskiej historii w szerszy kontekst, bo naszym zdaniem tylko wtedy ona stanie się zrozumiała dla cudzoziemców, tylko wtedy uzyska odpowiedni sens zarówno dla cudzoziemców, jak i dla Polaków”. Polskie doświadczenie historyczne jest bowiem słabo znane i nierozumiane w Europie Zachodniej oraz w krajach nieeuropejskich poza kręgiem specjalistów. Jak podkreślił, on i jego współpracownicy wcale nie uważali tego pomysłu za kontrowersyjny i byli bardzo zaskoczeni ostrymi atakami na tę koncepcję. Według Machcewicza zarzut dążenia do wykorzenia polskiej świadomości narodowej i zastąpienia jej sztucznie konstruowaną świadomością europejską wiąże się z przekonaniem, że samo pokazywanie w Muzeum II Wojny Światowej doświadczenia innych narodów obok doświadczenia Polski jest „zagrożeniem dla polskiej tożsamości narodowej i wyjątkowości polskiej historii”. Stanowi to według niego część narastających tendencji nacjonalistycznych i antyeuropejskich nie tylko w Polsce. Zarzucano też muzeum, że koncentruje się na perspektywie ludności cywilnej i jest pacyfistyczne, podczas gdy wojna może być pozytywnym doświadczeniem. Według Machcewicza to wyraz narastającego nacisku na militarne rozumienie polskiego patriotyzmu i naszej tradycji narodowej. W sporze o muzeum widzi on „odrzuć pluralizmu i polifoniczności w polskiej pamięci historycznej”, ale spór ten pokazał też ludziom, że historia jest ważna. Jego zdaniem następuje początek przełamywania monopolu polskiej prawicy na historię i jest to być może najbardziej długofalowy efekt sporu

³⁷ R. Traba, *Polityka wobec historii: kontrowersje i perspektywy*, rcin.org.pl (dostęp: 14.12.2018).

o muzeum³⁸. Wydaje się, że większość środowiska naukowego w Polsce poparła wizję upamiętniania historii, zbliżoną do poglądów profesorów: Machcewicza, Traby i Wolff-Powęskiej, o czym świadczy choćby list w obronie tego pierwszego podpisany przez wiele osób ze świata polskiej nauki.

Uwagi końcowe

Kontrowersje związane z wystawą główną w Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i jej twórcami mogły być okazją do rzeczowej (być może ogólnonarodowej i z udziałem polityków) debaty nie tylko na temat formy upamiętniania II wojny światowej – okresu odgrywającego niezwykle ważną rolę w polskiej pamięci narodowej, ale także nad sensem i kształtem polskiej polityki historycznej. Tematem dyskusji mogło być również (wspomniane przez prof. Wolff-Powęską i Krasnodębskiego) zagadnienie – będące przedmiotem rozważań nie tylko w Polsce – kto jest depozytariuszem pamięci narodowej: historycy czy też ów naród poprzez wybraną na drodze demokratycznych wyborów władzę polityczną. Niestety mimo tego, iż każda ze stron sporu powoływała się na argumenty merytoryczne, wspierając się na opiniach naukowców (w przypadku obrońców profesora Machcewicza), przybrał on przede wszystkim charakter polityczny. Nie znaczy to, że do dyskusji w tej sprawie w ogóle nie doszło. Przykładem może być choćby wspomniana debata w Fundacji im. Stefana Batorego. Jednak podobne inicjatywy miały ograniczony zasięg i pozostały de facto bez wpływu na wynik sporu. Minister kultury i dziedzictwa narodowego prof. P. Glišński nie wystąpił z inicjatywą debaty pomiędzy zwaśnionymi stronami, a recenzenci wystawy: prof. Żaryn, dr Niwiński oraz P. Semka nie przyjęli propozycji dyskusji na ten temat (motywuując swe stanowisko m.in. brakiem szczegółów i obraźliwymi określeniami użytymi wobec nich). Wybrano wariant administracyjny (mimo krytyki dużej części polskiego środowiska naukowego) – na polecenie ministra kultury i dziedzictwa narodowego doszło do zmiany na stanowisku dyrektora tej placówki, co zaowocowało w konsekwencji modyfikacjami w wystawie głównej wprowadzonymi przez jego następcę. Sytuację zaogniła wizyta dwóch funkcjonariuszy Centralnego Biura Śledczego w domu byłego już dyrektora muzeum P. Machcewicza 28 listopada 2017 r. (co było przyczyną napisania listu w jego obronie podpisanego przez przeszło 300 ludzi nauki)³⁹.

Zarówno krytyczna recenzja Żaryna, Niwińskiego i Semki, zmiana na stanowisku dyrektora Muzeum II Wojny Światowej, jak i późniejsze wydarzenia z tym związane, np. wspomniana wizyta CBA, doprowadziły z kolei do ostro

³⁸ <http://wwwwbatory.org.pl> (dostęp: 15.12.2018).

³⁹ <http://www.więz.com.pl> (dostęp: 21.12.2018).

spolaryzowanej debaty medialnej, podczas której poszczególne tytuły prasowe i portale opowiedziały się jednoznacznie za jedną ze stron sporu, zgodnie ze swoimi sympatiami politycznymi. Sam temat wystawy był również często instrumentalizowany przez polityków z obu stron, stając się de facto jednym z frontów wojny polsko-polskiej. Z uwagi na symboliczny i znaczący charakter zarówno tematyki, której Muzeum II Wojny Światowej jest poświęcone, jak i miejsca (Gdańsk, „twierdza” Platformy Obywatelskiej, kolebka „Solidarności”), a także renomę osób (naukowców i polityków) zaangażowanych w spór i polaryzację polskiej sceny politycznej można oczekiwać jego kontynuacji, zwłaszcza po ewentualnych zmianach politycznych w 2019 r.

prof. Krzysztof Żarna

Uniwersytet Rzeszowski

POLITYKA ZAGRANICZNA PAŃSTWA - CELE, FUNKCJE I ŚRODKI REALIZACJI

Uwagi wstępne

Polityka zagraniczna państwa jest podstawowym atrybutem jego działalności zewnętrznej. Charakteryzuje się działaniem w tym zakresie określonych podmiotów, i to zarówno wewnętrznych (np. rządu, głowy państwa czy parlamentu, jak i zewnętrznych (np. służby dyplomatycznej). Polityka zagraniczna to złożony proces tworzenia koncepcji i realizacji interesów państwowych w stosunku do poszczególnych uczestników stosunków międzynarodowych.

Celem artykułu jest przedstawienie i charakterystyka podstawowych pojęć związanych z polityką zagraniczną państwa, takimi jak: cele, funkcje i środki realizacji. Opracowanie ma charakter teoretycznych rozważań na temat wyżej wymienionych pojęć. Oparto go na na spojrzeniu wielu zarówno polskich specjalistów z zakresu stosunków międzynarodowych (m.in. Romualda Bierzanka, Zbigniewa Cesarza, Erharda Cziomera, Józefa Kukułki, Wojciecha Lizaka, Roberta Łosia, Teresy Łoś-Nowak, Grażyny Michałowskiej, Joanny Nowiak, Ziemowita J. Pietrasia, Ireny Popiuk-Rysińskiej, Janusza Symonidesa, Renaty Włoch, Justyny Zajac, Ryszarda Zięby, Lubomira W. Zyblikiewicza), jak i zagranicznych (m.in. Raymonda Arona, Josepha Frankela, Williama M. Habeeba, Charlesa F. Hermanna, Kaleviego J. Holstiego, Charlesa W. Kegleya, Deiniola L. Jonesa, Charlesa Lerche, Hansa Morgenthaua, Jamesa S. Rosenaua, Abdula Azisa Saida, Harolda Sprouta, Margaret Sprout, Roberta L. Wandzela, Arnolda Wolfersa, Radovana Vukadinovicia).

Cele polityki zagranicznej

Cele polityki zagranicznej to świadome i systematyczne działanie oraz dążenie państw do adaptacji środowiska międzynarodowego dla własnych potrzeb i interesów¹. Autor *Politics among Nation* Hans Morgenthau stwierdził,

¹ R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej państwa [w:] Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004, s. 44.

że cele polityki zagranicznej powinny być definiowane poprzez pryzmat interesu narodowego utożsamianego z dążeniem do zapewnienia bezpieczeństwa². Podmiotem polityki zagranicznej są organy państwa oraz jego reprezentanci, którzy opierając się na uwarunkowaniach, formułują zadania adresowane do środowiska międzynarodowego, w którym starają się realizować swoje potrzeby i interesy. Między interesami i potrzebami a celami w polityce zagranicznej istnieje współzależność. Istotnym elementem polityki zagranicznej państwa są systematyczne relacje między potrzebami, interesami i celami³.

O ile interesy wyrażają oczekiwania wewnętrzne państwa lub jego grup, o tyle cele w polityce zagranicznej są związane z jego działaniem w środowisku międzynarodowym. W odróżnieniu od interesów, które mogą mieć bardziej ogólny, a niekiedy nieokreślony charakter, cele polityki zagranicznej muszą być jasno i precyzyjnie sformułowane, zawierające wskazówki co do sposobu ich realizacji. Powszechnie przyjęte jest, że głównym interesem każdego państwa jest interes narodowy, który stanowi podstawę do formułowania interesów w innych zakresach i dziedzinach polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. Interes narodowy jest wytyczany przez ośrodek kierowniczy i powinien być uznany zarówno przez kierownictwo polityczne, jak też szerszą opinię publiczną przez dłuższy czas wiążący dla całego państwa⁴.

Ośrodki kierownicze państw z reguły kształtują cele w polityce zagranicznej na podstawie czterostopniowej skali potrzeb i interesów: nadrzędne cele i wartości; długofalowe cele i wartości społeczne; ważne cele społeczne; konkretne cele krótkofalowe. Czasami te ostatnie cele są również traktowane jako priorytety lub wiążą się bezpośrednio z realizacją celów wyższej kategorii. Ośrodek decyzyjny musi, wykorzystując wyznaczniki wewnętrzne i międzynarodowe, jak również wymienione trzy poprzednie cele, dokonać analizy realizacji efektów cząstkowych, decydując się na koncentrację lub ukierunkowanie określonych działań⁵.

W latach 60. XX w. Arnold Wolfers wyróżnił trzy grupy celów: narodowej ekspansji; narodowego zabezpieczenia i narodowej abnegacji. Cele narodowej ekspansji wyrażają dążenia do zmiany *status quo*. Cele narodowego zabezpieczenia zmierzają do ochrony i utrzymania *status quo*. Cele narodowej abnegacji wyrażają subnarodowe interesy jednostek, grup czy rządu, które zmierzają do promowania takich wartości, jak pokój, prawa człowieka czy solidarność międzynarodowa. Jak zauważył Ryszard Zięba, A. Wolfers proponował także inny

² H. Morgenthau, *Politics among Nation*, New York 1954, s. 528.

³ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna państwa* [w:] E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2007, s. 129.

⁴ *Ibidem*, s. 129–130.

⁵ Z.J. Pietraś, *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, Lublin 1986, s. 49–50.

podział celów na trzy dychotomiczne pary: cele posiadania i cele środowiska; cele bezpośrednie i cele pośrednie; cele ideologiczne (lub rewolucyjne) i cele tradycyjne⁶. Z kolei Wolfram F. Hanrieder podzielił cele narodowego aktora stosunków międzynarodowych na trzy grupy: cele ochrony, zdobywania i odbudowy⁷.

Odmianą typologię celów przedstawił Józef Kukułka, wyróżniając cele: egzystencjalne, koegzystencjalne i funkcjonalne. Cele egzystencjalne posiadają wartość podstawową i zapewniają państwu przetrwanie, bezpieczeństwo, identyczność i rozwój. Cele koegzystencjalne zapewniają zaspokojenie potrzeb w zakresie przynależności, łączności, współżycia i współpracy. Z kolei cele funkcjonalne łączą się z uczestnictwem państwa w środowisku międzynarodowym, zmierzając do zaspokojenia potrzeb w zakresie dostępu do informacji, dokonywania regulacji oraz optymalizacji decyzji w ścisłej korelacji z celami egzystencjalnymi i koegzystencjalnymi⁸.

W innych typologiach cele polityki zagranicznej dzieli się na podstawowe (żywotne) i drugoplanowe (pomocnicze), krótkofalowe, średniofalowe i długofalowe. Cele podstawowe są wyznaczone przez ośrodkowe wartości i interesy, w obronie których przeważająca część narodu skłonna jest ponieść największe ofiary. Do grupy celów średniofalowych zalicza się rozmaite żądania wysuwane pod adresem innych państw. Cele obejmują dążenia do zabezpieczenia publicznych interesów państwa i prywatnych interesów grup nacisku, a także prestiżu międzynarodowego danego państwa. Cele długofalowe są długoterminowe i uniwersalne, zawierające plany odnoszące się do organizacji politycznej lub ideologicznej. Autorem tej typologii jest Kalevi J. Holsti⁹.

Jugosłowiański badacz stosunków międzynarodowych Radovan Vukadinović wyróżnił cele pierwotne i wtórne. Cele pierwotne wyrażają najważniejsze interesy państwa, których zaniedbanie może doprowadzić do jego unicestwienia. Cele wtórne obejmują znacznie szerszy zespół interesów mniej ważnych, które są zabezpieczane środkami politycznymi poprzez rokowania z zainteresowanymi państwami¹⁰.

Józef Kukułka zaproponował typologię podstawowych celów polityki zagranicznej państwa, która upowszechniła się w piśmiennictwie naukowym: zapewnienie bezpieczeństwa, wzrost jego siły, wzrost pozycji międzynarodowej.

Najistotniejsze wydaje się zapewnienie bezpieczeństwa i jego elementów składowych, chociaż należy brać pod uwagę zarówno zagrożenie militarne, jak

⁶ R. Zięba, *Cele polityki...*, s. 44.

⁷ *Ibidem*.

⁸ J. Kukułka, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1980, s. 381–382.

⁹ K.J. Holsti, *International politics. A framework for analysis*, Englewood Cliffs 1992, s. 131–138.

¹⁰ R. Zięba, *Cele polityki...*, s. 47. Zob. też: Ch.F. Hermann, Ch.W. Kegley Jr., J.N. Rosenau (red.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, London 1987, s. 99–107.

też i różne prawne aspekty użycia siły lub groźby jej użycia, wysuwania roszczeń terytorialnych, co wymaga zawsze określonych przeciwdziałań. Waga bezpieczeństwa zewnętrznego państwa jest obecnie tak duża, że w różnych programach i koncepcjach traktuje się go jako autonomiczną część polityki zagranicznej.

Wzrost siły wiąże się z wysiłkiem obronnym państwa i zdolnością do wykorzystania wewnętrznych atutów dla osiągnięcia korzystnych efektów w kontaktach politycznych, gospodarczych i społecznych z innymi państwami oraz uczestnikami stosunków międzynarodowych. Powinno się jednak odróżnić deklarowaną przez ośrodki kierownicze siłę państwa oraz jego rzeczywisty wymiar uzależniony od obiektywnych wewnętrznych uwarunkowań polityki zagranicznej. Państwo nie może mieć nadmiernych ambicji w skali globalnej lub regionalnej w różnych dziedzinach oraz uchylać się od udzielania pomocy państwom potrzebującym bądź zabiegać dla siebie o kredyty i inne formy pomocy. Pomiędzy celami a środkami realizacji powinna istnieć spójność.

Wzrost pozycji międzynarodowej państwa jest uzależniony od wielu uwarunkowań obiektywnych i subiektywnych o charakterze wewnętrznym i międzynarodowym, zwłaszcza od dobrych wskaźników efektywności rozwoju społeczno-gospodarczego, sprawnego funkcjonowania demokratycznego systemu politycznego oraz instytucji w jego ramach: potencjału militarnego i jakości sił zbrojnych, ponadto istotny jest wysoki poziom wykształcenia i kultury politycznej społeczeństwa, udział w międzynarodowym podziale pracy i wymianie handlowej, zdolność do efektywnego wykorzystania współpracy z organizacjami i instytucjami międzynarodowymi, utrzymywanie poprawnych stosunków z sąsiadami, unikanie napięć i konfliktów z innymi państwami, autorytet i prestiż przywódców¹¹.

Do osiągnięcia celów niezbędne są znaczne nakłady finansowe. Poza tym państwo musi bezpośrednio angażować się w kształtowanie i optymalizację funkcjonowania środowiska międzynarodowego¹².

Funkcje polityki zagranicznej

Funkcje polityki zagranicznej to stosunek efektów w stosunku do jej celów, wyznaczanych przez decydentów, a wynikających z realizacji potrzeb i interesów oraz określonej hierarchii wartości danego państwa w stosunkach zewnętrznych. Józef Kukułka wyróżnił trzy podstawowe funkcje polityki zagranicznej: ochronną, reprezentacyjno-informacyjną i negocjacyjno-organizatorską¹³. Wiesław Li-

¹¹ J. Kukułka, *Międzynarodowe stosunki...*, s. 43–44. Por. E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych...*, s. 131.

¹² *Ibidem*.

¹³ J. Kukułka, *Międzynarodowe stosunki...*, s. 39–49.

zak dodał do tych trzech funkcji integrująco-adaptacyjną¹⁴. Tę samą typologię przedstawił Erhard Cziomer. Funkcja ochronna służy zabezpieczeniu fundamentalnych interesów państwa i przewyciężeniu zagrożeń w polityce zewnętrznej, które powinny przyczynić się do stabilizacji wewnętrznej. Funkcja reprezentacyjno-informacyjna polega na reprezentowaniu interesów zewnętrznych państwa oraz systematycznym przekazywaniu informacji kształtujących jego pozytywny obraz w środowisku międzynarodowym za pomocą różnych środków. Funkcja integrująco-adaptacyjna polega na umiejętnym oddziaływaniu na różne struktury międzynarodowe w celu wykorzystania ich do wzmocnienia własnej pozycji oraz rozwoju korzystnej i pokojowej współpracy z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Funkcja negocjacyjno-organizatorska zmierza do dostosowania posiadanych środków i instrumentów, głównie dyplomatycznych do stawianych przez centrum decyzyjne celów i zadań¹⁵. Spośród wyżej wymienionych funkcji najistotniejszą wydaje się ochronna, przede wszystkim ze względu na fakt, że decyduje ona o przetrwaniu państwa. Pozostałe są jej podporządkowane zarówno w zakresie realizacji celów, jak i doboru środków polityki zagranicznej¹⁶.

Środki polityki zagranicznej

Środki (instrumenty) służą do realizacji przyjętych przez ośrodek decyzyjny celów i zadań polityki zagranicznej. Charakter i treść środków zależy od zakresu merytorycznego celów, z których realizacją wiąże się zastosowanie konkretnej metody¹⁷. Przez środki polityki zagranicznej można rozumieć wszystkie zasoby i instrumenty, przy użyciu których państwa starają się kształtować pożądane postawy i działania zagranicznych podmiotów oraz pożądane stany zjawisk i procesów międzynarodowych¹⁸.

Wśród badaczy stosunków międzynarodowych można spotkać wiele prób przeprowadzania typologii zagranicznej dotyczącej środków polityki zagranicznej¹⁹. Biorąc pod uwagę kryterium czasowe, środki polityki zagranicznej dzieli się na

¹⁴ W. Lizak, *Funkcje polityki zagranicznej* [w:] *Polityka zagraniczna państwa*, red. J. Kukułka, R. Zięba, Warszawa 1992, s. 100.

¹⁵ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna...*, s. 138.

¹⁶ *Ibidem*. Zob. też R. Włoch, *Funkcje polityki zagranicznej państwa* [w:] *Wstęp do teorii...*, red. R. Zięba, s. 126–136.

¹⁷ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna...*, s. 138.

¹⁸ J. Zając, *Środki i metody polityki zagranicznej państwa* [w:] *Wstęp do teorii...*, red. R. Zięba, s. 79.

¹⁹ Zob. R. Aron, *Pokój i wojna między narodami*, Warszawa 1995, s. 69–98; J. Frankel, *International relations in a Changing World*, Oxford 1988, s. 131–158; K.J. Holsti, *International politics...*, s. 132–265; Ch.O. Lerche, A.A. Said, *Concepts of international politics*, Prentice-Hall 1970, s. 78–96; R. Łoś, *Teoria stosunków międzynarodowych. Wybrane zagadnienia*, Łódź 2001, s. 38–42;

krótkofalowe, średniofalowe i długofalowe. Z perspektywy sposobu oddziaływania środki klasyfikuje się na: dwustronne oraz wielostronne. Środki polityki zagranicznej można klasyfikować według kryterium sfery działalności społecznej. Dzieli się je na polityczne i prawne, ekonomiczne, militarne i psychospołeczne²⁰. Nieco odmienną typologię przedstawiła Justyna Zając: polityczne, wojskowe, ekonomiczne i kulturowo-ideologiczne oraz inne, jak: wywiad i udział państwa w wielostronnych operacjach pokojowych. J. Zając pominęła w tej typologii środki prawne, uważając, że można zrezygnować z wyodrębnienia tej grupy, ponieważ zastosowanie każdej grupy środków polityki zagranicznej może przybrać formę prawną²¹.

W ocenie Erharda Cziomera środki politycznoprawne są korelacją politycznych z prawnymi z prostej przyczyny. Ośrodek decyzyjny stosuje środki polityczne, są one połączone z umowami międzynarodowymi, których stroną jest państwo, jak również z jego udziałem w organizacjach i konferencjach międzynarodowych. Mają one charakter prawno-dyplomatyczny. W trakcie ich realizacji stosuje się najrozmaitsze metody, przybliżające osiągnięcie danego celu, a więc nacisku dyplomatycznego poprzez składanie propozycji kompromisowych i pojednawczych do różnych ustępstw merytorycznych lub pozornych. W tym sensie środki polityczno-prawne zależą zarówno od czynników obiektywnych, jak i subiektywnych, wśród których dużą rolę odgrywa wiedza, doświadczenie, a także zręczność polityków lub dyplomatów²². Do dyplomatycznych środków pokojowego załatwiania sporów zaliczamy: negocjacje, dobre usługi i mediacje, komisje badań i koncyliacje²³.

Środki ekonomiczne zawierają wiele elementów, takich jak zasoby i surowce, urządzenia przemysłowe, handel zagraniczny, kapitał i kredyty. Mogą one być wykorzystywane do różnych celów, które ochraniają interesy i wzmacniają pozycję własnego państwa w sposób legalny oraz zgodnie z umowami międzynarodowymi, bądź narażają na straty partnerów i kontrahentów poprzez róż-

T. Łoś-Nowak, *Polityka zagraniczna – stale i zmienne komponenty procesu formułowania i realizacji* [w:] *Polityka zagraniczna. Aktorzy – potencjały – strategie*, red. T. Łoś-Nowak, Warszawa 2011, s. 54–57; J. Nowiak, *Czym jest polityka zagraniczna* [w:] *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowicz, C. Mojsiewicz, Wrocław 2004, s. 81–82; H. Sprout, M. Sprout, *Foundations of international politics*, Princeton 1962, s. 143; R. Vukadinović, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1980, s. 296–338; R.L. Wandzel, *International politics. Policymakers and policymaking*, New York 1981, s. 237–353; J. Zając, *Środki i metody...*, s. 80–82.

²⁰ I. Popiuk-Rysińska, *Środki i metody polityki zagranicznej* [w:] *Polityka zagraniczna...*, red. J. Kukułka, R. Zięba, s. 77–95.

²¹ J. Zając, *Środki i metody...*, s. 81–82.

²² E. Cziomer, *Polityka zagraniczna...*, s. 138–139.

²³ Szerzej zob. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1994, s. 327–328; W.M. Habeeb, *Power and tactics In international relations*, The John Hopkins University Press, Baltimore 1998, s. 12–32; D.L. Jones, *Mediation, conflict, resolution and critical theory*, „Review of International Studies” 2000, vol. 26, s. 647–662.

ne formy nacisku i szantażu, nie wykluczając ich uzależnienia. Stąd też mowa o metodach stosowania środków ekonomicznych pozytywnych lub negatywnych. Do pozytywnych zalicza się pomoc gospodarczą, doradztwo, umorzenie lub przesunięcie spłaty kredytów. Z kolei do negatywnych: embargo na eksport lub import towarów, różne praktyki dyskryminacyjne i sankcje²⁴.

Środki wojskowe zależą od wielu czynników, głównie od położenia geopolitycznego, potencjału wojskowego (stanu sił zbrojnych i uzbrojenia), przynależności do sojuszy militarnych. Mogą być stosowane bezpośrednio, prowadzą wtedy do interwencji lub innej formy działań zbrojnych łącznie z wojną, bądź pośrednio, polegają wówczas na wspieraniu ruchów odśrodkowych (podczas wojen domowych), nielegalnym dostarczaniu broni lub innej pomocy wojskowej. Posiadanie broni nuklearnej prowadzi do stosowania różnych form odstraszenia lub szantażu wobec potencjalnego przeciwnika lub innego państwa. Siła zbrojna oraz demonstracja siły może stanowić także ważny element presji i wymuszania ustępstw ze strony innych państw. Środki militarne bardzo często występują z politycznymi²⁵.

Środki psychospołeczne stanowią szeroki wachlarz działania państw dla zagranicznej polityki kulturalnej, współpracy naukowej, polityki informacyjnej. Można je stosować zarówno w sposób pozytywny, jak i negatywny. Środki pozytywne to traktowanie wymiany kulturalnej jako zbliżenie państw i narodów, dążenie do zacieśnienia współpracy naukowej z korzyścią dla obu lub wielu partnerów, szerzenie informacji zmierzających do kształtowania dobrego klimatu i wzajemnego zrozumienia oraz obiektywnego obrazu współpracujących ze sobą społeczeństw i narodów. Ich celem powinno być przeciwstawienie się ksenofobii²⁶.

Polityka zagraniczna wielu państw opiera się na wykorzystaniu środków kulturowo-ideologicznych. Zarówno kultura²⁷, jak i ideologia²⁸ mogą służyć podnoszeniu pozycji państwa na arenie międzynarodowej oraz zabezpieczeniu najważniejszych

²⁴ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna...*, s. 139. Szerzej: J. Barber, *Economic sanctions as a Policy instrument*, „International Affairs” 1979, vol. 55, no. 3, s. 367–384; K.J. Holsti, *International politics...*, s. 194–196; L. Kasprzyk, *Embargo i inne sankcje gospodarcze w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2001, t. 23, s. 40–41; R.L. Wandzel, *International politics...*, s. 251–255; R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 251–255.

²⁵ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna...*, s. 139; R. Vukadinović, *Międzynarodowe stosunki...*, s. 335–336; R.L. Wandzel, *International politics...*, s. 253–262; J. Zajac, *Środki i metody...*, s. 88–90; R. Zięba, *Wojskowe aspekty napięć międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” 1987, t. 7, s. 47–49.

²⁶ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna...*, s. 140.

²⁷ Na temat kultury jako środka oddziaływania międzynarodowego państwa zob. F. Gołębski, *Rola kultury w procesie kształtowania współpracy międzynarodowej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1984; G. Michałowska, *Międzynarodowe stosunki kulturalne*, Warszawa 1986; *eadem*, *Zmienność i instytucjonalizacja międzynarodowych stosunków kulturalnych*, Warszawa 1991.

²⁸ Zob. Z. Cesarz, *Oddziaływanie ideologii i religii na stosunki międzynarodowe* [w:] Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 1996, s. 314–323.

wartości bezpieczeństwa narodowego państwa. Służą też takim celom, jak promocja demokracji, idei praw człowieka, a także sprawiedliwości międzynarodowej²⁹.

Jak już wspomniano, Justyna Zajac wśród innych środków polityki zagranicznej wymieniła wywiad i udział w wielostronnych operacjach pokojowych. Wywiad to organizacja wyposażona w specjalne instrumenty legalnego i nielegalnego działania. Do elementów składowych wywiadu zalicza się zbieranie informacji, ich analizę, podejmowanie tajnych akcji oraz działania kontrwywiadowcze. Interwencje zbrojne prowadzone są na podstawie mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ i są legalne z punktu widzenia prawa międzynarodowego. W ostatnich latach wzbudziły kontrowersje interwencje zbrojne bez zgody wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa. Sporo kontrowersji wśród społeczności międzynarodowej budziła operacja Sojuszu Północnoatlantyckiego w Kosowie w 1999 r.³⁰

Metody to sposób posługiwania się środkami polityki zagranicznej, czyli taktyka postępowania w stosunku do innego państwa lub całego środowiska międzynarodowego. Metody mogą mieć charakter pozytywny w sytuacji, gdy są nastawione na współpracę, i negatywny, kiedy są stosowane groźby lub wymuszanie ustępstw. Mogą też mieć charakter neutralny, kiedy są stosowane razem z poprzednimi w zależności od konkretnej sytuacji.

Uwagi końcowe

Artykuł miał na celu przedstawienie podstawowych celów, funkcji i środków realizacji polityki zagranicznej państwa. Cele polityki zagranicznej to świadome i systematyczne działanie oraz dążenie państw do adaptacji środowiska międzynarodowego dla własnych potrzeb i interesów. Funkcje polityki zagranicznej to stosunek efektów w stosunku do jej celów, wyznaczanych przez decydentów, a wynikających z realizacji potrzeb i interesów oraz określonej hierarchii wartości danego państwa w stosunkach zewnętrznych. Z kolei środki (określane również instrumentami) służą do realizacji przyjętych przez ośrodek decyzyjny celów i zadań polityki zagranicznej. Charakter i treść środków zależy od zakresu merytorycznego celów, z których realizacją wiąże się zastosowanie konkretnej metody. Przez środki polityki zagranicznej można rozumieć wszystkie zasoby i instrumenty, przy użyciu których państwa starają się kształtować pożądane postawy i działania zagranicznych podmiotów oraz pożądane stany zjawisk i procesów międzynarodowych.

²⁹ J. Zajac, *Środki i metody...*, s. 91–94.

³⁰ *Ibidem*, s. 94–97.

prof. Krzysztof Żarna

Uniwersytet Rzeszowski

DETERMINANTY POLITYKI ZAGRANICZNEJ PAŃSTWA

Uwagi wstępne

Celem opracowania jest przedstawienie i charakterystyka determinantów (uwarunkowań, czynników) polityki zagranicznej państwa, czyli wszystkich tych czynników, które w większym lub mniejszym stopniu mogą wpływać na otoczenie międzynarodowe danego państwa. Nie byłoby możliwe zrozumienie istoty determinantów bez przybliżenia samego pojęcia polityki zagranicznej. Autor zdecydował się przyjąć typologię z podziałem na determinanty wewnętrzne i zewnętrzne. Starał się jednocześnie odpowiedzieć na pytanie, które z tych uwarunkowań są obecnie decydujące.

Polityka zagraniczna państwa

Polityka zagraniczna jest podstawowym atrybutem działalności zewnętrznej państwa. Charakteryzuje się działaniem określonych podmiotów. Polityka zagraniczna to proces konceptualizacji i realizacji interesów narodowo-państwowych w stosunku do innych państw i uczestników stosunków międzynarodowych. Jest ona powiązana z polityką wewnętrzną¹.

Polityka zagraniczna jest obszarem aktywności państwa niezbędnym do jego istnienia. Niezależnie od wielkości, liczby ludności i innych parametrów określających jego pozycję w systemie międzynarodowym to polityka zagraniczna definiuje aktywność państwa w środowisku międzynarodowym. Wyrazem tego są bilateralne relacje, udział w organizacjach międzynarodowych².

¹ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna państwa* [w:] E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2007, s. 121.

² T. Łoś-Nowak, *Polityka zagraniczna w przestrzeni teoretycznej* [w:] *Polityka zagraniczna. Aktorzy – potencjały – strategie*, red. T. Łoś-Nowak, Warszawa 2011, s. 17.

Każde państwo posiada zmienne historycznie systemy wartości w polityce zagranicznej, z których najważniejsze definiowane są jako racja stanu. Pojęcie to oznacza wzgląd na dobro państwa, regułę postępowania politycznego, priorytet dla interesu państwowego, prymat interesu zbiorowego i państwowego nad normami prawnymi i politycznymi³.

Polityka zagraniczna jest niezbędna do istnienia i rozwoju państwa. Teresa Łoś-Nowak zwraca uwagę na fakt, że do przeszłości należy pogląd o atrakcyjności izolacjonizmu zakładającego minimalizację udziału państwa w stosunkach międzynarodowych. Za główny powód należy uznać współzależność ze środowiskiem międzynarodowym, globalny charakter powiązań, obecność podmiotów transnarodowych oraz dynamiczny i zmienny zasięg działania⁴.

Racją stanu mogą być takie wartości nadrzędne, jak bezpieczeństwo, niepodległość, suwerenność, tożsamość narodowa i inne, które są wspólne dla obywateli i instytucji państwowych, niezależnie od zmieniających się ekip rządzących. Ziemowit Jacek Pietraś za najważniejszy element racji stanu uważał metodę realizacji jej zewnętrznych i wewnętrznych interesów w sposób stanowczy⁵.

Głównym zadaniem polityki zagranicznej państwa jest formułowanie strategii i taktyki oraz dobór środków i metod działania państwa w środowisku międzynarodowym. Strategia to formułowanie celów długofalowych, z kolei taktyka to wytyczanie celów doraźnych i krótkofalowych, które podporządkowane są strategii, ale uwzględniają różne przesłanki i ograniczenia systemu międzynarodowego. Taktyka wymaga doboru odpowiednich środków działania wewnętrznego państwa pozwalającego na osiągnięcie celu w konkretnej sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej⁶.

Analizując politykę zagraniczną państwa, wymienia się trzy typy zachowania się państw: aktywne, pasywne i kreatywne. W rzeczywistości wiele państw zachowuje wszystkie trzy postawy. Zawarcie kompromisu w stosunkach z innym państwem lub organizacją międzynarodową, nawet w takiej sprawie jak częściowe ograniczenie swojej suwerenności, nie jest jednoznaczne z rezygnacją z racji stanu lub przyjęciem roli państwa buforowego. Chodzi w tym przypadku o wytyczenie nadrzędnego celu, który może być realizowany wyłącznie we współpracy z partnerami i sojusznikami, a nie poprzez samoizolację państwa⁷.

³ *Ibidem*.

⁴ T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2006, s. 257.

⁵ Z.J. Pietraś, *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, Lublin 1986, s. 5. Por. C. Maj, *Teoretyczne aspekty racji stanu* [w:] *Racja stanu. Historia, teoria, współczesność*, red. E. Olszewski, Lublin 1989, s. 25–38; E. Sadowski, *Racja stanu w polityce zagranicznej państwa* [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004, s. 137–144.

⁶ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna...*, s. 122.

⁷ *Ibidem*, s. 123.

James N. Rosenau skonfrontował ze sobą model dwu światów polityki światowej. Realista postrzega zawsze politykę zagraniczną jako działanie celowe, zorientowane na poszerzanie skali autonomii i wpływów lub jako proces, którego istotą jest ścieranie się narodowych interesów państw. Dominuje w niej rywalizacja, zaś w mniejszym stopniu współpraca i współdziałanie. Tak pojmowana polityka zagraniczna i jej skuteczność musi być budowana na sile państwa. Tylko wówczas można racjonalnie postępować i być partnerem w polityce światowej. Ziemowit Jacek Pietraś określał politykę zagraniczną jako proces formułowania i realizacji celów zewnątrzpaństwowych, odzwierciedlających interesy narodu i jego części składowych. Janusz Stefanowicz wskazał, że jest to proces racjonalnego myślenia decydentów, warunkowanego przez ich sposób odczytania interesu narodowego, motywacje szczegółowe, analizę sytuacji międzynarodowej oraz bilansową ocenę własnych możliwości. Efektem takiego procesu powinna być identyfikacja celów i optymalnych strategii państwa zmierzających do ich osiągnięcia. Józef Kukulka definiował politykę zagraniczną jako działalność zmierzającą do obrony i maksymalizacji uznawanych i preferowanych systemów wartości oraz interesów wewnątrz państwa i w środowisku międzynarodowym. Koncepcja narodowego interesu jako głównej dyrektywy w polityce zagranicznej rozwinięta przez Hansa Morgenthaua pozostaje centralnym komponentem neorealistycznej teorii polityki zagranicznej. Cały proces decyzyjny w tym obszarze wyraża dążenie do maksymalizacji siły, bo tylko ona daje gwarancje zabezpieczenia i rozwoju. Inaczej problem postrzegają przedstawiciele nurtu neoliberalnego. W ich rozumieniu polityka zagraniczna państwa jest funkcją jego narodowych atrybutów i orientacji, struktury systemu międzynarodowego, ale także oczekiwań innych uczestników stosunków międzynarodowych. Oznacza to, że polityka zagraniczna państwa generuje i przetwarza odpowiednie dane, zmiany i procesy dokonujące się w systemie międzynarodowym, w postawach innych państw, a także w nim samym. Jest albo wyrazem jakiegoś oczekiwania adresowanego do innych państw, albo odpowiedzią na nie. W nurcie neoliberalnym akcentuje się po pierwsze konieczność redefinicji samego pojęcia „polityka zagraniczna” uproszczonego przez realistów, po drugie celowość przesunięcia pola analitycznego polityki zagranicznej w stronę nowych uczestników stosunków międzynarodowych oraz nowych zagrożeń, z jakimi konfrontowane jest współczesne państwo. Wreszcie po trzecie znaczne ograniczenie i zmniejszenie siły w stosunkach międzynarodowych. Jak dla realistów treść polityki zagranicznej determinuje interes państwa, tak w nurcie neoliberalnym interesy społeczności międzynarodowej, grupy państw czy innej zbiorowości, względ na dobro innych. W motywacjach nie dominuje więc dążenie do maksymalizacji siły, autonomii państwa i wpływu na innych, ale wola współdziałania i kompromisu oraz gotowość do uznania racji innych państw w procesie tworzenia polityki zagranicznej⁸.

⁸ *Ibidem*.

Zdaniem Romana Kuźniara poprzez politykę zagraniczną rozumiemy skierowany na zewnątrz wysiłek państwa podporządkowany osiągnięciu jego żywotnych interesów, który wyraża się w kształtowaniu jego zewnętrznego otoczenia. Zwraca uwagę na trzy aspekty powodujące fakt, że polityka zagraniczna jest integralną częścią polityki państwowej, jednak charakteryzuje się specyfiką. Polityka zagraniczna może być jedynie domeną państwa, uprawia się w bardzo odmiennym środowisku, którym jest środowisko międzynarodowe państwa, gdzie podległość jest zastąpiona współzależnością jej uczestników. Wynika z tego odmienność jej treści, sposobów i zasięgu działania, a także ciągłość w odniesieniu do uczestnictwa państwa w poszczególnych stosunkach⁹.

Wśród analityków polityki zagranicznej daje się zauważyć odmienne podejście neorealistów i neoliberalistów. Dla neorealistów strukturalne determinanty wpływają na treść polityki zagranicznej państwa, z kolei w nurcie neoliberalnym takimi determinantami stają się interesy społeczności międzynarodowej, grupy państw, czy też innej zbiorowości. Realisci uznają interes narodowy za podstawową przesłankę motywacyjną działań podejmowanych w ramach zewnętrznej funkcji państwa, ale także mają wzgląd na dobro innych. W motywacjach dominuje wola współdziałania oraz gotowość uznania racji innych państw w procesie tworzenia polityki zagranicznej¹⁰.

Determinanty polityki zagranicznej państwa

Determinanty polityki zagranicznej (inaczej uwarunkowania, wyznaczniki, przesłanki, czynniki) to system wpływających na siebie przesłanek powodujących określony, konkretny skutek i wystarczających na tyle, aby dany skutek wystąpił. Zagadnienie to jest niezwykle skomplikowane, ponieważ musi uwzględniać czynniki, które wpływają na politykę zagraniczną bezpośrednio i pośrednio w szeroko pojmowanym środowisku lub otoczeniu międzynarodowym¹¹. Ryszard Zięba stoi na stanowisku, że najbardziej odpowiednim terminem wydają się „uwarunkowania” polityki zagranicznej. Jest to termin szeroki, obejmujący zarówno czynniki warunkujące, jak też i sprawcze. Mieszczą się w nim zarówno te zmienne środowiskowe, które stanowią okoliczności sprzyjające realizacji określonych zamiarów oraz determinanty czy też wyznaczniki podejmowanych działań i oddziaływań¹².

⁹ R. Kuźniar, *Międzynarodowe stosunki polityczne* [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza. Struktura. Dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2001, s. 112.

¹⁰ T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe...*, s. 263.

¹¹ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna...*, s. 123.

¹² R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa* [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa...*, s. 17.

Robert Łoś wskazuje na to, że istotną rolę wśród uwarunkowań polityki zagranicznej odgrywa percepcja środowiska międzynarodowego przez własne społeczeństwo i kręgi rządzące oraz postawy wobec innych państw i narodów. Są one uzależnione od kultury politycznej, poziomu wykształcenia społeczeństwa oraz reprezentowania przez nie systemu wartości, przekonań religijnych i dominującej ideologii. Duże znaczenie mają też doświadczenia historyczne¹³.

Każde środowisko międzynarodowe powinno być rozpatrywane na dwóch płaszczyznach: wewnętrznych oraz zewnętrznych. Wewnętrzne to bogactwa naturalne, czynniki społeczne, ekonomiczne i kulturowe. Z kolei zewnętrzne to całość otoczenia międzynarodowego. Istotne są nie tylko czynniki naturalne, ale również psychologiczne, czyli sposób ujmowania ich przez jednostki i grupy społeczne zarówno w ujęciu historycznym, jak i współczesnym¹⁴.

Przechodząc do typologii uwarunkowań polityki zagranicznej, to dzielimy je na wewnętrzne (uwzględniają one określone czynniki, interesy i przesłanki wewnętrzne państwa); międzynarodowe (określające wpływ otoczenia zewnętrznego państwa na jego politykę zagraniczną); obiektywne (istnieją one niezależnie od stanu działalności i wartościowania decydentów); subiektywne (odzwierciedlają własne oceny i preferencje decydentów, które nie zawsze pokrywają się z uwarunkowaniami obiektywnymi)¹⁵. Do obiektywnych uwarunkowań wewnętrznych zalicza się środowisko geograficzne, potencjał demograficzny, ekonomiczny i naukowo-techniczny, system społeczno-polityczny oraz czynniki militarne.

Determinanty wewnętrzne polityki zagranicznej państwa

Środowisko geograficzne obejmuje obszar, ukształtowanie terenu, klimat oraz surowce naturalne. Był to czynnik o tyle istotny, że przez wiele lat determinował strategię obronną państwa, która kształtowała się w zależności od tego, czy granice były trudno dostępne. Przykładowo Wielka Brytania ze względu na swoje położenie miała odmienną strategię niż np. Francja. Rozbudowywano flotę wojenną. Duże znaczenie przywiązywali liczni uczeni do deterministycznego ujęcia środowiska geograficznego, przypisując mu trwałe wpływy na kształtowanie polityki zagranicznej państwa. Należeli do nich m.in. Friedrich Ratzel – twórca geografii politycznej pod koniec XIX w. oraz Karl Haushofer – założyciel szkoły geopolityki w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Do zwolenników tłumaczenia zjawisk politycznych czynnikami geograficznymi należeli: Jacques Ancel, Halford MacKinder, Thayer T. Mahan i Ellsworth

¹³ R. Łoś, *Polityka zagraniczna Słowacji*, Łódź 2007, s. 15.

¹⁴ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna...*, s. 123.

¹⁵ *Ibidem*, s. 123; R. Zięba, *Uwarunkowania polityki...*, s. 20.

Huntington¹⁶. Teorie geopolityki bardzo często były stosowane do uzasadnienia ekspansji, czego przykładem może być pojęcie *Lebensraum* (przestrzeń życiowa) wykorzystane przez nazistów. Uwarunkowania te straciły dziś na znaczeniu. Powodem tego było zjawisko dekolonizacji czy też potępienia agresji. Po rozpadzie ZSRR geopolityka uzyskała uznanie w Rosji ze względu na jej specyficzne położenie euroazjatyckie. Surowce naturalne wpływają nie tylko na politykę gospodarczą państwa, ale też przesądzają o jego stosunkach zewnętrznych. Występowanie dużych ilości surowców, zwłaszcza energetycznych, może prowadzić nie tylko do bogactwa, lecz i marnotrawstwa, przysparzając danemu państwu sporo kłopotów wewnętrznych w postaci napięć społecznych oraz zewnętrznych poprzez zadłużenie. Jednocześnie przykład Szwajcarii pokazuje, że brak surowców naturalnych nie musi stanowić przeszkody w rozwoju gospodarczym. Z kolei posiadanie znaczącej ilości surowców energetycznych prowadzi do dużego zainteresowania danym państwem lub regionem, a co za tym idzie, do nacisku ze strony wielkich mocarstw i koncernów. Rywalizacja między nimi prowadzi często do napięć i konfliktów międzynarodowych¹⁷.

Potencjał demograficzny jest bardzo ważny zarówno dla polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej. Do głównych wskaźników należą: liczba ludności, przyrost naturalny, gęstość zaludnienia, struktura wiekowa, tempo przyrostu naturalnego, skład narodowościowy, poziom migracji. Wymienione wyżej wskaźniki mogą być dla poszczególnych państw zarówno korzystne, jak i niekorzystne. W przeszłości sądzono, że o sile państwa świadczy liczba ludności – wielkość armii zależała od liczby osób, które można było powołać pod broń. Z czasem wzrost technologii wojennej spowodował sytuację, w której liczebność armii przestała być tym decydującym czynnikiem. Z punktu widzenia polityki zagranicznej niezwykle istotny był fakt, czy przyrost naturalny i struktura wiekowa zabezpieczają rynek pracy. Deficyt siły roboczej doprowadził do masowego napływu robotników z państw Maghrebu (do Francji) i Turków (do RFN) w latach 50. i 60. XX w. Dużym problemem dla danego państwa może być obecność na jego terenie znacznego odsetka osób należących do mniejszości narodowych i grup etnicznych, które często sąsiadują bezpośrednio z ojczyzną przodków. Może to prowadzić do dążeń irredentystycznych i wielu napięć na tle narodowościowym¹⁸. Jest to widoczne w działaniach Rosji na wschodzie Ukrainy. Kwestia ochrony praw osób należących do mniejszości jest regulowana zarówno na poziomie multilateralnym, jak i bilateralnym.

Potencjał ekonomiczny i naukowo-techniczny decyduje o sile państw oraz wyznacza jego pozycję i rolę, jaką odgrywa w środowisku międzynarodowym.

¹⁶ R. Zięba, *Uwarunkowania polityki...*, s. 21.

¹⁷ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna...*, s. 124.

¹⁸ *Ibidem*, s. 125.

Posiadanie wysoko rozwiniętej gospodarki opartej na wdrażaniu nowoczesnych technologii jest podstawą atrakcyjnej oferty eksportowej w handlu i inwestycjach zagranicznych. Stanowi podstawę dla rozwoju wewnętrznego i daje duże możliwości doboru konkretnych środków ekonomicznych, finansowych, militarnych, technologicznych i pochodnych w polityce zagranicznej. Potencjał ekonomiczny i naukowo-techniczny wymaga sprawności organizacyjnej, wykorzystania potencjału intelektualnego, elastycznego stosowania oraz otwartości w stosunku do otoczenia zewnętrznego z prostej przyczyny – wszelkie metody autarkiczne prowadzą do zastoju, a w konsekwencji do izolacji państwa i braku możliwości podjęcia konkurencji¹⁹.

System społeczno-polityczny wyznacza układ sił społecznych – warstwy i grupy społeczno-zawodowe, grupy nacisku oraz sił politycznych – system partyjny, elity polityczne. Wyznacza też strukturę organów państwowych, podział administracyjny, prawa i obowiązki obywateli, funkcjonowanie mediów i opinii publicznej. Czynniki te wpływają zarówno na charakter polityki wewnętrznej, jak i przesądają w dużym stopniu o kształtowaniu i realizacji polityki zagranicznej. Niezwykle istotne znaczenie ma fakt, czy polityka zagraniczna jest realizowana przez wąskie elity i grupy rządzące, co jest charakterystyczne dla systemów autorytarnych i totalitarnych, czy też jak w państwach demokratycznych podlega ona kontroli parlamentarnej. System społeczno-polityczny przesądza o doborze środków i instrumentów realizacji polityki zagranicznej. Sprawny system sprzyja aktywnej polityce zagranicznej, natomiast systemy niedemokratyczne prowadzą do nadmiernej centralizacji²⁰.

Do subiektywnych uwarunkowań wewnętrznych polityki zagranicznej zalicza się percepcję środowiska międzynarodowego przez elity polityczne i społeczeństwo, formułowanie koncepcji, programów i wizji polityki zagranicznej, rolę wybitnych jednostek oraz jakość służby zagranicznej.

Percepcja środowiska międzynarodowego to postrzeganie przez elity i grupy rządzące, media oraz społeczeństwo danego państwa innych uczestników stosunków międzynarodowych. Wynika to zarówno z tradycji historycznej, poziomu wykształcenia, kultury politycznej oraz dominujących w społeczeństwie ideologii, religii, poglądów oraz przekonań i świadomości politycznej. Czynniki te oparte są na racjonalnych podstawach oraz sprzyjają racjonalnej ocenie rzeczywistego położenia międzynarodowego i kształtowaniu realistycznych postaw przy prowadzeniu polityki zagranicznej. Z kolei skłonność do emocji prowadzi do utrwalenia wśród społeczeństw stereotypów i uprzedzeń, które mogą przyczynić się do powstawania sytuacji i postaw, w których podejmowanie ra-

¹⁹ *Ibidem*; R. Zięba, *Uwarunkowania polityki...*, s. 24.

²⁰ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna...*, s. 125–126. Por. M. Dobraczyński, J. Stefanowicz, *Polityka zagraniczna*, Warszawa 1984, s. 90–96; R. Zięba, *Uwarunkowania polityki...*, s. 25–26.

cyjonalnych decyzji w polityce zagranicznej nie jest możliwe lub co najmniej utrudnione. Niezwykle istotne są również wzajemne relacje między poszczególnymi państwami w ujęciu historycznym, które mogą być zarówno wrogie, przyjazne, jak i neutralne. Przykładem dobrych relacji mających swoje podłoże historyczne są stosunki polsko-węgierskie, z kolei istnieje wiele napięć na tym podłożu w relacjach Węgrów ze Słowakami czy też Rumunami. Obciążenia historyczne zazwyczaj utrzymują się niezwykle długo i muszą być brane pod uwagę przy kształtowaniu każdej realistycznej polityki zagranicznej państwa²¹.

Formułowanie wizji, koncepcji i programów polityki zagranicznej należy zarówno do ekspertów, jak i polityków. Rząd i inne upoważnione do tego organy realizują jedną wybraną koncepcję bądź zbudowaną jako wypadkową różnych programów²². Zadanie to jest niezwykle istotne dla organów państwowych, partii politycznych i wielu instytucji naukowych. Zawierają one ogólne cele, wskazują, za pomocą jakich metod, instrumentów i środków można je będzie zrealizować. Idealnym rozwiązaniem jest sytuacja, kiedy wokół zasadniczych interesów i celów polityki zagranicznej panuje częściowa lub całkowita zgoda. Często jednak zasadnicze problemy koncepcji w polityce zagranicznej są przedmiotem kontrowersji politycznych, szczególnie gdy wymagają jednoznacznych rozstrzygnięć. W państwach demokratycznych kwestia polityki zagranicznej nie jest głównym przedmiotem kontrowersji podczas kampanii wyborczych, ponieważ główne siły polityczne starają się osiągnąć porozumienie w zasadniczych punktach²³.

Wybitne jednostki, a więc szefowie państw lub rządów, przywódcy partii politycznych, ministrowie spraw zagranicznych i innych resortów, odgrywają niezwykle istotną rolę w kształtowaniu polityki zagranicznej państwa. Istotne jest, aby mieli znaczącą pozycję w strukturach władzy państwowej i potrafili dla urzeczywistnienia swych programów zdobywać większość parlamentarną i poparcie społeczne. Ułatwia to uzyskanie autorytetu i zapewnienie ciągłości polityce zagranicznej ze strony ośrodka decyzyjnego²⁴.

Istotne znaczenie ma jakość służby dyplomatycznej, która na różnych szczeblach zajmuje się realizacją polityki zagranicznej. W grę wchodzi tu system doboru, weryfikacji, zasady rotacji służby dyplomatycznej, poziom merytoryczny, predyspozycje indywidualne i kwalifikacje dyplomatów oraz ekspertów, utrzymanie sprawności organizacyjnej oraz wyposażenie centrali i placówek w nowoczesny sprzęt. Upadek autorytetu państwa na arenie międzynarodowej przynoszą takie zjawiska, jak nepotyzm, korupcja²⁵.

²¹ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna...*, s. 126.

²² R. Zięba, *Uwarunkowania polityki...*, s. 27.

²³ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna...*, s. 126–127.

²⁴ *Ibidem*, s. 127.

²⁵ *Ibidem*.

Determinanty zewnętrzne polityki zagranicznej

Uwarunkowania zewnętrzne (międzynarodowe) dzielą się na obiektywne i subiektywne. Na obiektywne składają się: ewolucja otoczenia zewnętrznego, pozycja państwa w systemie stosunków i ról międzynarodowych, charakter umów i zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Na uwarunkowania subiektywne składają się percepcja (postrzeganie) międzynarodowa państwa, koncepcje polityki zagranicznej innych państw oraz aktywność dyplomatyczna innych państw.

Jednym z najistotniejszych uwarunkowań wydaje się ewolucja najbliższego otoczenia zewnętrznego, która wpływa szczególnie na politykę zagraniczną małych i słabych państw uzależnionych od zmieniających się konstelacji międzynarodowych²⁶. W okresie dwudziestolecia międzywojennego ewolucja stosunków międzynarodowych była wyznaczana poprzez ścierające się tendencje obrony lub rewizji systemu wersalskiego. Po zakończeniu II wojny światowej głównym trendem ewolucji środowiska międzynarodowego była konfrontacja pomiędzy dwoma przeciwstawnymi blokami polityczno-wojskowymi. Stopień uzależnienia polityki zagranicznej państwa od trendów ewolucji sytuacji międzynarodowej bywa zróżnicowany. Warunkują go atrybuty siły państwa i możliwości oddziaływania na innych uczestników stosunków międzynarodowych. Państwa dysponujące znaczącym potencjałem gospodarczym czy militarnym w mniejszym stopniu muszą liczyć się z uwarunkowaniami środowiska zewnętrznego. Dlatego też bardziej niezależne politycznie są wielkie mocarstwa niż państwa małe i słabe. Oddziaływanie trendów ewolucji stosunków międzynarodowych na politykę zagraniczną państw odbywa się w powiązaniu z oddziaływaniem uwarunkowań wewnętrznych²⁷.

Pozycja państwa w systemie stosunków i ról międzynarodowych może być centralna, kluczowa lub peryferyjna. Rzutuje ona na jego role międzynarodowe, które przejawiają się na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej, kontaktów społecznych, współpracy kulturalnej oraz współdziałania w innych dziedzinach. Są uzależnione głównie od potencjału, a przede wszystkim od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego²⁸.

Odrębnym problemem są umowy i zobowiązania prawnomiędzynarodowe oraz umiejętności wynegocjowania przez dyplomację danego państwa korzystnych umów bilateralnych i multilateralnych. Tradycyjną formę zabezpieczenia najistotniejszych interesów państwa w stosunkach międzynarodowych stanowią traktaty sojusznicze, układy o nieagresji oraz umowy o tworzeniu regionalnych i uniwersalnych organizacji bezpieczeństwa. Warto pamiętać o tym, że swoboda działania państw na arenie międzynarodowej jest ograniczona normami prawa międzynaro-

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ R. Zięba, *Uwarunkowania polityki...*, s. 31.

²⁸ *Ibidem*, s. 32.

dowego i zwyczajowego. W prawie międzynarodowym obowiązuje zasada dotrzymywania umów: *pacta sunt servanda*²⁹. Na straży respektowania prawa międzynarodowego stoi też zasada wzajemności polegająca na tym, że państwo naruszające przepis tego prawa na szkodę drugiego państwa z reguły spotyka się z podobnym naruszeniem prawa przez stronę pokrzywdzoną. Warto zwrócić uwagę na fakt, że podejmowane są wysiłki w sprawie zorganizowania sankcji za łamanie prawa międzynarodowego. Istotne znaczenie mają normy powszechnego prawa międzynarodowego. Posiadają one moc obowiązującą bezwzględnie i nie mogą zostać uchylone na podstawie umowy międzynarodowej³⁰.

Percepcja międzynarodowa państwa to sposób jego postrzegania przez rządy, parlamenty, społeczeństwo, media innych państw czy też całą społeczność międzynarodową. Zagadnienie to wiąże się z funkcjonowaniem historycznych i współczesnych uprzedzeń oraz ocen i zachowań pozytywnych. Bardzo często percepcja międzynarodowa państwa jest konsekwencją licznych błędów popełnianych w polityce wewnętrznej i zagranicznej państwa, tak ze strony elit, jak i obywateli³¹.

Poznanie koncepcji polityki zagranicznej innych państw jest wymogiem prawidłowego formułowania własnych interesów i celów politycznych. Chodzi głównie o zdobycie wiarygodnej i wyselekcjonowanej wiedzy na ten temat oraz o wyciągnięcie właściwych wniosków oraz wykorzystanie ich do własnych celów. Zagadnienie to wymaga wykorzystania dużej wiedzy ekspertów, pracowników naukowych, publicystów i dyplomatów, posługiwania się analizą materii społeczno-politycznej oraz formułowania własnej taktyki postępowania³².

Ważną rolę odgrywa również aktywność dyplomatyczna innych państw, która zmusza ośrodek decyzyjny i placówki zagraniczne danego państwa do obserwacji jej celów, kierunków, formy i treści. Obserwacja musi być prowadzona w sposób ciągły na wszystkich płaszczyznach, ponieważ dopiero weryfikacja zebranych informacji i materiałów pozwala na lepszą ocenę deklarowanych i rzeczywistych zamiarów dyplomacji³³.

Uwagi końcowe

Na politykę zagraniczną państwa wpływa wiele uwarunkowań. Można je podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. W zależności od okresu w dziejach różny był wpływ poszczególnych determinantów. Dawniej czynnikiem decydują-

²⁹ Art. 26 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439 zał.

³⁰ Zob. R. Zięba, *Uwarunkowania polityki...*, s. 32.

³¹ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna...*, s. 128.

³² *Ibidem*, s. 128–129.

³³ *Ibidem*, s. 129.

cym było środowisko geograficzne: dostęp do rzek, mórz i oceanów, położenie geograficzne. Z jednej strony stwarzały one perspektywy kolonizacji i rozwoju wymiany handlowej, z drugiej położenie Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych Ameryki powodowało sytuację, że w przypadku jakichkolwiek konfliktów zbrojnych działania wojenne nie toczyły się bezpośrednio na ich terytorium. Oczywiście jeżeli nie liczyć bitwy powietrznej o Anglię i ataku japońskiego na Pearl Harbor. To inna sytuacja niż w przypadku ziem polskich, których położenie pomiędzy dwoma mocarstwami powodowało sytuację, w której siłą rzeczy zarówno w przypadku pierwszej, jak i drugiej wojny światowej walki toczyły się na tym terytorium. Również większe znaczenie w poprzednich latach miał potencjał ludnościowy. Kiedyś liczba ludności decydowała o tym, że dane państwo miało silniejszą liczebną armię, co przekładało się na potencjał militarny państwa. Dziś w obliczu nowoczesnych technologii determinanta ta w tym zakresie straciła na znaczeniu. Z kolei potencjał ludnościowy danego państwa ma znaczenie chociażby w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej, ma on swoje przełożenie w liczbie miejsc w Parlamencie Europejskim i liczbie głosów w Radzie Unii Europejskiej. W dzisiejszych czasach jednymi z decydujących determinantów są potencjał gospodarczy państwa oraz rola, jaką odgrywa w organizacjach międzynarodowych, z czym wiąże się jakoś służby dyplomatycznej.

