

Spis treści

Słowo wstępne	7
Część I. Artykuły	
Grzegorz Łosicki Państwo pod presją terroryzmu	11
Rafał Tomasiak Irlandzkie referendum z 19 października 2002 roku w sprawie przyjęcia Traktatu Nicejskiego	33
Monika Nizioł Prawa człowieka w Rosji na przykładzie Czeczenii . .	45
Magdalena Muras Wkład Unii Europejskiej na rzecz umacniania huma- nitarnego wymiaru bezpieczeństwa międzynarodowego	77
Natalia Szapowałowa Partie i ugrupowania polityczne w parlamencie ukra- ińskim w latach 1998–2002	105
Marcin Kosienkowski Modernizacja a westernizacja Chin	131
Aneta Golecka Rozwój współpracy euroregionalnej w Polsce	151
Anna Witeska Zewnętrzne aspekty polskiej polityki bezpieczeństwa .	165

Część II. Recenzje i sprawozdania

Aleksy Kucy	
Włodzimierz Jaworiwski, <i>Cóż z nas za naród taki?...</i>	183
Aneta Tkaczyk	
Co to jest parlament?	189
Krzysztof Nowaczek	
Warsztaty polsko-niemiecko-ukraińskie w Münster . . .	193
Monika Sidor, Paweł Szewczyk, Agnieszka Pieniążek	
Sprawozdanie z V Tygodnia Samorządności	197
Agnieszka Pieniążek	
Konferencja „Weekend Profesjonalisty – to kim będziesz jutro zależy od tego, co zrobisz dziś...” 11–12 maja 2002 roku	199

SŁOWO WSTĘPNE

Oddajemy do rąk Czytelników trzeci numer pisma „Consensus – Studenckie Zeszyty Naukowe” Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Periodyk jest naukowym forum służącym do prezentacji poglądów z zakresu szeroko pojętych nauk politycznych.

W prezentowanym zeszycie staraliśmy się utrzymać wysoki poziom merytoryczny poprzednich wydań, podnosząc jednocześnie jakość szaty graficznej. Naszym wkładem w rozwój czasopisma jest rozszerzenie dystrybucji poza Wydział Politologii. „Consensus” znajduje się obecnie w bibliotekach najważniejszych uniwersytetów w całym kraju, a także w zasobach Biblioteki Narodowej. Nasz periodyk został zarejestrowany w międzynarodowym systemie informacji o wydawnictwach ciągłych i przyznano mu numer ISSN.

Niniejszy zeszyt wypełniony jest niemal w całości artykułami o tematyce międzynarodowej, nawiązującymi do aktualnych wydarzeń. Przy wyborze prac decydującym kryterium był ich poziom merytoryczny, potwierdzony przez pracowników naukowych naszego Wydziału.

Podstawowym celem „Consensusu” jest stworzenie trwałej płaszczyzny wymiany poglądów naukowych. Umożliwia to jego otwarta formuła, zapraszamy zatem wszystkich zainteresowanych do współpracy z redakcją i do publikowania własnych artykułów.

Redakcja

Część I

Artykuły

PAŃSTWO POD PRESJĄ TERRORYZMU

Uwagi wstępne

Problem terroryzmu jest jednym z tych zjawisk współczesnego świata, które skupiają na sobie uwagę rządów wielu państw, organizacji międzynarodowych oraz opinii publicznej. Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza zjawiska terroryzmu w kontekście zagrożeń, jakie niesie ono dla demokratycznego państwa.

Terroryzm to wieloznaczne pojęcie. Dzięki niemu można zdefiniować nie tylko określone zjawisko, ale i pokazać emocjonalny stosunek do niego. Mimo dyskusji trwających już wiele lat nie wypracowano do dnia dzisiejszego jednej powszechnie obowiązującej definicji terroryzmu. Jeden ze znawców problematyki – Alex Schmidt w swoim dziele *Political Terrorism: A Research Guide* przytoczył ponad sto różnych definicji terroryzmu i stwierdził, że „poszukiwanie odpowiedniej definicji ciągle trwa”.¹ Na potrzeby niniejszej publikacji z wielu definicji terroryzmu chciałbym zaproponować jedną z najnowszych, przyjętą przez Komisję Europejską we wrześniu 2001 roku. Według Komisji terroryzm to: „wszelkie celowe akty popełnione przez pojedyncze osoby lub organizacje przeciwko jednemu lub kilku państwom, ich instytucjom lub ludności, w celu zastraszenia oraz poważnego osłabienia lub zniszczenia struktury politycznej, gospodarczej i społecznej kraju”. Pojęcie to, twierdzi Komisja Europejska, obejmuje także najnowsze formy terroryzmu, takie jak sabotaż sieci informacyjnych czy spowodowanie spustoszeń ekologicznych.²

¹ B. Hoffman, *Oblicza terroryzmu*, Warszawa 1999, s. 36.

² J. Bielecki, *Europa jednoczy się przeciw terroryzmowi*, „Rzeczpospolita”, 20 września 2001, s. A5.

Zagrożenia

Jednym z najważniejszych problemów natury politycznej, jaki wywołać może działalność terrorystyczna, jest groźba niebezpiecznej polaryzacji postaw obywateli wokół dwóch skrajnych stanowisk, z których jedno zakładać będzie konieczność utrzymania, nawet w sytuacji kryzysowej, wszystkich praw i wolności obywatelskich, takich jak swoboda zrzeszeń, zgromadzeń czy wolność słowa, drugie zaś skłaniać się będzie do daleko idącego ograniczenia tych praw w celu zwiększenia zakresu działań obronnych państwa przed terroryzmem. Może to doprowadzić do wystąpienia głębokiego kryzysu ustrojowego, prowadzącego do sparaliżowania struktur wykonawczych państwa. W historii znane są przypadki, gdy terrorystom w większym lub mniejszym stopniu to się udało. Przykładem są takie m.in. państwa, jak Włochy, Niemcy, Algieria, Turcja, Indie, Izrael czy kraje Ameryki Łacińskiej, a ostatnio Stany Zjednoczone.

Republika Federalna Niemiec w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku zagrożona była działaniami terrorystów lewackich z Frakcji Czerwonej Armii (RAF). Terroryci opierali się na założeniu, że państwo, podejmując działania obronne, zmuszone będzie ograniczyć prawa jednostki, co doprowadzi do powszechnego niezadowolenia, rewolucji i upadku znieawidzonego przez nich systemu rządów. Rząd niemiecki ostro zareagował na działania terrorystów. Zatwierdził nowe posunięcia w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, m.in. przeznaczając na ten cel dodatkowe, znaczne fundusze (870 milionów marek) i powiększając stan sił bezpieczeństwa o prawie 5000 osób.³ Na ulicach miast oraz przy głównych obiektach państwowych pojawiły się wozy pancerne. Ustawa przewidywała też przeprowadzenie akcji informacyjnej wśród społeczeństwa, wyjaśniającej istotę terroryzmu, jednocześnie chodziło o nawiązanie współpracy obywateli ze służbami bezpieczeństwa. Toczyła się też dyskusja o wprowadzeniu kary śmierci dla terrorystów, bez względu na to, jakiego czynu by dokonali. Po uprowadzeniu Schleyera i samolotu Lufthansy w 1977 roku pojawiły się bardziej radykalne poglądy, takie jak wypowiedź jednego z członków sztabu kryzysowego – Franza Josefa Straussa, który zaproponował, aby co godzinę rozstrzeliwać jednego z uwięzionych członków RAF, jeżeli ich współnicy nie wypuszczą Schleyera.⁴

³ J. Moszczeński, M. Wągrowka, *50 dni grozy*, Warszawa 1978, s. 51.

⁴ A. Kaniewski, *Jesień terrorystów*, „Focus” 1999, nr 4, s. 4.

Innym państwem europejskim poważnie zagrożonym terroryzmem była Francja, którą w latach 1995–1996 wstrząsnęła fala zamachów terrorystycznych zorganizowanych przez bojówki islamskie (wg „Le Parisien” wspomagane przez Osamę bin Ladena), domagające się zaprzestania pomocy rządu francuskiego dla władz Algierii. Rząd francuski wprowadził stan wyjątkowy, na ulicy pojawiło się wojsko, rozszerzono kompetencje służb bezpieczeństwa. W samej natomiast Algierii Zbrojna Grupa Islamska (GIA) i Armia Islamskiego Ocalenia (AIS) doprowadziły do stanu wojny domowej, w której zginęło już, według szacunkowych danych, ponad 60 tysięcy osób.

W Hiszpanii zaostrzono prawo, aby móc oskarżać o terroryzm nawet tych, którzy rzucają kamienie czy podpalają samochody w czasie demonstracji popierających separatystyczne dążenia Basków.

W Turcji z powodu zagrożenia terroryzmem dwukrotnie wprowadzono stan wojenny (w latach 1971 i 1980).

Kolejnym państwem, w którym terroryzm spowodował ograniczenie swobód obywatelskich, była Wielka Brytania. W ustawie wydanej w 1974 roku parlament upoważnił władze do wyjęcia spod prawa ugrupowań „terrorystycznych” i do aresztowania bez nakazu osób podejrzanych o związki z „terroryzmem”. W razie potrzeby ograniczano podejrzany możliwość poruszania się po Wielkiej Brytanii, zakazując im pobytu w określonych miejscach.⁵ Ostatnio pod koniec 2001 roku w Wielkiej Brytanii wprowadzono nowe ustawy antyterrorystyczne, znacznie bardziej restrykcyjne. Już samo podejrzenie obcokrajowca o działalność terrorystyczną wystarczy do jego bezterminowego aresztowania. Policja i służby bezpieczeństwa uzyskały prawo zamrażania kont bankowych i rejestracji rozmów telefonicznych i poczty elektronicznej. Za fałszywe alarmy terrorystyczne, np. wysyłanie mąki jako węglik, grozi kara do siedmiu lat więzienia.⁶

Również Stany Zjednoczone stały się ofiarą zakrojonej na szeroką skalę akcji terrorystycznej. Terroryści, uderzając w World Trade Center i Pentagon – jedne z najbardziej znanych symboli USA – z zamiarem zabicia jak największej liczby ofiar, liczyli na totalny chaos i panikę wśród społeczeństwa amerykańskiego i po części im się to udało. Od 11 września 2001 roku Stany Zjednoczone są już innym państwem. Zaostrzone zostały warunki bezpieczeństwa. Nowe ustawodawstwo antyterrorystyczne ma rozszerzyć kompetencje organów ścigania w zakresie podkładania podsłuchu, przeszukiwań i przeje-

⁵ C. Gearty, *Terroryzm*, Warszawa 1997, s. 48–49.

⁶ <http://www.wyborcza.gazeta.pl/info>

mowania majątków osób podejrzanych. Może to pociągnąć za sobą ograniczenie wolności obywatelskich. Poza tym sami ludzie stali się bardziej nieufni i wrogo ustosunkowani wobec innych osób, szczególnie imigrantów.

Państwo demokratyczne jest bardzo atrakcyjnym środowiskiem prowadzenia działalności terrorystycznej. Potencjalni terroryści mogą swobodnie, bez ograniczeń podróżować po kraju, wynajmować samochody, mieszkania, korzystać z usług telekomunikacyjnych, bankowych i innych. Wszystko to jest zagwarantowane jednostce w państwach demokratycznych przez nienaruszalne prawa, takie jak: prawo do wolności osobistej, prawo do swobodnego przemieszczania się, nakaz udowodnienia winy, zakaz pozbawienia wolności bez wyroku sądowego i inne.

Oprócz czynników ustrojowych, działaniom terrorystów sprzyjają zachodzące w tych państwach procesy demograficzne i społeczne. Skupienie w miastach dużej części społeczeństwa, uzależnionej od bezawaryjnego działania całej infrastruktury socjalno-bytowej, takiej jak energia elektryczna, woda, gaz, utylizacja odpadów itp., ułatwia terrorystom spowodowanie stanu powszechnego zagrożenia dla mieszkańców przez zaatakowanie wybranego elementu tej infrastruktury.

Nie należy zapominać, że miasta są nie tylko obszarami koncentracji ludności. Znajdują się w nich także ośrodki władzy politycznej, siedziby instytucji finansowych, takich jak banki czy giełdy, oraz wiele zakładów przemysłowych. Uderzenie terrorystyczne w taką aglomerację może doprowadzić wręcz do paraliżu całego państwa. Najdobitniej pokazał to właśnie bezprecedensowy atak terrorystyczny przeprowadzony na Nowy Jork i Waszyngton. W ciągu kilkudziesięciu minut zachwiało się potężne państwo, jakim są Stany Zjednoczone. Według raportu z 4 września 2002 roku materialne straty finansowe Nowego Jorku zostały oszacowane na 83–95 miliardów dolarów, ubyło też 83 tysiące miejsc pracy.⁷ Straty nie ograniczyły się tylko do samego miasta. Towarzystwa ubezpieczeniowe oszacowały swoje straty na ponad 30 miliardów dolarów, kolejnych kilkadziesiąt miliardów dolarów straciły linie lotnicze i przemysł turystyczny. Kilkaset tysięcy ludzi zostało zwolnionych przez to z pracy.⁸ To wszystko pokazuje, jak ogromne szkody, nie tylko materialne, może spowodować dobrze zaplanowany i przeprowadzony atak terrorystyczny.

⁷ Gazeta TV Polsat, 05. 09. 2002, s. 802.

⁸ D. Stasik, *Biznes w starciu*, „Newsweek” 2001, nr 7, s. 30–31.

Przeciwdziałanie

Mimo że państwa demokratyczne są podatne na ataki terrorystyczne, to nie są wobec nich całkowicie bezbronne. Zakres działań, jakie mogą podjąć w swej obronie, jest bardzo szeroki. Można je podzielić na defensywne, czyli zapobiegawczo-ochronne, i ofensywne, czyli likwidacyjne.⁹

Jeżeli chodzi o działania defensywne, to najważniejszą rolę odgrywa przygotowanie społeczeństwa na wypadek wystąpienia ataków terrorystycznych. Chodzi tu o kompetentne i rzeczowe poinformowanie o zagrożeniach, jakie mogą wystąpić. Tak poinformowane społeczeństwo jest mniej narażone na zastraszenie i może skuteczniej przeciwstawić się wywieranej przez terrorystów presji. Kolejnym ważnym elementem jest sprawnie działający system przeciwozagrożeniowy, który ma na celu ochronę ludności przed szeroko pojętym zagrożeniem nie tylko terrorystycznym, ale i wywołanym katastrofami żywiołowymi, ekologicznymi czy technicznymi, co umożliwia minimalizację skutków katastrofy i szybką ich likwidację. W przypadku zagrożenia terrorystycznego system powinien być tak zorganizowany, aby zapewniał sprawną współpracę wszystkich struktur państwa w zakresie ochrony najważniejszych obiektów gospodarczych, administracyjnych i wojskowych.

Ważną rolę ma tu do odegrania ustawodawstwo o stanach wyjątkowych. Bardzo ciekawe rozwiązania zastosowano w Republice Federalnej Niemiec, która sama była pod dużą presją zagrożenia terrorystycznego. Prawo niemieckie wyróżnia: stan obrony (wprowadzany przez Parlament Związkowy, za zgodą Rady Związkowej), stan napięcia (wprowadza go samodzielnie Parlament Związkowy), stan zagrożenia egzystencji lub wolnościowo-demokratycznego ustroju Związku albo jakiegoś kraju związkowego, stan konieczności, utrzymania lub przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz stan klęski żywiołowej (mogą wprowadzić je rząd federalny lub rządy krajów związkowych).¹⁰

We Francji natomiast w chwilach zagrożenia wprowadzany jest plan Vigipirate (czujność wobec piratów), mobilizujący policję, wywiad, służby celne i wojsko. Specjalna komórka (tzw. Sekcja 14) w prokuraturze i sekcja antyterrorystyczna w policji mogą aresztować podejrzanych na cztery dni, a od roku 1996 służbom specjal-

⁹ K. Kubiak, *Państwo pod presją*, „Raport” 2000, nr 2, s. 8.

¹⁰ Tamże.

nym wolno wszczynać dochodzenia o udział w sprzysiężeniu mającym związek z aktami terroru nawet bez dowodów.¹¹

W Polsce wprowadzanie stanów nadzwyczajnych zostało zapisane w Konstytucji w rozdziale XI, artykuły 228–234, ale jak pamiętamy na przykładzie wielkiej powodzi w 1997 roku czy gwałtownych ulew i powodzi z lipca 2001 roku, polski system przeciwwzgrozeniowy pokazał, że nie funkcjonuje najlepiej. Dopiero po terrorystycznym ataku na Nowy Jork zaczęto wyciągać wnioski. Pojawiły się głosy, że należy pilnie zintegrować systemy zarządzania kryzysem. Ten istniejący dziś w siłach zbrojnych jest zupełnie niezharmonizowany z cywilnymi ośrodkami zarządzania kryzysowego. Trzeba mieć tylko nadzieję, że stanie się to jak najszybciej.

Jeżeli natomiast chodzi o działania ofensywne, to są to działania jednostek antyterrorystycznych i służb specjalnych. Impulsem do tworzenia wyspecjalizowanych jednostek zwalczających terroryzm była tragiczna próba uwolnienia zakładników na olimpiadzie w Monachium w 1972 roku przez nieprzygotowaną do takich akcji niemiecką armię i policję. Kosztowało to życie wszystkich dziewięciu zakładników. Po przeanalizowaniu nieudanej operacji w wielu krajach utworzono jednostki antyterrorystyczne przystosowane do zwalczania tego typu zagrożeń. Najsłynniejsze z nich to: brytyjska SAS (Special Air Service), niemiecka GSG 9 (Grenzschutzgruppe Neun), francuska GIGN (Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale), rosyjska ALFA (Группа А), włoska GIS (Gruppo di Intervento Speciale), amerykańskie SWAT (Special Weapons And Tactics), SEAL (Sea – Air – Land), HRT FBI (Hostages Rescue Team FBI) i DELTA FORCE, hiszpańska GEO (Grupo Especial De Operaciones), polski GROM (Grupa Reagowania Operacyjno-Manewrowego). Służbę w takich oddziałach pełnią ludzie dobrani w ostrych testach psychofizycznych, specjalnie szkoleni, odporni na stały stan pogotowia, wyposażeni w najnowocześniejszy sprzęt i uzbrojenie.

Problemem wspólnym jednostek antyterrorystycznych jest pytanie: czy terrorysta ma jakieś prawa? W większości przypadków antyterrorysty po wkroczeniu do akcji nie zajmują się aresztowaniem terrorystów tylko ich fizyczną eliminacją. Takie zasady stosują m.in. SAS, oddziały izraelskie, ALFA, GIGN, GSG 9, DELTA FORCE oraz prawdopodobnie polski GROM.

¹¹ „Gazeta Wyborcza”, 14 września 2001, s. 8.

O profesjonalizmie tych jednostek świadczy wiele udanych akcji antyterrorystycznych, jak np.: uwolnienie w lutym 1976 roku przez GIGN dzieci z porwanego autobusu szkolnego w Dżibuti (wszyscy terroryści zginęli), odbicie w październiku 1977 roku porwanego samolotu Lufthansy w Mogadiszu przez GSG 9 (wszyscy terroryści zginęli), uwolnienie zakładników z porwanego pociągu w Holandii i dzieci ze szkoły w marcu 1977 roku przez holenderski oddział specjalny (ocalał jeden terrorysta), uwolnienie w maju 1980 roku przez SAS zakładników przetrzymywanych w ambasadzie Iranu w Londynie (ocalał jeden terrorysta), uwolnienie w kwietniu 1997 roku zakładników z japońskiej ambasady w Limie (Peru) przez peruwiańskie oddziały specjalne (wszyscy terroryści zginęli).

Państwa mają też dobrze rozwiniętą sieć wywiadowczą i inwigilacyjną. W samych Stanach Zjednoczonych takimi działaniami zajmuje się 13 niezależnych od siebie rządowych agencji oraz około 50 mniejszych organizacji, których łączny budżet sięga 30 miliardów dolarów. Pod koniec 2001 roku powołano kolejną agencję, tzw. Biuro ds. Bezpieczeństwa Państwa, która ma koordynować działania wszystkich pozostałych agencji w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Obecnie działania te wydają się niewystarczające, skoro prezydent Stanów Zjednoczonych zapowiedział w czerwcu 2002 roku utworzenie nowego departamentu przeznaczonego do walki z terroryzmem. Agencja ta odpowiadać będzie za zbieranie i analizowanie informacji o terroryzmie z pozostałych agencji. Departamentowi będą podlegać lub ściśle z nim współpracować m.in. FBI, CIA, policja celna, służby imigracyjne, DEA, wywiad wojskowy, Secret Service.¹²

Na ich użytek pracuje wielu specjalistów oraz najnowocześniejsze systemy zbierania i opracowywania informacji. Jednym z takich systemów dość kontrowersyjnym, ale ułatwiającym walkę z terroryzmem, jest amerykański system ECHELON. Według raportów opracowanych przez Parlament Europejski, sprzęt używany w projekcie Echelon może przetworzyć milion wiadomości w ciągu pół godziny. Filtr systemu przesiewa materiał tak dokładnie, że tylko 10 informacji z miliona jest kierowanych do analizy szczegółowej, co prawdopodobnie stanowi drugi poziom filtrowania programowego. Jeszcze mniej wiadomości trafia do analityków. Echelon przegląda następujące rodzaje komunikacji: ruch internetowy, w tym e-mail i pogawędki, większość telefonicznych rozmów na duże odległości, wszelkie

¹² B. Węglarczyk, *Sekretarz od terroru*, „Gazeta Wyborcza”, 7 czerwca 2002, s. 14.

sygnały elektroniczne transmitowane przez satelity komunikacyjne, sygnały pagerów, transmisje faksowe.¹³ Przeglądając tę komunikację, system szuka słów kluczowych, takich jak m.in.: Militia, Terrorist, Revolution, Bomb, Gun, Waco, AK47, Oklahoma City i inne.¹⁴ Obok Stanów Zjednoczonych z systemu korzystają lub współpracują przy jego prowadzeniu Wielka Brytania, Kanada, Australia i Nowa Zelandia. Ocenia się, że podobne systemy stosuje jeszcze co najmniej trzydzieści państw, w tym: Rosja, Francja wspólnie z Niemcami, Izrael i Indie.

Skuteczność systemu Echelon została podważona po ataku terrorystycznym na Stany Zjednoczone. Nie zadziałał także inny system elektronicznego podsłuchu wprowadzony przez FBI, tak zwany Carnivore (DCS 1000)¹⁵, którego zadaniem jest monitorowanie transmisji danych w Internecie, jednak według specjalistów można go łatwo obejść, stosując szyfrowanie wiadomości oraz serwery zapewniające anonimowość nadawcom poczty. Aby złamać nowy, 128-bitowy kod Advanced Encryption Standard (AES), armada miliardów komputerów pracująca z próbkowaniem 100 milionów kluczy na sekundę potrzebowałyby 100 bilionów lat... Ta sama technika, która zapewnia bezpieczeństwo w sieci elektronicznej, ułatwia terrorystom ich morderczą działalność. Kody nie do złamania chronią numery naszych kart kredytowych i dane z kart choroby – i równie dobrze ukrywają zaszyfrowane plany zamachu.¹⁶

Na początku roku 2001 szef amerykańskiej NSA (National Security Agency) generał Mike Hayden udzielił wywiadu sieci CBS w popularnym programie „60 minut”. Przyznał, że przeciążenie jej komputerów doprowadziło w styczniu 2000 roku do awarii, która na trzy i pół dnia całkowicie „oślepiła” Echelon. Powiedział też coś, co dziś brzmi jak złowroga przepowiednia. NSA nie jest w stanie technologicznie konkurować z terrorystami w rodzaju bin Ladena, ponieważ, choć agencja ma do dyspozycji miliardy, on korzysta z postępu całego, wydającego tryliony dolarów, światowego cywilnego systemu łączności, pozwalającego na coraz łatwiejsze uniknięcie podsłuchu lub zakodowanie wiadomości.¹⁷

¹³ B. Wallace, D. Rzeźnicki, *Wielki Brat patrzy*, „PC World Komputer” 2000, nr 6, s. 28.

¹⁴ W. Pietrzak, *Echelon – elektroniczny Big Brother*, „Raport” 2001, nr 6, s. 9.

¹⁵ Bliższe informacje o tym systemie: <http://www.fbi.gov/programs/carnivore/carnivore.htm>

¹⁶ T. Vasek, *Kody zamachowców*, „Forum” 2001, nr 43, s. 16.

¹⁷ *Kroki po szoku*, „Polityka” 2001, nr 38, s. 16.

Niestety działalność państwa związana ze zwalczaniem terroryzmu ma i swoje ciemne strony. Łatwo o zastosowanie środków niewspółmiernych do zagrożenia. W roku 1971 w Wielkiej Brytanii internowano domniemanych członków IRA. Zapoczątkowało to ogólną tendencję, trwającą około czterech lat, kiedy to często zdarzały się przypadki tortur i złego traktowania aresztowanych. Ta faza konfliktu charakteryzowała się też największą liczbą zgonów od początku zamieszek w Irlandii, za co odpowiadają siły bezpieczeństwa. Najbardziej kontrowersyjnym z tych incydentów było zastrzelenie 14 nieuzbrojonych demonstrantów w Londonderry w dniu 30 stycznia 1972 roku.¹⁸

Innym przykładem jest typowa dla Stanów Zjednoczonych reakcja na zamach terrorystyczny na ich ambasady w Afryce w 1998 roku. Dwa tygodnie po zamachu około 80 amerykańskich rakiet samosterujących uderzyło w domniemane obozy Osamy bin Ladena w Afganistanie i domniemaną fabrykę broni chemicznej w Sudanie. Jak zauważył „Newsweek”, była to największa akcja militarna, jaką kiedykolwiek podjęło państwo przeciwko prywatnej osobie.¹⁹ Przyszłość pokazała, że wcale nie była to duża operacja.

Oprócz tych nazwijmy to niezbyt demokratycznych metod, państwa w zwalczaniu terroryzmu posuwają się znacznie dalej, stosując metody działania swoich przeciwników. Jest to tak zwany terroryzm państwowy.

Terroryzm państwowy

Cechą charakterystyczną terroryzmu państwowego jest stosowanie przemocy przez organa państwowe, poszczególnych funkcjonariuszy państwowych lub przez osoby z nimi powiązane z pogwałceniem obowiązujących norm prawa wewnętrznego lub międzynarodowego. Działalność ta często prowadzona jest niejawnie za pomocą służb specjalnych państwa. Z terroryzmem państwowym mamy też do czynienia wówczas, gdy bezprawne stosowanie siły przez osoby reprezentujące struktury państwowe jest tolerowane przez czynniki rządowe i nie podejmuje się prób ich ścigania.²⁰ Do tej definicji należy także

¹⁸ C. Gearty, dz. cyt., s. 47–48.

¹⁹ Ch. Dickey, J. Barry, *Making A Symbol Of Terror*, „Newsweek” 1999, nr 9, s. 20.

²⁰ Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 2000, s. 365–366.

dość grupy terrorystyczne działające z inspiracji, za przyzwoleniem lub przy poparciu państw.

Ustalenie związków organizacji terrorystycznej z konkretnym państwem jest prawie niemożliwe. Większość danych na ten temat pochodzi z działań operacyjnych służb specjalnych, co nie zawsze wystarcza opinii publicznej do przyjęcia ich jako rzetelnej informacji. W relacjach między państwami terroryzm, z punktu widzenia organizatorów, jest bardzo atrakcyjnym sposobem na osiągnięcie celów sprzecznych z interesami innych państw. Uzyskanie przez państwa wysoko rozwinięte jakościowej przewagi w zakresie konwencjonalnych środków walki spowodowało wzrost zainteresowania terroryzmem jako instrumentem konfrontacji międzypaństwowej, wobec którego nawet najnowocześniejsza technologia militarna nie może zagwarantować skutecznej ochrony – jest to tak zwana wojna asymetryczna (*asymmetric warfare*).²¹

Co roku Departament Stanu USA publikuje raport poświęcony zwalczaniu terroryzmu na świecie. Wymienia on m.in. kraje popierające terroryzm. W raporcie opublikowanym w 2001 roku wymieniono siedem takich krajów: Iran, Irak, Kuba, Libia, Syria, Sudan, Korea Północna.²² Jak widać, Stany Zjednoczone uznają za kraje popierające terroryzm te, z którymi są w większym lub mniejszym konflikcie, ale prawdą jest też to, że części z nich udowodniono powiązania z terroryzmem. Co ciekawe, nigdy nie było na tej liście Afganistanu, ale wytłumaczenie jest proste, skoro Afganistan nie był uznawany jako państwo, więc i w tej kwestii nie mógł być traktowany na równi z innymi państwami. Wiele państw, w tym demokratyczne, stosowało lub stosuje nadal tę formę walki, która niczym nie różni się od działalności zwykłych ugrupowań terrorystycznych.

W historii znanych jest wiele przykładów takiego działania, m.in.:

- operacje specjalne CIA (np. próby zamachów na Fidela Castro);
- działalność w latach 1982–1987 hiszpańskiego szwadronu śmierci tzw. GAL, który zamordował 27 sympatyków ETA, stosując metody prawdziwie terrorystyczne: ostrzeliwano z broni maszynowej i obrzucano bombami bary, w których gromadzili się baskijscy nacjonalisci, a do walki przeciwko nim państwo włączyło również recydywistów, członków mafii i płatnych morderców. Kiedy natomiast baskijscy nacjonalisci dali się we znaki

²¹ Więcej o wojnie asymetrycznej w: „Komandos” 2002, nr 3–6, „Raport” 2001, nr 10.

²² <http://www.usis.usemb.se/terror>

Francuzom, służby specjalne szybko aresztowały 85 członków i sympatyków lokalnej odmiany ETA, organizacji Iparretarrak. Dwudziestu z nich wkrótce znaleziono martwych w więzieniach: pięciu miało poderżnięte gardła, trzech leżało w łaźniach ze śrubokrętami w brzuchu, dwóm w więziennych przychodniach zalepiono plastrem usta i nos, a jeden został wyprany na śmierć w więziennej pralce automatycznej.²³;

- naloty odwetowe USA na Trypolis w 1986 roku;
- zatopienie w 1985 roku w Auckland (Nowa Zelandia) przez francuski wywiad DGSE statku „Rainbow Warrior”, należącego do Greenpeace;
- wysadzenie w powietrze w Birmie w 1988 roku samolotu Korean Airlines przez agentów północnokoreańskich (115 osób zginęło);
- działalność brytyjskich służb antyterrorystycznych w Irlandii Północnej. Traktowały one ją jako kraj bandycki i bezpośrednio likwidowały przeciwników z IRA, nawet poza terenem Irlandii Północnej. Najbardziej spektakularną akcją było zastrzelenie w Gibraltarze w 1988 roku w biały dzień na oczach turystów trzech nieuzbrojonych członków IRA (w tym kobiety) przez brytyjski SAS. Według świadków była to czysta egzekucja. „Mężczyzna na ziemi leżał na plecach. Mężczyzna, który stał nad nim, postawił stopę na piersi leżącego. Potem wymierzył w niego pistolet i strzelił dwa, trzy razy z bliskiej odległości”²⁴;
- wysadzenie w powietrze w 1988 roku nad szkocką miejscowością Lockerbie samolotu amerykańskich linii lotniczych Pan-Am przez libijskich agentów (270 ofiar śmiertelnych);
- uprowadzenie przez tureckie służby specjalne w 1999 roku z greckiej ambasady w Kenii Abdullaha Ocalana przywódcy Partii Pracujących Kurdystanu.

Wiele przykładów terroryzmu państwowego można odnieść do Izraela, m.in.: zabójstwa działaczy palestyńskich w Bejrucie, Paryżu i Lillehammer w latach 1972–1973, atak lotnictwa izraelskiego na siedzibę OWP w Tunezji i elektrownię jądrową w Iraku oraz wiele innych zabójstw i porwań (w tym najsławniejsze Adolfa Eichmanna).

Podsumowując, należy jednak uczciwie przyznać, że wiele z atakowanych państw jawnie udzielało schronienia grupom terrorystycznym i wiedziało, że na ich terytorium znajdują się bazy szko-

²³ J. Urbanowicz, *Zero tolerancji*, „Wprost” 2001, nr 38, s. 104.

²⁴ V. Grotowicz, *Terroryzm w Europie Zachodniej*, Warszawa 2000, s. 330.

leniowe, a wielu z zastrzelonych terrorystów było winnych śmierci niewinnych ofiar. Ale mimo wszystko trzeba postawić pytanie: czy państwa demokratyczne powinny posługiwać się takimi metodami?

Współpraca międzynarodowa w zwalczaniu terroryzmu

Zagrożenia, jakie przyniósł terroryzm, postawiły państwa w trudnej sytuacji. Wiele z nich nie miało wystarczających możliwości samodzielnej obrony przed tym zjawiskiem. Wprawdzie w większości z nich od dawna funkcjonują odpowiednie normy kwalifikujące akty terrorystyczne jako czyny podlegające ściganiu i określające kary za ich popełnienie, jednak kwestia odpowiedzialności za akty terroryzmu międzynarodowego, zwłaszcza sprawa jurysdykcji państw i ekstradycji do dnia dzisiejszego wywołuje kontrowersje.

Prace nad uregulowaniem tego problemu rozpoczęły się po zamachu na króla Jugosławii Aleksandra I i ministra spraw zagranicznych Francji Louisa Barthu już w latach trzydziestych XX wieku pod auspicjami Ligi Narodów. W roku 1935 sporządzono raport o terroryzmie, który był podstawą „Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu” z 1937 roku. Niestety nie weszła ona w życie, gdyż nie została ratyfikowana przez wymaganą liczbę państw.

Po zakończeniu II wojny światowej wielokrotnie próbowano wprowadzić odpowiednie postanowienia do umów zawieranych przez państwa. W roku 1954 terroryzm został wymieniony w „Kodeksie zbrodni przeciwko pokojowi i bezpieczeństwu ludzkości”, opracowanym przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ. Prace nad regulacjami prawnymi przyspieszył dopiero atak terrorystyczny na olimpijską ekipę Izraela w Monachium w 1972 roku. Został wtedy utworzony przez ONZ Komitet ds. Międzynarodowego Terroryzmu, który wypracował wiele zaleceń mających regulować ten problem. Zgromadzenie Ogólne od roku 1972 uchwaliło wiele rezolucji dotyczących zapobiegania terroryzmowi międzynarodowemu. Wadą tych rezolucji jest jednak to, że są one raczej apelami politycznymi niż aktami prawnie wiążącymi. Być może pod wpływem zamachu na Stany Zjednoczone nastąpi jakaś zmiana na lepsze. Jedna z ostatnich rezolucji ONZ z września 2001 roku o zakazie finansowania terroryzmu, zamrożeniu kont osób i organizacji podejrzanych o terroryzm ma duże szanse powodzenia (m.in. jest to też zasługa Stanów Zjednoczonych, które ogłosiły, że nie będą prowadzić interesów z państwami i banka-

mi nieszanującymi postanowień rezolucji). Oprócz tego państwa sygnatariusze mają odmawiać schronienia każdemu, kto ponosi odpowiedzialność za terroryzm lub popiera akty terrorystyczne. Polska podpisała tę rezolucję 3 października 2001 roku jako 56 państwo.²⁵

Większe jednak znaczenie mają konwencje dotyczące kwestii związanych z terroryzmem międzynarodowym. Można podzielić je na cztery grupy²⁶: 1) umowy uznające określone działania za akty terrorystyczne skierowane przeciwko bezpieczeństwu komunikacji lotniczej, m.in. „Konwencja o przestępstwach i niektórych innych czynach popełnianych na pokładzie statków powietrznych” – Tokio 1963 rok²⁷, „Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi” – Haga 1970 rok²⁸, „Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego” – Montreal 1971 rok²⁹; 2) postanowienia dotyczące aktów terrorystycznych skierowanych przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności osób korzystających z ochrony międzynarodowej (głowy państw, szefowie rządów, dyplomaci i ich rodziny oraz siedziby i środki komunikacji przez nich używane), zawarte m.in. w „Konwencji o zapobieganiu i karaniu przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej” – Nowy Jork 1973 rok³⁰; 3) postanowienia zakazujące brania zakładników, które zawiera konwencja podpisana w Nowym Jorku w 1979 roku³¹ i 4) ustalenia dotyczące ochrony materiałów rozszczepialnych, znajdujące się w „Konwencji o fizycznym zabezpieczeniu materiałów nuklearnych” z 1979 roku.³²

Istnieją jeszcze konwencje regionalne, podpisane w celu zwalczania terroryzmu. Najważniejsze z nich to: „Konwencja państw amerykańskich o zapobieganiu i karaniu aktów terrorystycznych przyjmujących formę przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej i związanych z tym wymuszeń” – Waszyngton 1971 rok, „Konwencja europejska o zwalczaniu terroryzmu” – Strasburg 1977 rok, Umowa dotycząca stosowania „Konwencji Strasburskiej” – Dublin 1979 rok, „Konwencja europejska o zwalczaniu terro-

²⁵ <http://www.un.org/docs/scres/2001/1373e.pdf>

²⁶ Z. Cesarz, E. Stadtmüller, dz. cyt., s. 369–370.

²⁷ P. Durys, F. Jasiński, *Walka z terroryzmem międzynarodowym. Wybór dokumentów*, Bielsko Biala 2001, s. 121–130.

²⁸ Tamże, s. 131–136.

²⁹ Tamże, s. 137–143.

³⁰ Tamże, s. 13–20.

³¹ Tamże, s. 43–53.

³² Tamże, s. 21–30.

ryzmu” została podpisana w Strasburgu 27 stycznia 1977 roku przez 17 państw Rady Europy. Państwa zobowiązały się w niej do współdziałania w zwalczaniu terroryzmu, do sądzenia osób podejrzanych o terroryzm lub ekstradycji takich osób do kraju, w którym popełniły akt terrorystyczny.³³

Innym przejawem współpracy międzynarodowej w zwalczaniu terroryzmu było TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale). TREVI to nazwa powstałej w 1975 roku konferencji ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości państw UE. W ramach współpracy TREVI stworzono środki komunikacji, powołano krajowe centra spotkań, zintensyfikowano wymianę informacji i współpracę w zakresie zwalczania terroryzmu i groźnej przestępczości, cywilnego bezpieczeństwa powietrznego i bezpieczeństwa nuklearnego, katastrof żywiołowych, technik policyjnych i wyposażenia oraz przeprowadzono wymianę oficerów łącznikowych i funkcjonariuszy policyjnych. TREVI działała do wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej w listopadzie 1993 roku. Obecnie w Unii Europejskiej sprawami współpracy policyjnej w zakresie prewencji i walki z terroryzmem zajmuje się specjalny COREPER – Komitet Koordynacyjny, nieoficjalnie zwany K 4. Sprawami związanymi z terroryzmem zajmuje się jedna z grup roboczych, podległa Grupie Dyrektorów II.

Również dla innych ważniejszych organizacji problem terroryzmu jest bardzo istotny. Na obradach grupy G7 (obecnie G8) terroryzm od lat 70. ubiegłego wieku jest stałym punktem obrad. Na szczycie w Bonn w lipcu 1978 roku przyjęto pierwsze oświadczenie o zintensyfikowaniu wysiłków w zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu i zapowiedziano bojkot połączeń lotniczych z krajami, które nie będą współpracowały w zwalczaniu terroryzmu lotniczego. „Deklaracja o zwalczaniu terroryzmu” przyjęta 12 grudnia 1995 roku w Ottawie zobowiązuje członków do podjęcia szeroko zakrojonych działań wymierzonych w terroryzm międzynarodowy. Obejmują one wymianę informacji i doświadczeń potrzebnych do zwalczania terroryzmu, rozwój programów szkoleniowych, przedsięwzięcie kroków uniemożliwiających dostęp terrorystów do broni masowego rażenia oraz zwiększenie bezpieczeństwa wszystkich rodzajów transportu. Rozwinięciem tej deklaracji jest program „25 Rekomendacji Paryskich”, przyjęty 30 lipca 1996 roku w Paryżu. Przewidywał on działania o charakterze wewnętrznym i międzynarodowym. Do tych pierwszych zaliczał roz-

³³ Tamże, s. 112–117; zob. też: <http://www.radaeuropy.org.pl/rada.htm>

wój zdolności państw do przeciwdziałania terroryzmowi, do odstraszania i karania terrorystów jako poważnych przestępców itp. Działania międzynarodowe miały obejmować rozwój prawa międzynarodowego, ograniczenie możliwości finansowania terroryzmu i usprawnienie wymiany informacji. Program określił też ramy dalszej współpracy.³⁴ Po zamachu na Stany Zjednoczone terroryzm jest stałym tematem na spotkaniach G8.³⁵

W ostatnich latach kooperatywne zwalczanie międzynarodowego terroryzmu zaczyna odgrywać coraz większą rolę w polityce zagranicznej państw. Pojawienie się nowych regionalnych sił, dla których terroryzm jest najłatwiejszym sposobem na osiągnięcie własnych korzyści, może spowodować zachwianie struktury międzynarodowego bezpieczeństwa. Dlatego też współpraca regionalna i globalna nabiera tak istotnego znaczenia.

W sferze militarno-politycznej problem terroryzmu został uwzględniony w „Dokumencie Podstawowym Euroatlantyckiej Rady Partnerstwa” (EAPC)³⁶, przyjętym na sesji ministerialnej NATO 29 maja 1997 roku. W innym dokumencie „Comprehensive Progress Report on PfP Enhancement and Implementation of the EAPC Basic Document”³⁷, przeznaczonym dla państw wstępujących do NATO, terroryzm został zaliczony do priorytetowych konsultacji politycznych. Także w stosunkach między NATO a Ukrainą oraz między NATO a Rosją terroryzm jest jednym z głównych obszarów konsultacji i współpracy. W roku 1999 na Szczycie Waszyngtońskim szefowie państw i rządów NATO w „Deklaracji Waszyngtońskiej” potępiłi terroryzm i potwierdzili kontynuowanie działań mających na celu zwalczanie terroryzmu w oparciu o zobowiązania międzynarodowe i prawo wewnętrzne państwa.

29 stycznia 2001 roku odbyła się I Europejska Konferencja Przeciwno Terroryzmowi. Tematem jej było zagrożenie wewnętrzne i zewnętrzne, jakie stwarza terroryzm w krajach Unii Europejskiej. Przewodniczył minister spraw wewnętrznych Hiszpanii i dyrektor Europolu. Uczestnikami byli przedstawiciele Komisji Europejskiej i eksperci z tej dziedziny.³⁸

³⁴ M. Madej, *Międzynarodowy terroryzm polityczny*, Warszawa 2001, s. 100–101.

³⁵ <http://www.g8online.org>

³⁶ http://bbn.gov.pl/pl/bbn_pl.html

³⁷ Tamże.

³⁸ Telegazeta TVP 1, 29 stycznia 2001, s. 130.

Innym regionalnym porozumieniem o współpracy w zwalczaniu zagrożenia terrorystycznego jest „Deklaracja Szanghajska”, podpisana 15 czerwca 2001 roku przez przedstawicieli Chin, Rosji, Kazachstanu, Tadżykistanu, Kirgistanu i Uzbekistanu. Zapowiada ona zwalczanie islamskiego terroryzmu i ekstremizmu w regionie. Do koordynacji działań powołano Szanghajską Organizację Współpracy.³⁹ Również na szczycie Wspólnoty Niepodległych Państw w Mińsku w czerwcu 2001 roku podpisano porozumienie o utworzeniu wspólnego centrum antyterrorystycznego.⁴⁰

Po zamachu terrorystycznym na Stany Zjednoczone nastąpiło wyraźne ocieplenie stosunków między Rosją a Unią Europejską. W dniu 3 października 2001 roku w Brukseli na szczycie Rosja–Unia Europejska przyjęto wspólną deklarację na temat walki z terroryzmem, która mówi o wymianie informacji wywiadowczych i odcięciu terrorystów od źródeł ich finansowania. Ustalono też, że Rosja i UE będą co miesiąc przeprowadzały konsultacje w sprawie bezpieczeństwa oraz aktywnie podejmowały działania przeciwko terroryzmowi.

Wiele wyspecjalizowanych organizacji międzynarodowych zajmuje się też zwalczaniem finansowania terroryzmu. Jedną z najważniejszych jest Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF). W dokumencie końcowym FATF z 31 października 2001 roku przyjęto osiem zaleceń, które powinny być przeniesione na grunt prawa organów państw członkowskich oraz współpracujących w zwalczaniu prania pieniędzy.⁴¹ We wrześniu 2002 roku Polska zaakceptowała i wprowadziła w życie te zalecenia.

Jeżeli chodzi o organizacje policyjne, to Interpol zaczął zajmować się terroryzmem dopiero w latach osiemdziesiątych XX wieku, gdyż artykuł 3 statutu Interpolu mówi: „Jakakolwiek działalność lub interwencja w kwestie lub sprawy mające charakter polityczny, wojskowy, religijny lub rasowy jest kategorycznie zabroniona w organizacji”.⁴² W roku 1984 podczas obrad Zgromadzenia Generalnego – naczelnej władzy w organizacji – uznano, że element kryminalny w zamachu terrorystycznym taki jak np. morderstwo czy poważne zniszczenia

³⁹ <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2000/index.cfm?docid=2433>

⁴⁰ „Rzeczpospolita”, 2–3 czerwca 2001, s. A4.

⁴¹ Więcej w artykule W. Jasińskiego *Zamknąć kasę*, „Rzeczpospolita”, 28 sierpnia 2002.

⁴² K. Niklewicz, *Śpij spokojnie, i tak cię złapią*, „Gazeta Wyborcza – Magazyn”, 16 września 1999, s. 17.

materialne, wystarczy, by artykuł 3 stał się niewiążący. Od tego czasu do Interpolu zaczęły napływać prośby o informacje o terrorystach czy o wszczęcie ich poszukiwania.

Druga międzynarodowa organizacja policyjna – Europol – powstała na mocy postanowień Traktatu z Maastricht w 1994 roku. Początkowo jako Europejska Jednostka Narkotykowa zajmowała się tylko zwalczaniem przestępczości narkotykowej. Szybko się jednak okazało, że jest to niewystarczająca działalność, gdyż problemów jest znacznie więcej. Dlatego państwa członkowskie rozszerzyły kompetencje EJNI, zmieniając jednocześnie nazwę na Europol. Porozumienie to weszło w życie 1 października 1998 roku. Od tego dnia Europol uzyskał osobowość prawną. Jednym z głównych celów organizacji jest zapobieganie i zwalczanie terroryzmu poprzez usprawnianie współpracy międzynarodowej. Europol wspomaga państwa założycielskie przez: ułatwianie wymiany danych, wykonywanie analiz operacyjnych i kryminalnych, wykonywanie raportów strategicznych, gromadzenie informacji. Dnia 31 października 2001 roku szefowie policji państw Unii Europejskiej i krajów kandydujących postanowili, że począwszy od stycznia 2002 roku, co roku spotykać się będą ich szefowie jednostek interwencyjnych wyspecjalizowanych w walce z terroryzmem, a co pół roku eksperci od przetwarzania informacji dotyczących terroryzmu. Ci sami eksperci będą u siebie w kraju systematycznie dokonywać – na podstawie wspólnych kryteriów – aktualnej oceny zagrożenia terroryzmem. Zagrożenia „na szczeblu europejskim” będą regularnie analizowane właśnie przez Europol.

Trzeba jednak uczciwie powiedzieć, że mimo wszystko współpraca międzynarodowa w zwalczaniu terroryzmu nadal nie jest doskonała nawet w ramach samej Unii Europejskiej. W historii znanych jest wiele przykładów nieporozumień i złośliwości, do których dochodziło między państwami. Tak np. Francja przez wiele lat nie interesowała się działalnością ETA, która miała bazy na jej terytorium, chociaż Hiszpania stanowczo domagała się pomocy. Ignorowała też żądanie wydania Niemcom lub Izraelowi Abu Dauda, lidera „Czarnego Września”, odpowiedzialnego za masakrę na olimpiadzie w Monachium w 1972 roku. Do dziś w Paryżu mieszkają także członkowie włoskich Czerwonych Brygad, bo Francuzi twierdzą, że nie ma podstaw do ich ekstradycji do Włoch. Włosi wręcz odbili z rąk Amerykanów przywódcę terrorystów, którzy uprowadzili włoski statek „Achille Lauro” w 1985 roku, odpowiedzialnego za śmierć obywatela Stanów Zjednoczonych, i umożliwili mu ucieczkę do Jugosławii. Wielka Brytania

do tej pory nie chce zgodzić się na ekstradycję do Francji osoby organizującej fundusze na kampanię terrorystyczną we Francji w 1995 roku.⁴³ Innym spektakularnym przykładem braku współpracy była sprawa Abdullacha Ocalana, lidera kurdyjskiej terrorystycznej organizacji PKK, któremu jedno państwo NATO (Grecja) udzielało schronienia w jednej ze swoich ambasad, podczas gdy drugie państwo NATO (Turcja), ścigało go międzynarodowym listem gończym.

Bezpośrednio po zamachu terrorystycznym na Stany Zjednoczone nastąpiła próba zawiązania dużej międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej (niestety skierowanej tylko przeciwko Bazie, a nie całemu międzynarodowemu terroryzmowi) pod przewodnictwem najbardziej poszkodowanego, czyli Stanów Zjednoczonych. Mimo początkowych zapewnień państw o pełnej współpracy zaczęły się one z niej wycofywać, ogłaszając, że udzielą pomocy tylko w zakresie, w jakim uznają to za stosowne. Również społeczeństwa na całym świecie po początkowych wyrazach solidarności z narodem amerykańskim rozpoczęły protesty przeciwko akcji odwetowej. Nawet NATO, które uznało, że atak ten jest naruszeniem artykułu 5 „Traktatu Waszyngtońskiego”⁴⁴, niewiele zrobiło, aby pomóc w bezpośredni sposób Stanom Zjednoczonym. Zaoferowano tylko wzmocnienie współpracy w dziedzinie informacji wywiadowczych, zapewnienie bezpieczeństwa amerykańskich placówek na swoim terytorium, otwarcie przestrzeni powietrznej dla samolotów amerykańskich oraz dostęp do swoich portów morskich i lotnisk. Jedynie Wielka Brytania od początku zadeklarowała wszelką bezwarunkową pomoc i udział swoich sił zbrojnych w operacji odwetowej. Po zwycięstwie Stanów Zjednoczonych można zaobserwować zwiększenie zaangażowania militarnego państw europejskich, również Polska zaoferowała w tej operacji udział swoich sił zbrojnych.

Obecnie można także zauważyć mały postęp we współpracy między państwami europejskimi. W sierpniu 2002 roku Francja wreszcie zaczęła ekstradycję członków Czerwonych Brygad do Włoch. Być może zainspiruje to i inne państwa do rozwiązania w ten sposób swoich problemów.

⁴³ J. Urbanowicz, dz. cyt., s. 106.

⁴⁴ R. Jabłoński, S. Kamiński, „*NATO Acquis*”, Toruń 1998, s. 13–19.

Polska a problem terroryzmu

Można stwierdzić, że problem terroryzmu przez wiele lat nie dotyczył Polski. Związane to było z panującym w naszym kraju przez 45 lat ustrojem politycznym, którego siły bezpieczeństwa skutecznie zwalczały objawy niezadowolenia społeczeństwa, wyrażane w różnej postaci. Jedynym poważniejszym incydentem było zajęcie w 1982 roku ambasady polskiej w Bernie (Szwajcaria) przez pseudoorganizację terrorystyczną „Polski Front”. Oprócz tego incydentu Polskę wymieniało czasami w gronie państw wspierających terroryzm, głównie przez udostępnianie miejsc wypoczynkowych dla terrorystów, m.in. Iljicza Ramireza Sancheza – „Carlosa”, Abu Nidala, Abu Dauda czy Gudrun Ensslin z RAF. W Polsce szkolono (na podstawie umów międzynarodowych) głównie Kubańczyków, Syryjczyków – nawigacji i Libijczyków – pilotażu, ale nie oznacza to, że byli oni terrorystami. W kilku akcjach terrorystycznych użyto polskiej broni, m.in. przy opanowaniu statku „Achille Lauro” czy w zamachu na ambasadora Izraela w Wielkiej Brytanii w 1982 roku. Dokładne dane o pobycie terrorystów w PRL będzie można uzyskać dopiero po przejrzaniu dokumentacji służb specjalnych przez Instytut Pamięci Narodowej.

Obecnie Polska jest państwem demokratycznym o gospodarce rynkowej, członkiem NATO, a w przyszłości Unii Europejskiej. Rodzi to wiele problemów, o czym była mowa wcześniej. Traktuje o tym też opublikowany w 2000 roku poufny raport Urzędu Ochrony Państwa (tylko przez jeden dzień znajdował się na stronie internetowej UOP, po czym został z niej usunięty). Stwierdza on m.in., że: „Terroryzm międzynarodowy (w tym islamski, jako najgroźniejszy) nie stanowi czynnika bezpośrednio zagrażającego bezpieczeństwu Polski. Jednakże [...] UOP potwierdza, że mają miejsce fakty dowodzące pogarszania się stanu bezpieczeństwa RP od strony zagrożeń terroryzmem o podłożu politycznym. [...] uzyskanie członkostwa w NATO, bliskie stosunki ze Stanami Zjednoczonymi, perspektywy pełnej integracji z UE mogą w niedługim czasie doprowadzić do ostrzegania przez międzynarodowe ugrupowania terrorystyczne polskich obiektów jako potencjalnych celów zamachów. Terytorium RP, ze względu na usytuowanie geograficzne, brak dostatecznej szczelności granic i relatywnie dobrze rozwiniętą sieć międzynarodowych połączeń drogowych, kolejowych i lotniczych, stanowi dogodną bazę logistyczną dla przygotowywania i podejmowania działań skierowa-

nych przeciwko obywatelom, firmom i instytucjom innych państw, zwłaszcza w Europie Zachodniej”.⁴⁵

Jak widać z raportu, władze państwowe poważnie traktują zagrożenie związane z działalnością terrorystyczną, które po zamachu na Stany Zjednoczone nabrało jeszcze większej realności.

Na Warszawskiej Konferencji w Sprawie Zwalczenia Terroryzmu, która odbyła się 6 listopada 2001 roku, Polska zobowiązała się przyjąć i propagować formy i metody walki z terroryzmem międzynarodowym zgodnie z rozporządzeniami Unii Europejskiej i rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ:

- a) w dziedzinie ustawodawstwa, instytucji i gospodarki – przyjęcie procedur i instrumentów (zbieżnych lub identycznych z procedurami Europolu, zmierzających do przyjęcia zaleceń Zespołu Zadaniowego ds. Finansów – FATF i Grupy Egmont) w celu zwalczania prania pieniędzy (współpraca policji i innych służb państwowych) oraz intensyfikacji współpracy międzynarodowej pomiędzy tymi służbami;
- b) w dziedzinie przepływu osób, towarów i informacji – na podstawie obecnych propozycji Unii Europejskiej wypracowanie jednolitych metod kontroli paszportowej i odprawy celnej (współpraca pomiędzy służbami granicznymi i imigracyjnymi oraz policją), włączając w to ochronę przed nielegalną migracją i przepływem grup ekstermistycznych przez terytoria państw uczestników;
- c) w dziedzinie instytucjonalnej – lepsze wykorzystanie istniejących ram współpracy, tj. Regionalne Centrum Na Rzecz Zwalczenia Przemocy Przekraczającej Granice – SECI i inne instytucje wielostronne.⁴⁶

Uwagi końcowe

Przemoc związana z polityką jest rozpowszechniona na całym świecie i realizuje się w najróżniejszy sposób, od terroryzmu po wielkie konflikty międzynarodowe. Terroryzm stał się tak dobrze znany w wyniku upowszechnienia się przemocy, stosowanej zarówno przez narody jak i przez separatystów czy pojedynczych fanatyków. Terror nie jest jedyną taktyką walki terrorystów i nie mają oni monopolu

⁴⁵ *Raport Urzędu Ochrony Państwa*, „Raport” 2000, nr 5, s. 41.

⁴⁶ <http://bbn.gov.pl/pl/dokument.html>

na jego stosowanie, gdyż jest on dostępny wszystkim i wiele razy wykorzystano z niego w sytuacjach konfliktowych.

Terroryzm nie tylko stanowi bezpośrednie zagrożenie dla współczesnych społeczeństw, ale także powoduje możliwość zmian w systemie prawnym, społecznym i politycznym niekorzystnych dla ogółu a tłumaczonych walką z terroryzmem. Analizując to zjawisko, należy zatem unikać wyciągania zbyt pochopnych wniosków i łatwego dzielenia na dobrych i złych, gdyż korzyści z terroryzmu mogą czerpać także jego najwięksi przeciwnicy. Terrorysty, niezależnie od tego czy ich walka jest słuszna, nie mają żadnych racji, nic ich nie usprawiedliwia i nie zasługują na zrozumienie.

Podsumowując, można wysnuć wniosek, że w najbliższych latach terroryzm w różnej postaci będzie stale obecny na arenie międzynarodowej i będzie obejmował coraz większe obszary życia publicznego. Czy jednak w dającej się przewidzieć przyszłości terroryzm zniknie kiedyś z życia społeczeństwa światowego? Chciałbym, aby tak się stało, ale warto zacytować w tym momencie znanego pisarza amerykańskiego Marka Twaina: „Ze wszystkich istot żywych na świecie człowiek jest istotą najbardziej odrażającą. Z całego tego towarzystwa jest on jedynym, naprawdę jedynym, który jest złośliwy. To jest najniższy z instynktów, najniższa ze wszystkich skłonności i najbardziej godna nienawiści niegodziwość. Jest on jedyną istotą żywą, która z przyjemnością zadaje ból, wiedząc, że to ból. Poza tym jest on jedynym stworzeniem, które ma plugawę myśl”.

IRLANDZKIE REFERENDUM Z 19 PAŹDZIERNIKA 2002 ROKU W SPRAWIE PRZYJĘCIA TRAKTATU NICEJSKIEGO

19 października 2002 roku odbyło się w Republice Irlandii referendum dotyczące przyjęcia Traktatu z Nicei. Przy frekwencji 48,5% społeczeństwo irlandzkie opowiedziało się za ratyfikacją Traktatu w stosunku głosów 62,9% do 37,1%.¹ Tym samym proces przyjęcia do Wspólnoty Europejskiej nowych członków może postępować zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami. Aż do ogłoszenia wyników nikt nie miał pewności co do decyzji wyborców, jako że w pierwszym referendum, które odbyło się 5 czerwca 2001 roku, wypowiedzieli się oni przeciwko tej samej propozycji.

Celem tego artykułu będzie próba odpowiedzi na pytanie: „dlaczego obywatele Irlandii w większości opowiedzieli się za przyjęciem Traktatu Nicejskiego?”. Punktem wyjścia rozważań będzie opisanie badanego referendum przez wskazanie głównych aktorów obozów: popierającego i przeciwnego ratyfikacji Traktatu oraz scharakteryzowanie kampanii przeprowadzonych przez oba obozy. Opis ten powinien umożliwić ocenę skuteczności kampanii co wraz ze spojrzeniem na pierwsze referendum dotyczące Traktatu pozwoli na postawienie hipotez wyjaśniających decyzję wyborców.

Ponieważ poniższe rozważania przeprowadzone zostały w tydzień po referendum, jest wielce prawdopodobne, że niektóre z poruszanych tutaj zagadnień zasługują na pogłębienie lub poszerzenie, na co z pewnością pozwoli dalsze ich badanie.

¹ <http://www.ireland.com/focus/nice>

Dlaczego przeprowadzono referendum?

Wszystkie państwa Unii Europejskiej pozostawiają ratyfikowanie traktatów Wspólnot w gestii swoich parlamentów narodowych. Wyjątkiem jest Irlandia. Jest to warunkowane wymogiem uzyskania poparcia większości społeczeństwa dla każdej poprawki do konstytucji, a także wyborem sposobu przyjęcia prawa wspólnotowego do systemu prawnego państwa.² Kiedy w 1972 roku Irlandia przygotowywała się do członkostwa we Wspólnotach Europejskich, koniecznością stało się dokonanie zmian w konstytucji, umożliwiających wstąpienie do organizacji, ograniczała ona bowiem suwerenność państwa, jej kompetencje zaś stały w sprzeczności z zasadą wyłącznego stanowienia prawa przez parlament oraz ostateczności rozstrzygnięć sądu najwyższego.³ Wtedy też postanowiono o przyjęciu poprawki, która zapewniała, że: „żaden przepis tej konstytucji nie stoi w sprzeczności z prawem przyjętym przez państwo, wynikającym z zobowiązań członkostwa we Wspólnotach”. Od tej pory prawo, środki, działania oraz instytucje Wspólnoty mają rangę prawa państwowego.⁴ Od czasu wstąpienia do Wspólnot jeszcze trzykrotnie korzystano z instytucji referendum w sprawach związanych z integracją Irlandii ze Wspólnotami Europejskimi. Miało to miejsce po przyjęciu przez Wspólnoty Traktatów: o Jednolitym Rynku Europejskim (1987), z Maastricht (1992) i Amsterdamskiego (1998). Ponieważ każdy z nich wprowadzał nowe instytucje, kompetencje lub obszary działania, niezbędna była zmiana konstytucji, tak aby nie stała ona w sprzeczności z prawem europejskim.⁵

Podsumowując, należy podkreślić, że referendum organizowane jest nie dla zaakceptowania samego Traktatu z Nicei, lecz dla zaakceptowania przez społeczeństwo zmian w konstytucji Irlandii, które umożliwią jego ratyfikację.

Identyfikacja obozów

Na obóz popierający przyjęcie Traktatu składały się partie polityczne, organizacje społeczne o celach niezwiązanych z integracją

² J. Coacley, M. Gallagher, *Politics in the Republic of Ireland*, London 1999, s. 80.

³ Tamże, s. 81.

⁴ Tamże.

⁵ Por.: tamże, s. 340.

europijską, organizacje powołane *ad hoc* do działania w kampanii na rzecz przyjęcia Traktatu oraz proeuropejskie organizacje społeczne.

Trzonem obozu był rząd Republiki Irlandii tworzony przez koalicję partii Fianna Fail (FF) i partii Progressive Democrats (PD). Szczególnie aktywną rolę odegrał, z racji swego urzędu, premier Bertie Ahern oraz pozostali ministrowie jego gabinetu. Wkład rządu w kampanię objawiał się głównie przez mobilizację zwolenników oraz zasobów obu partii, spotkania „w terenie”, apele i publikacje. Wydaje się, że ze względu na dostępne środki, stopień zaangażowania strony rządowej bezpośrednio decydował o intensywności kampanii.

Poważny wkład w intensywność kampanii miała obecność w „obozie TAK” również partii opozycyjnych: Fine Gael oraz Labour Party. Ich kampania prowadzona była w sposób, który obrazuje hasło: „powiedz Tak dla Europy, a nie dla rządu”, a ich wkład polegał na zmobilizowaniu do głosowania „na tak” części przeciwników rządu lub osób rozczarowanych jego polityką.⁶

Kolejną grupę podmiotów „oboazu TAK” stanowiły organizacje społeczne, takie jak: Irlandzki Kongres Związków Zawodowych (ICTU), Irlandzka Konfederacja Biznesu i Pracodawców (IBEC), Irlandzka Społeczność Organizacji Współpracy (ICOS) oraz Stowarzyszenie Irlandzkich Farmerów (IFA). Oprócz mobilizacji swoich członków i sympatyków, ich wkład polegał także na uwiarygodnieniu argumentów rządu odnoszących się do sfer ich działania, a także na organizowaniu konferencji, odczytów, publikacjach.

Przykładem organizacji powołanej *ad hoc* na potrzeby kampanii na rzecz przyjęcia Traktatu była Irlandzka Koalicja Dla Europy (IAFE). Jej znaczenie, ze względu na brak stałej organizacji oraz zaplecza społecznego czy politycznego, należy oceniać z perspektywy autorytetu oraz wpływów osób ją tworzących i wspierających. IAFE została założona m.in. przez profesor Bridget Laffan, skupiała oprócz naukowców, również prawników, przedsiębiorców. Osoby te, jak się wydaje, miały realny, chociaż ograniczony co do zasięgu, wpływ na mobilizację niezdecydowanych przez swój aktywny udział w kampanii – liczne odczyty, wywiady i publikacje.

⁶ Poparcie dla rządu Aherna systematycznie spadało między innymi w związku z niezrealizowaniem obietnic wyborczych oraz ogólnym osłabieniem koniunktury gospodarczej. Por.: G. McKenna, *Voters say Yes to Nice No to Bertie*, http://www.unison.ie/irish_independent/stories.php3?ca=9&si=846229&issue_id=8187

Kolejna grupa zawierała organizacje stale wspierające integrację Irlandii z Unią Europejską. Chodzi tutaj przede wszystkim o Europejski Ruch w Irlandii (EMI) oraz Irlandię dla Europy. Ich zasięg wydawał się ograniczony do zwolenników integracji, a wkład należałoby raczej rozpatrywać jako ilościowy (dodatkowy strumień argumentów oraz źródło zasobów przydatnych w kampanii), a nie jakościowy, czyli zmieniający układ sił, decydujący.

W grupie przeciwników Traktatu znalazły się partie opozycji parlamentarnej i spoza parlamentu, organizacje skupiające konserwatyistów, przeciwników aborcji, skrajną prawicę oraz anarchiści.

Największe oddziaływanie miały Partia Zielonych (GP) oraz Sinn Fein – partia do niedawna kojarzona wyłącznie jako polityczne wcielenie Irlandzkiej Armii Republikańskiej. Obie partie prowadziły aktywną, dobrze widoczną w mediach kampanię, adresowaną nie tyle do osób przeciwnych integracji, ile do obawiających się utraty suwerenności, kontroli nad procesem integracji i polityką państwa oraz neutralności.

Pozostałe partie tego obozu – Partia Socjalistyczna (SP), Socjalistyczna Partia Robotników (SWP) oraz Partia Robotników (WP) odegrały drugorzędną rolę – adekwatnie do ich pozycji w systemie partyjnym Irlandii.

O znaczeniu kolejnej grupy organizacji – składającej się z przeciwników aborcji, skrajnej prawicy i konserwatystów – decydowało ich doświadczenie oraz sukcesy wyniesione z poprzednich referendum. Przyczynili się oni w znacznej mierze do odrzucenia referendum dotyczącego aborcji (2001) i pierwszego referendum dotyczącego przyjęcia Traktatu z Nicei (2001). Grupę tę tworzyły: Nie dla Nicei (NTN), Platforma Narodowa (NP), Kontrola Imigracji (IC), Demokraci Przeciwko Nicei (DAN) oraz Równi w Europie (EIE).

Organizacje anarchistyczne, wśród nich AFRI oraz Libertarianie Przeciwko Nicei (LAN), miały w kampanii znaczenie marginalne i przywołane są po to, by dopełnić obraz obozu przeciwników Traktatu.

Jak wynika z powyższego opisu, kwestia przyjęcia lub odrzucenia Traktatu z Nicei podzieliła Irlandię w ten sposób, że w obozie zwolenników przyjęcia znalazło się całe społeczno-polityczne centrum, natomiast obóz przeciwników tworzą – skrajna prawica wraz ze skrajną lewicą.

Nie ulega wątpliwości, że w systemie międzynarodowym, jakim jest Unia Europejska, funkcjonują podmioty transnarodowe, a ich

znaczenie, czyli stopień wpływu na proces polityczny, oraz zasięg działania wciąż rosną. Jednocześnie faktem jest to, że w złożonej sieci powiązań, jakie funkcjonują na różnych poziomach pomiędzy państwami tworzącymi Wspólnotę Europejską, istnieje zjawisko wpływu transnarodowego.

W badanej przez nas sytuacji referendum odbywającego się w Irlandii przykładem podmiotu transnarodowego jest Komisja Europejska, której stanowisko, opinie jej przewodniczącego lub wypowiedzi innych funkcjonariuszy były analizowane i komentowane nie pozostając, jak się wydaje, bez wpływu na postawę części wyborców.⁷ Podobnie jak zajmowanie stanowiska bądź zabieranie głosu przez przedstawicieli państw członkowskich i kandydujących do Unii Europejskiej – były więc to działania o cechach wpływu transnarodowego.

Ponieważ badanie skuteczności wpływu transnarodowego nie jest tematem tego artykułu, musimy na tych uwagach poprzestać i przejść do dalszych rozważań.

Główne cechy kampanii

W kampanii obozu popierającego przyjęcie Traktatu wyróżnić możemy cztery grupy zagadnień.

Pierwsze i, jak się wydaje, najważniejsze z nich dotyczyło neutralności. Starano się przekonać wyborców o tym, że głosowanie „TAK” oznacza wzmocnienie neutralności, ponieważ wraz z Traktatem ratyfikowana zostanie Deklaracja z Sewilli, która wyłącza możliwość uczestnictwa Irlandii w zobowiązaniach przyjmowanych w ramach „wspólnej obrony”.⁸ Deklaracja z Sewilli przygotowana została przez rząd irlandzki w czerwcu 2001 roku już po przegranej przez niego pierwszym referendum. Została zaakceptowana na szczycie państw Unii w Sewilli, pozostając jedynie politycznym zobowiązaniem. Dopiero przyjęcie poprawki do konstytucji zaproponowanej przez rząd

⁷ Za przykład może tutaj służyć Przewodniczący Komisji R. Prodi, którego wypowiedź o tym, że nie istnieje wymóg prawny ratyfikacji Traktatu dla rozszerzenia Unii, była w prasie irlandzkiej szeroko komentowana, a także stała się argumentem przeciwników ratyfikacji.

⁸ Zob.: *White Paper on the Nice Treaty and Seville Declarations 2002*, <http://www.gov.ie/iveagh/nice/NiceTreaty.pdf>; B. Ahern, *For the sake of our future and the future of Europe vote Yes*, http://www.unison.ie/irish_independent/stories.php3?ca=36&si=846260&issue_id=8187

oznaczałoby wpisanie jej postanowień do konstytucji i tym samym czyniło z deklaracji politycznej prawo o randze konstytucyjnej.

Za drugą co do ważności należałoby uznać kwestię rozszerzenia Unii Europejskiej. Kreujący kampanię starali się postawić znak równości pomiędzy zgodą na rozszerzenie a zgodą na przyjęcie Traktatu. Ponadto ratyfikacja Traktatu przedstawiana była jako „usunięcie ostatniej cegły z muru berlińskiego”, „szansa dana innym narodom”, „spłacenie długu wdzięczności”, „promowanie pokoju i stabilności w Europie” itp.⁹ Zwraca także uwagę fakt, że w przekazie do wyborców od przyjęcia Traktatu uzależniano „utrzymanie pozycji Irlandii w Europie”, pozycji „w centrum spraw europejskich”.¹⁰ Natomiast „drugie nie” doprowadzić miało do uznania Irlandczyków za „niewdzięcznych i samolubnych”¹¹ oraz mogło przyczynić się do wzrostu oddziaływania „agresywnego nacjonalizmu w byłych państwach sowieckich”.¹²

Trzecia grupa zagadnień odwoływało się do pojęcia „irlandzkiej prosperity”. Chodziło tu o przedstawienie związku między przyjęciem Traktatu Nicejskiego a utrzymaniem poziomu inwestycji zagranicznych i zatrudnienia. Przekaz docierający do wyborców sprowadzić można by do tezy: „przyjęcie Traktatu jest niezbędne do utrzymania prosperity”.¹³

W ramach tego zagadnienia powoływano się na poparcie „wszystkich, którzy w Irlandii tworzą miejsca pracy i promują prawa pracowników”.¹⁴ Innymi słowy powoływano się na poparcie zarówno biznesu i pracodawców, jak i związków zawodowych i farmerów. Ta część kampanii w większym niż pozostałe stopniu opierała się na liczbach – argumentach odwołujących się do racjonalności wyborców. Stąd przypomniano im o otwarciu 100-milionowego rynku konsumentów

⁹ B. Ahern, dz. cyt.; *Nice is a moral issue and our answer should be Yes*, <http://www.unison.ie/features/nicetreaty/stories.php?ca=269&si=846746>

¹⁰ Zob.: J. Burton, *Nice will give us a bigger say in Europe*, www.unison.ie/irish_independent/stories.php3?ca=36&si=845435&issue_id=8180; B. Ahern, dz. cyt.; M. Roddy, *Irish seen voting “yes” on Nice*, Reuters (Dublin), cyt. za: <http://uk.fc.yahoo.com/n/nicetreaty.html>

¹¹ A. Cawthome, *Love of yhe Irish in Europe*, Reuters (Dublin) cyt. za: <http://uk.fc.yahoo.com/n/nicetreaty.html>

¹² F. Sheahan, *Cowen says No vote would unleash “dark forces”*, <http://archives.tcm.ie/irishexaminer/2002/10/19/story101489.asp>

¹³ Por.: B. Keenan, *Yes vote is about the future of our economic prosperity*, <http://www.unison.ie/features/nicetreaty/stories.php?ca=269&si=846775>

¹⁴ B. Ahern, dz. cyt.; F. Sheahan, *“No” lobby seeks Dail statement on EU*, <http://archives.tcm.ie/irishexaminer/2002/10/12/story265928563.asp>

wraz z rozszerzeniem Unii czy o 610 tys. miejsc pracy utworzonych w ciągu ostatnich 10 lat integracji ze Wspólnotami.¹⁵

Czwartą grupę argumentów stanowiły te, dzięki którym próbowano przedstawić przeciwników Traktatu jako „ekstremistów z lewej i prawej”, ich działania i wypowiedzi jako „antyeuropejskie”, przewidywanie konsekwencji jako „już kiedyś chybione”, a argumenty jako „rozpraszenie i odciąganie uwagi od sprawy zasadniczej – rozszerzenia”.¹⁶

Z całości działań prowadzonych w ramach kampanii za przyjęciem Traktatu Nicejskiego w sposób dość jednoznaczny wyłania się cel jej twórców. Było nim zmobilizowanie do głosowania oraz do głosowania na „tak” jak największej liczby wyborców.¹⁷

Podobnie jak kampanię „obozu TAK”, także i kampanię przeciwników przyjęcia Traktatu można scharakteryzować opierając się na czterech głównych grupach zagadnień.

Wysuwającą się na pierwszy plan była, jak się wydaje, grupa zagadnień związanych z próbą oderwania kwestii przyjęcia Traktatu od procesu rozszerzenia Unii. Argumentowano, że odrzucenie Traktatu nie zablokuje rozszerzenia i nie jest równoznaczne z wystąpieniem przeciwko integracji europejskiej. W związku z tym przeciwnicy Traktatu przedstawiali siebie jako proeuropejscy „inaczej”, tj. walczący o inną Europę niż ta, którą tworzy zły Traktat. A Traktat według jego przeciwników stworzy Europę dwuklasową, gdzie mała grupa dużych państw będzie decydować o losach państw mniejszych.

Podobną wagę miała dla twórców „obóz NIE” kwestia neutralności. Przekonywali oni, że proponowane przez rząd zabezpieczenie – Deklaracja z Sewilli – jest niewiążącą prawnie deklaracją polityczną¹⁸, że Irlandia zostanie „wplątana” w konflikty wojskowe, których stroną będzie Unia. Starano się udowodnić Irlandczykom, że w sprawach neutralności rządowi nie można ufać. Najbardziej obrazowo na-

¹⁵ B. Ahern, dz. cyt.; F. Sheahan, *EU denies it will seek Dail approval if Nice Treaty fails*, <http://archives.tcm.ie/irishexaminer/2002/10/11/story870418482.asp>

¹⁶ J. Downey, *No appeals to extremes of Right and Left*, <http://www.unison.ie/features/nicetreaty/stories.php?ca=269&si=846776>; J. Morahan, *Focus on core Nice issues, urges Ahern*, <http://archives.tcm.ie/irishexaminer/2002/10/14/story906637635.asp>

¹⁷ Por.: F. Sheahan, *Government fears low turnout will cost Yes vote*, <http://archives.tcm.ie/irishexaminer/2002/10/17/story489222208.asp>

¹⁸ Por.: C. O'Brien, F. Sheahan, *Labour turning its back on neutrality, says Gormley*, <http://archives.tcm.ie/irishexaminer/2002/09/25/story901827209.asp>

woływały hasła grup anarchistycznych w rodzaju: „Nie dla Fortecy Europa” lub „Goodbye UN, Welcome NATO”.¹⁹

Trzecia grupa zagadnień odnosiła się w sposób bardziej bezpośredni do skutków przyjęcia i odrzucenia Traktatu z Nicei.

Informowano zatem o utracie wpływu na politykę europejską – przez utratę weta narodowego w 30 obszarach czy utratę komisarza²⁰ – oraz na politykę wewnętrzną – przekonywano o możliwości utraty kontroli nad prywatyzacją pewnych sektorów publicznych.²¹ Ponadto pojawiło się zagadnienie utraty przywilejów – głównie pomocy finansowej dla rolnictwa, którą przejmą rolnicy z krajów kandydujących, w tym przede wszystkim z Polski, a także zagadnienie znacznie zwiększonej imigracji z krajów wstępujących do Unii. W sposób związały oba te argumenty ujmując jedno z haseł: „Pieniądze popłyną na wschód, a imigranci na zachód”.

Jeśli chodzi o przedstawienie skutków odrzucenia Traktatu, to wyróżniają się tutaj dwa argumenty. Pierwszy, bardziej ogólny miał przekonać wyborców, iż w związku z tym, że Traktat jest tylko „listą poprawek do poprzednich Traktatów”, system Unii Europejskiej pozostanie nienaruszony i będzie funkcjonować.

Drugi natomiast na przykładzie gospodarki Norwegii oraz opcji „opt-out” euro Wielkiej Brytanii i Szwecji dowodził, że „powiedzieć *nie* Unii Europejskiej nie oznacza tracić inwestorów, miejsc pracy itp.”.²²

Ostatnia grupa argumentów związana była bezpośrednio z faktem, że referendum, które rozpatrujemy, było już drugim z kolei dotyczącym tego samego zagadnienia. W nawiązaniu do tego obóz przeciwników stale wyrażał niezadowolenie z „ignorowania elektoratu”, nazywał drugie referendum niedemokratycznym, a o rządzie wyrokował, że „zawiódł on ludzi, nie słuchając ich decyzji”.²³ Nie wydaje się, by ta płaszczyzna kampanii w znaczący sposób przyczyniła się do

¹⁹ Zob.: <http://www.more.at/stopnice>; Por. także: B. Laffan, „*Hello Nato*” poster attacked as “blatantly dishonest”, <http://www.unison.ie/features/nicetreaty/stories.php?ca=269&si=846363>

²⁰ Por.: N. Kehoe, *Nice Treaty will be a threat to our EU status*, <http://archives.tcm.ie/irishexaminer/2001/05/04/story2055.asp>

²¹ F. Sheahan, *Socialist Party fears treaty paves way for privatisation of public services*, <http://archives.tcm.ie/irishexaminer/2002/10/03/story875950795.asp>

²² C. O’Brien, *Greens condemn Yes scare tactics*, <http://archives.tcm.ie/irishexaminer/2002/10/11/story786509482.asp>

²³ F. Sheahan, *No side reminds voters they already cast ballots on Nice*, <http://archives.tcm.ie/irishexaminer/2002/10/18/story390605098.asp>

powiększenia grupy głosujących „nie”, raczej dodała tylko kampanii kolorytu hasłami w rodzaju: „Której części *nie* właściwie nie rozumiecie?!” (Which part of „no” don’t you understand?!) czy „Referendum – dostaniesz jedno za darmo z każdym głosem na nie” (Referendum – get one free with every no vote).

Z kampanii dość wyraźnie wyodrębniają się dwa cele, które starano się realizować. Głównym celem było więc oddzielenie Traktatu Nicejskiego od procesu rozszerzenia Unii, a pomocniczym wykorzystanie skuteczności sprawdzonego już dwukrotnie²⁴ hasła: „Jeśli nie wiesz, głosuj nie”.

Chociaż każda ze stron próbowała zdyskredytować drugą w oczach elektoratu i niejednokrotnie oskarżano się także o kłamstwa²⁵, kampania przebiegała dość spokojnie. Strony próbowały wykorzystać błędy przeciwnika (o tym jak skutecznie udało się to „stronie TAK”, będziemy jeszcze pisać w dalszej części rozważań) i elastycznie reagować na argumenty. Większość argumentów była racjonalna – te w rodzaju „Głos na tak oznacza 666” czy „Irlandia stanie się kolonią raz jeszcze – tym razem rządzoną z Brukseli nie z Londynu” – stanowiły wyjątek. Ponadto można zauważyć, że strony różniły się głównie co do sposobu interpretacji zjawisk, takich jak np. skutki rozszerzenia, a mniej co do samego faktu ich zaistnienia.

Czynniki warunkujące wynik referendum

Do sformułowania hipotez wyjaśniających wynik referendum z 19 października 2002 roku posłuży nam przegląd cech charakteryzujących większość kampanii politycznych: natężenie kampanii, na które wpływ ma wielkość posiadanych zasobów, oraz skuteczność kampanii. Oceniając skuteczność, spróbujemy doszukać się ewentualnego wpływu czynników losowych i zewnętrznych. Wreszcie spojrzymy na referendum z 5 czerwca 2001 roku, szukając w nim punktu odniesienia dla części naszych rozważań.

W większości komentarzy dotyczących kampanii wskazuje się na znacznie większą mobilizację strony opowiadającej się za przyjęciem

²⁴ W referendum dotyczącym Traktatu Amsterdamskiego z 1998 roku i w pierwszym referendum dotyczącym Traktatu Nicejskiego z 2001 roku.

²⁵ Por.: M. Kearns, *Greens and SF lying blatantly says Labour leader Quinn*, http://www.unison.ie/irish_independent/stories.php3?ca=9&si=846245&issue_id=8187; F. Sheahan, *Dancing for the nation at the crossroads*, <http://archives.tcm.ie/irishexaminer/2002/10/16/story786621807.asp>

Traktatu. Większą – w porównaniu do pierwszego referendum, a także w porównaniu do strony przeciwnej.

Świadczyć może o tym zebranie we wspólnym „froncie” organizacji reprezentujących pełny przekrój społeczno-politycznej sceny Irlandii. Ponadto obecność i zaangażowanie trzech największych partii wraz z ich zapleczem organizacyjnym musiały raczej dawać temu obozowi przewagę. W obozie przeciwnym mamy do czynienia z partiami „małymi” i „bardzo małymi” zarówno jeśli chodzi o organizację jak i poparcie społeczne, którym dysponują.

Oprócz zasobów organizacyjnych „strona TAK” posiadała przynajmniej, bo blisko 10-krotną przewagę zasobów finansowych. Według „The Irish Times” 1,68 mln euro w gestii zwolenników Traktatu odpowiadało 170 tys. euro, którymi dysponowali jego przeciwnicy. W kampanii zaangażowane było dodatkowo około 5 mln euro pozostające w dyspozycji podmiotów, które oficjalnie nie wspierały żadnej ze stron.²⁶

Wydaje się, że kampania „obozu TAK” okazała się skuteczniejsza przynajmniej w trzech z prezentowanych wcześniej czterech płaszczyzn. W jednej z nich skuteczność powiększał czynnik zewnętrzny, w jednej można także doszukać się czynnika losowego.

Kwestia neutralności znajdowała się w centrum zainteresowania obu obozów, jest ona bowiem zgodnie uważana za jeden z najważniejszych symboli i punktów odniesienia dla irlandzkiej polityki wewnętrznej i zewnętrznej od czasu powstania niepodległego państwa.²⁷ Wydaje się, że przede wszystkim rząd irlandzki zablokował argumentację przeciwników Traktatu, powołując do życia Deklarację z Sewilli. Za skuteczny należy uznać przekaz, który przedstawił ją jako zabezpieczenie neutralności.

Kolejną płaszczyzną, w której, jak się wydaje, „obóz TAK” odniósł zwycięstwo, jest kwestia rozszerzenia Unii Europejskiej. Jako

²⁶ Chodzi tutaj o rząd, który wydał 750 tys. euro na opublikowanie *White Paper* – czyli opracowania wyjaśniającego Traktat Nicejski i inne materiały informacyjne, oraz o Komisję Referendalną, która dysponowała budżetem 4,2 mln euro z przeznaczeniem na kampanię informacyjną. Oba podmioty wykorzystywały środki w celach przybliżania wyborcom zagadnień związanych z referendumentem, czym, jak się wydaje, wpłynęły na frekwencję i wynik referendum – o tym będzie mowa w dalszej części pracy. Zob.: H. Mahony, *Big money for Nice Yes in Ireland*, <http://www.Euobserver.com/index.phtml?aid=7841&sid=39>

²⁷ Zob.: R. Sinnott, *Attitudes and behaviour of the irish electorate in the referendum on the Treaty of Nice. Results of a survey of public opinion carried out for the European Commission Representation in Ireland*. <http://euireland.ie/news/institutions/1001/opinionpoll.htm>, s 7–8.

udane należy ocenić ściśle powiązanie zgody na rozszerzenie Wspólnoty ze zgodą na przyjęcie Traktatu. Tutaj pewnym wzmocnieniem mógł być transnarodowy wpływ Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich i kandydujących. Mimo braku koordynacji działań wśród części Irlandczyków wytworzono obawę, że ich wizerunek narodu proeuropejskiego i „ulubionego obcego” („favourite foreigner”) może zastąpić wizerunek „samolubnych, niewdzięcznych Irlandczyków”. Mechanizm obronny tego wizerunku, ale także utrzymująca się w społeczeństwie ogólna sympatia dla procesu rozszerzenia mogły przyczynić się do zwiększenia grupy głosujących na „tak”.

Ostatnim zwycięskim polem można chyba nazwać tę część kampanii obozu popierającego przyjęcie Traktatu, która miała na celu przedstawienie przeciwników jako antyeuropejskich radykałów. Pomocą okazała się nieoczekiwana kompromitacja jednego z głośniejszych i skuteczniejszych liderów kampanii na „nie” Justina Baretta.²⁸ Miała ona bardzo szeroki oddźwięk w społeczeństwie irlandzkim – wpłynęła negatywnie na cały obóz przeciwników Traktatu, uwiarygodniając wysuwane pod ich adresem oskarżenia o ekstremizm.

Spoglądając na cele poszczególnych obozów, które wskazane były we wcześniejszych rozważaniach, możemy dostrzec, że stronie przeciwnej przyjęciu Traktatu nie udało się raczej przekonać wyborców co do odrębności Traktatu od procesu rozszerzenia Unii, natomiast cel zwiększenia frekwencji, który przypisujemy jego zwolennikom, został osiągnięty.

Dla wyjaśnienia wyniku referendum z 19 października 2002 roku zdaje się mieć znaczenie wzrost frekwencji, jaki nastąpił w porównaniu z poprzednim referendum.

Pierwsze referendum odbyło się 5 czerwca 2001 roku i przy frekwencji 34,79% zakończyło się odrzuceniem propozycji rządu. Za przyjęciem Traktatu głosowało wówczas 46,16% spośród wszystkich biorących udział w referendum, przeciw było 53,87%.²⁹ R. Sinnott analizuje wyniki badań przeprowadzonych między 20 sierpnia i 10 września na reprezentatywnej grupie 1245 uprawnionych do głosowania, dotyczących motywów zachowania w referendum. Aby wy-

²⁸ Na tydzień przed głosowaniem ujawniono jego powiązania z niemieckimi i włoskimi neonazystami. Zob. szerzej: C. O'Brien, *I'm a victim of smear campaign, says Barrett*, <http://archives.tcm.ie/irishexaminer/2002/10/12/story/870566273.asp>; H. McDonald, *Anti-Nice Campaigner's dark secret boosts Ahern's chances*, <http://theobserver>; B. Berg, *The Nice Campaign gets tough in Ireland*, <http://www.Euobserver.com/index.phtml?aid=7901&sid=39>

²⁹ R. Sinnott, dz. cyt., s. 1.

tłumaczyć zachowanie wyborców w referendum, proponuje on odpowiedź na dwa pytania: 1) co było przyczyną tak dużej absencji oraz 2) dlaczego większość z tych, którzy głosowali, powiedziała „nie”.³⁰

Najwięcej spośród badanych (44%) wskazało brak informacji i brak zrozumienia zagadnień związanych z referendum jako główny powód absencji w głosowaniu. Kolejnym co do wielkości wskazaniem był brak zainteresowania (20%).³¹

Ci, którzy brali udział w głosowaniu i opowiedzieli się przeciwko przyjęciu Traktatu, pytani o motywy swojej decyzji, wskazywali na brak zrozumienia i informacji (39%), następnie w kolejności była odpowiedź „nie wiem”, po której plasuje się wskazanie na utratę suwerenności (16%) i utratę neutralności (12%) jako przyczyny odrzucenia Traktatu.³²

Jak wynika z tych badań, wysoka absencja spowodowana była w znacznym stopniu niedoinformowaniem i niezdecydowaniem znacznej części elektoratu. Wskazywałyoby to na nieskuteczność kampanii informacyjnej. Ten sam czynnik, jak się wydaje, w znacznym stopniu przyczynił się do negatywnego wyniku referendum. Być może z „szumu informacyjnego” do większości wyborców dotarło tylko hasło: „jeśli nie wiesz, głosuj nie”.

Biorąc pod uwagę powyższe badania i wypływające z nich wnioski, przyczyn wzrostu frekwencji w drugim referendum należałoby upatrywać między innymi w lepszej kampanii informacyjnej oraz większej aktywności i skuteczności obozu popierającego ratyfikację Traktatu. Ponadto rząd po raz pierwszy w historii wybrał dzień wolny od pracy na dzień przeprowadzenia głosowania, co również mogło przyczynić się do zwiększonego udziału w referendum. Zgodnie z zasadą, że głosujący na „nie” są bardziej skłonni wziąć udział w głosowaniu, każde zwiększenie frekwencji powinno oznaczać jednocześnie poszerzenie grupy głosujących na „tak”. Wydaje się, że tak stało się również w przypadku irlandzkiego referendum.

Podsumowując całość rozważań, możemy z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że decyzja o przyjęciu Traktatu z Nicei jest funkcją intensywnej i skutecznej kampanii strony optującej za ratyfikację, osiągniętej dzięki użyciu większych zasobów i sprzyjającym okolicznościom oraz wzrostowi frekwencji do poziomu, który ujawnił faktyczny rozkład preferencji irlandzkiego społeczeństwa.

³⁰ Tamże, s.23.

³¹ Tamże, s. 13.

³² Tamże, s. 19.

PRAWA CZŁOWIEKA W ROSJI NA PRZYKŁADZIE CZECZENII

1. Uwagi wstępne

Prawa człowieka są przedmiotem coraz większego zainteresowania zarówno opinii publicznej, mediów, jak i środowisk naukowych. Wynika to z faktu, iż rośnie ich rola w polityce wewnętrznej państw oraz w stosunkach międzynarodowych. Ochrona praw człowieka przestała być domeną filozofów, myślicieli, moralności czy prawa. Stała się przedmiotem polityki państw, aktywności ruchów społecznych, w tym coraz liczniejszych organizacji pozarządowych. Prawa człowieka stają się również elementem tworzącego się demokratycznego porządku międzynarodowego.¹

A. Sacharow, jeden z najbardziej znanych rosyjskich dysydentów, pisał jeszcze w 1968 r., że „bez rozwiązania problemu praw i wolności człowieka nie poradzimy sobie z wyzwaniami stawianymi ludzkości pod koniec XX wieku”.² Słowa te są szczególnie aktualne obecnie, kiedy świat okazuje się bezradny wobec masowych naruszeń podstawowych praw człowieka na wszystkich kontynentach i związanej z tym destabilizacji sytuacji międzynarodowej. W związku z tragicznymi wydarzeniami drugiej wojny światowej poszanowanie praw człowieka zostało uznane za przedmiot uzasadnionej troski społeczności międzynarodowej³; po wydarzeniach z 11 września 2001 r. kwestia ta

¹ Por. R. Kuźniar, *Demokracja w państwie a demokratyczność porządku międzynarodowego*, [w:] *Demokracja w stosunkach międzynarodowych*, red. E. Haliżak, D. Popławski, Warszawa 1997.

² A. Sacharow, *Rozmyślenia o postępie, pokojowej koegzystencji i duchowej wolności*, Moskwa 1968; cyt. za: S. Kowaliow, *Lot białego kruka*, Warszawa 1997, s. 76.

³ Deklaracja wiedeńska i program działania (część I, par. 5); dokument końcowy Światowej Konferencji Praw Człowieka, Wiedeń, czerwiec 1993.

nabrała nowego wymiaru: nastąpiła niespotykana w historii konsolidacja społeczności międzynarodowej wokół hasła obrony wartości demokratycznych. Wydawałoby się, że państwa występujące przeciwko nim, nie mogą już czuć się bezpiecznymi, osłaniać się pancernem zasady suwerenności i nieingerencji w sprawy wewnętrzne. Odkąd uznane zostały za bezsporne i wpisane do międzynarodowych aktów prawnych takie zasady jak prawo do życia, wolność słowa, sumienia, powszechny dostęp do informacji czy zasada samostanowienia narodów, sposób, w jaki państwo traktuje ludzi poddanych jego jurysdykcji, nie powinien być już jego wewnętrzną sprawą. Niestety przykład Rosji zaprzecza tej tezie. Okazuje się, że kwestia przestrzegania przez państwo praw człowieka jest wciąż wartością względną, podporządkowaną racjom strategicznym i doraźnym korzyściom politycznym. Traktowana jest przez państwo instrumentalnie za przyzwoleniem międzynarodowej społeczności, która w tej kwestii zdaje się stosować podwójne standardy.

Niniejsza praca jest próbą przyjrzenia się sytuacji praw człowieka w Federacji Rosyjskiej. Z uwagi na ograniczone rozmiary, nie wyczerpuje ona tematu, stara się tylko odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu dzisiejsza Rosja, stawiająca sobie za cel powrót do Europy, spełnia europejskie standardy w dziedzinie ochrony praw człowieka oraz jakie są źródła specyficznego podejścia Rosjan do tej kwestii. Nie jest możliwa całościowa analiza stopnia przestrzegania praw człowieka przez państwo rosyjskie. Poddany jej został tylko fragment związany z wojną w Czeczenii. Uzasadnieniem takiego wyboru jest bezprecedensowość zjawiska. Oto w XXI wieku państwo uznające się za demokratyczne prowadzi bezpardonową wojnę z własnymi obywatelami. Wychodząc z założenia, że cel uświęca środki, dopuszcza się przy tym masowych naruszeń praw człowieka, łamiąc wszelkie podpisane wcześniej konwencje międzynarodowe. Można w związku z tym zaryzykować tezę o wyłączeniu obszaru Czeczenii, wchodzącego w skład Federacji Rosyjskiej, spod funkcjonowania systemu praw człowieka stworzonego w Rosji w latach 90.

2. Istota i zakres praw człowieka w Rosji

2.1. Pojęcie praw człowieka

Samo pojęcie praw człowieka doczekało się wielu ujęć i, jak uważa wielu badaczy, ma charakter wieloznaczny. Z. Hołda definiuje

je jako „szczególnie doniosłe prawa, które służą jednostce według jakiejś koncepcji filozoficznej, odnoszącej się do jej pozycji w państwie (płaszczyzna filozoficzna), czy też w świetle norm prawa międzynarodowego lub wewnątrz krajowego (płaszczyzna prawna)”.⁴ Podobne ujęcie przedstawia R. Kuźniar. Według niego prawa człowieka stanowią, w sensie formalnym, „dziedzinę prawa konstytucyjnego i międzynarodowego, której zadaniem jest obrona w sposób zinstytucjonalizowany praw osoby ludzkiej”.⁵

Obaj autorzy zwracają uwagę na dwa poziomy funkcjonowania praw człowieka: poziom prawa wewnątrz krajowego oraz poziom prawa międzynarodowego. Podstawowe znaczenie mają tu jednak uregulowania prawne w ustawodawstwie krajowym. Wynika to z faktu, że to one mają bezpośredni wpływ na życie obywateli. Zarówno zakres jak i gwarancje praw człowieka zależą przede wszystkim od ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego danego kraju, od konstytucji i innych ustaw, a także od instytucji polityczno-gospodarczych.⁶ Istnienie regulacji prawnomiędzynarodowych jest wprawdzie w coraz większej mierze gwarancją efektywności systemów prawa wewnętrznego – instytucje międzynarodowe stają się instancją odwoławczą dla osób pokrzywdzonych oraz środkiem nacisku na rządy krajów uchylających normom międzynarodowym – jednak organa te mogą odgrywać w zapewnianiu przestrzegania praw człowieka przez państwa rolę jedynie pomocniczą.⁷

Równocześnie prymat wewnątrz krajowych środków ochrony praw człowieka w niczym nie umniejsza wagi ich międzynarodowej ochrony. Wprawdzie międzynarodowe systemy ochrony praw człowieka to zjawisko stosunkowo nowe, ale ich rola w podnoszeniu standardów w tej dziedzinie jest niezwykle istotna i ciągle rośnie. W wielu krajach elementy zinstytucjonalizowanej ochrony pojawiły się właśnie dzięki oddziaływaniu wzorców, ludzi, rządów i organizacji z zewnątrz. Przykładem zjawiska internalizacji wewnętrznych wzorców był na początku lat 90. blok tak zwanych demokracji ludowych z ZSRR na czele. To właśnie proces umiędzynarodowienia ochrony praw człowieka w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Eu-

⁴ Z. Hołda, *Ochrona praw człowieka*, Lublin 1996, s. 3.

⁵ R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s 12.

⁶ Por. przedmowa R. Bierzanka do pracy J. Machowskiego, *Prawa człowieka*, Warszawa 1968, za: R. Kuźniar, *Prawa człowieka. . .* , s 12.

⁷ Por. wypowiedź Rolva Ryssdala, prezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, za: Z. Hołda, dz. cyt., s. 34.

ropie doprowadził do zmian ustrojowych w państwach tego bloku, a w konsekwencji przyczynił się do jego rozpadu.⁸ Na płaszczyźnie międzynarodowej tworzone są więc nowe standardy w dziedzinie praw człowieka, które następnie są wnoszone w system prawa wewnętrznego i praktyki państw. Nikt, przynajmniej w Europie, nie wątpi, że rozwój praw człowieka jest jednym z podstawowych filarów demokratycznego ustroju. Dlatego zwolennicy demokracji w Rosji kładą tak duży nacisk na ochronę praw człowieka w ich państwie zgodnie ze standardami międzynarodowymi. Jest to walka o pomyślną przyszłość Rosji i jej miejsce w obrębie cywilizacji europejskiej.

Prawa człowieka działają wertykalnie, to znaczy w relacjach między państwem a jednostką ludzką. Stopień przestrzegania przez państwo tych praw stanowi podstawowe kryterium jego oceny zarówno w kategoriach etycznych, jak i politycznych. Uznaje się, że państwo ma obowiązek nieingerencji w określoną sferę zachowań jednostki (sfera wolności obywatelskich) oraz obowiązek określonego działania (wymiar pozytywny obejmujący katalog praw osobistych i politycznych). Są to tak zwane prawa podstawowe, zwane inaczej prawami pierwszej generacji, gdzie zobowiązania państwa są precyzyjnie określone i wymagają pełnej realizacji. W przypadku praw drugiej generacji, czyli społecznych, ekonomicznych i kulturalnych, obowiązek państwa jest jakościowo mniejszy.⁹ W związku z powyższym, mówiąc o naruszeniach praw człowieka, trzeba mieć świadomość, że jest to przede wszystkim następstwo intencjonalnych działań lub zaniechań władzy publicznej.¹⁰ Potwierdzają to słowa słynnego rosyjskiego dysydenta S. Kowaliowa. W swoich wspomnieniach napisał on: „Każdy, kto broni praworządności, nie uniknie zajmowania się polityką –

⁸ R. Kuźniar uznał różnicę w podejściu do praw człowieka za „sedno antagonizmu” między wschodnim i zachodnim blokiem w okresie zimnej wojny, R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, s. 200.

⁹ W przypadku praw politycznych państwo ma zaspokoić konkretne roszczenia jednostki, a w przypadku praw społecznych, ekonomicznych i kulturalnych jest jedynie zobowiązane do podjęcia określonych działań na rzecz obywateli. Dlatego prawa drugiej generacji normowane są przepisami o charakterze programowym, nienakładającymi na państwo obowiązku pełnej, natychmiastowej realizacji. Por. Z. Hołda, dz. cyt., s. 4.

¹⁰ R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, s. 11. Autor wskazuje na świadome działania rządu, który „ogranicza korzystani[e] z praw obywatelskich i politycznych oraz przesładuje swych politycznych przeciwników”, a także na nieudolność władz „w dziedzinie polityki ekonomicznej prowadząc[ą] do zacoferania i nędzy, a w konsekwencji [do] niemożności realizacji elementarnych praw ekonomicznych i społecznych”.

wszak praw człowieka należy bronić przede wszystkim przed zamachami ze strony władzy państwowej. Na tym właśnie polega moja działalność polityczna: dbać metodami politycznymi o szanowanie w Rosji praw człowieka”.¹¹

Źródła naruszeń praw człowieka mogą również tkwić w uwarunkowaniach kulturowych czy religijnych, które przejawiają się w obyczajach i normach lokalnych, pozostających w sprzeczności z podstawowymi, uniwersalnymi prawami człowieka. Wielu znawców problematyki rosyjskiej podkreśla ten czynnik, często uznając go za determinujący stanowisko Rosji w kwestii rozumienia i przestrzegania praw człowieka. Będzie o tym mowa w kolejnym rozdziale niniejszej pracy.

Naruszenia praw człowieka zostały uznane, jak już było wspomniane, za uzasadniony przedmiot troski społeczności międzynarodowej. Wynikiem takiego podejścia stała się koncepcja tzw. interwencji humanitarnej, czyli prawa społeczności międzynarodowej do interwencji w wewnętrzne sprawy państwa, uzasadnionej racjami humanitarnymi. Owe uzasadnione racje to naruszenie prawa do życia, prawa do wolności czy zasady praworządności, czyli sytuacja, gdy legalne instytucje państwa działają niehumanitarnie lub permanentnie gwałcą normy chroniące prawa człowieka. Do czasu jej podjęcia nie uznawano za konieczne istnienia podstawy w postaci umowy międzynarodowej. Przyzwolenie na interwencję w wewnętrzną politykę suwerennego państwa wynika z przekonania, że na skutek ratyfikacji międzynarodowych aktów prawnych powstaje zobowiązanie państwa nie tylko „na zewnątrz”, ale i „do wewnątrz”. Innymi słowy, państwo ma międzynarodowy obowiązek zagwarantowania swoim obywatelom pewnych praw, koniecznych do istnienia społeczeństwa i do utrzymania przyjaznych stosunków między narodami. Ta tak zwana koncepcja monistyczna¹², powszechnie uznawana w państwach kontynentalno-europejskich, wydaje się budzić zastrzeżenia w Rosji. Dominujące jest tu przekonanie, iż prawo międzynarodowe i prawo krajowe to dwa różne porządki prawne, w związku z czym ratyfikacja umowy powoduje jedynie zobowiązanie „na zewnątrz”, natomiast jej przestrzeganie w stosunku do własnych obywateli to wewnętrzna sprawa państwa.

¹¹ S. Kowaliow, dz. cyt., s. 197.

¹² Z. Hołda, dz. cyt., s. 34.

2.2. Specyfika rosyjskiego podejścia do kwestii praw człowieka

Zasady liberalnej demokracji nie powstały w Rosji, lecz na Zachodzie. Problem z asymilacją tych obcych duchowi rosyjskiemu wartości polega na tym, że koncepcji filozoficznych czy instytucji społecznych nie przejmuje się tak łatwo, jak na przykład odkryć z zakresu nauk ścisłych. Każdy naród wybiera w trakcie swego rozwoju politycznego takie drogi i formy działania, które są odpowiednie do jego tradycji. Dlatego w Rosji zawsze istniał podział na zwolenników demokracji (tzw. okcydentalistów) i jej przeciwników określanych mianem „słowianofilów”, którzy wskazywali na wyjątkowość Rosji jako odrębnej cywilizacji.

Według jednego z tych rosyjskich demokratów, S. Kowaliowa, tak zwana „rosyjska droga” wcale nie jest wyjątkowa, a koncepcje słowianofilów to tylko „echo dawno zdezaktualizowanych teorii zachodnich w szczególności Herdera i Hegla”. Uważa on, iż aktualne wybory Rosji to skutek jej powojennej historii, zwłaszcza izolacji od procesów, jakie przechodził świat zachodni. Jednak większość badaczy przedmiotu widzi bardziej złożone powody specyficznego podejścia Rosji do wartości demokratycznych. Według nich antydemokratyczne nastawienie Rosjan jest wpisane w duszę tego narodu i tym samym niezmiennie. Rosjanie od wieków przyglądają się Zachodowi, chcą wykorzystać jego zdobycze cywilizacyjne, ale nie po to, by stać się Zachodem, tylko by Zachód pokonać w rywalizacji o prymat w świecie.¹³ Stąd dążenie do modernizacji w stylu zachodnim obecne wśród rządzących od czasów Piotra Wielkiego. Nigdy jednak tej modernizacji nie towarzyszyła westernizacja, czyli przejmowanie zachodniego systemu wartości. Nie stało się tak również po upadku komunizmu. Nie nastąpiło pełne przejście wartości liberalnej demokracji.

Model ustrojowy Rosji i organizacja życia społecznego wyrastają z jej naturalnego podłoża kulturowego, które nie jest tożsame z europejskim (określane jest jako bizantyjskie lub eurazjatyckie). Rosja zdaje sobie jednak sprawę z tego, że podejście do kwestii przestrzegania praw człowieka jest miernikiem stopnia ucywilizowania państwa, dlatego uczestniczy w tworzeniu międzynarodowego systemu praw człowieka, jest członkiem ONZ, Rady Europy, OBWE, sygnatariuszem większości paktów i konwencji. Pod względem formalnym jest bardziej poprawna w tej kwestii niż Stany Zjednoczone uważane za państwo najbardziej aktywne w promowaniu wartości demokratycz-

¹³ Szerzej zob.: R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, s. 285 i n.

nych na świecie. Różnica polega na stosowaniu w praktyce podpisywanych umów i deklaracji. Rosja zawsze stała na stanowisku, że prawa człowieka należą do jej wyłącznych kompetencji i wszelkie próby wglądu innych państw w jej działania wobec własnych obywateli budziły zawsze gwałtowny sprzeciw.¹⁴ Rosja chce być jednak postrzegana jako państwo europejskie, dlatego, choć jej instrumentalne podejście do praw człowieka jest niezmiennie, od pewnego czasu stara się zachować pozory państwa respektującego je.

Wyjątkowość podejścia Rosji do kwestii praw człowieka polega przede wszystkim na specyficznym rozumieniu relacji państwo–jednostka. Rosjanie przejęli z cywilizacji bizantyjskiej uwielbienie państwa. Święte, wszechobecne i wszechwładne państwo jest traktowane jak absolut, przeciwko któremu jednostka nie ma prawa wystąpić. Taka apoteoza państwa i silnej władzy jest wciąż istotą rosyjskiego narodowego patriotyzmu.¹⁵ R. Kapuściński uważa wręcz, że w Rosji panują relacje podobne do stosunku „człowieka skolonizowanego” do jego władcy – kolonizatora.¹⁶ W tym systemie społecznym każdy człowiek ma w pewnym stopniu udział we władzy państwowej. Jednak nie jako obywatel kontrolujący rząd i zmuszający go do działania na korzyść ogółu, ale jako śrubka gigantycznej maszyny, nieposiadająca możliwości wpływania na sposób pracy całego mechanizmu. Innymi słowy, to obywatel jest dla państwa, a nie odwrotnie.

Zastanawiające jest to, dlaczego społeczeństwo rosyjskie tak słabo protestowało przeciwko swemu uprzedmiotowieniu. Odpowiedź jest prosta: całkowita podległość państwu oprócz zniewolenia oznacza także brak jakiegokolwiek osobistej odpowiedzialności za los własny czy też kraju. Za winnych wszystkich nieszczęść ludzie zawsze mogli uznać złą władzę, bezdusznych urzędników. Paradoksalnie mechanizm ten doprowadził do upadku komunistów. Kiedy społeczeństwu pozwolono mówić, natychmiast pojawiły się głosy krytyki pod adresem komunistycznego rządu. Społeczeństwo domagało się jego usunięcia i powołania „innego, dobrego, antykomunistycznego, takiego, który raz-dwa zagwarantuje dobre życie”. Kowaliow doszedł do wniosku, że niesłyszana aktywność polityczna narodu w latach 1989–1990 koncentrowała się na prostym hasle: „Precz z KPZR!” Nikt nie zadawał sobie pytania: co będzie potem. Po zachłyśnięciu się nieznaną dotąd wolnością przyszło ogromne rozczarowanie ide-

¹⁴ Por. tamże, s. 88–89.

¹⁵ Por. S. Kowaliow, dz. cyt., s. 180 i n.

¹⁶ R. Kapuściński, *Imperium*, Warszawa 1993, s. 140.

ami demokracji oraz prawami obywatelskimi. Jedni zaczęli tęsknić za „realnym socjalizmem”, inni zwrócili się ku mocarstwowości, nacjonalizmowi i silnej władzy państwowej.

Rosjanie są obecnie w fazie przejściowej; przechodzą od zniewolenia do wolności. Typowe dla takiego okresu jest bolesne rozczarowanie ogromem odpowiedzialności, którą do tej pory ponosiła jedynie władza. Odżywać zaczynają, typowe dla rosyjskiej mentalności, skłonności do sakralizacji władzy i oczekiwania paternalistyczne. Liberalizm, jako że nie jest zakorzeniony w rosyjskiej tradycji kulturowej, traktowany jest wrogo, społeczeństwo skłania się raczej ku rozwiązaniom autorytarnym. Po 73 latach bolszewizmu i całych wiekach ślepego posłuszeństwa władzy ludzie nie wiedzą, co to jest swoboda myślenia. Na jej miejsce podstawiają swobodę działania, a ta oznacza brak poszanowania dla porządku prawnego, dla idei praworządności. W całej historii Rosji brakowało norm prawnych gwarantujących wolność jednostki. Sprawiedliwość w rosyjskiej literaturze i świadomości narodowej związane zawsze z moralnością władców, a nie z godnością człowieka i wolnością jednostki. Oznaczało to pogardę dla wszelkich procedur prawnych, tak ważnych w świadomości zachodnioeuropejskiej. Dążenie do absolutnej i boskiej sprawiedliwości skłoniło Rosjan do odrzucenia idei sprawiedliwości ziemskiej, ludzkiej i świeckiej. Jest to specyficzny nihilizm prawny połączony z maksymalizmem moralnym. Byłe imperium sowieckie znajduje się obecnie w okresie przejściowym. Mieszają się w nim elementy starożytnego systemu i zręby nowego porządku. Dawna rosyjska mentalność utrudnia demokratyczne przeobrażenia, choć proces ten wydaje się nieunikniony. Zagrożeniem dla okresu stabilizacji jest ciągle niewłaściwe funkcjonowanie instytucji demokratycznych.¹⁷

Wielu autorów uważa, że nie można zdemokratyzować państwa, które tworzono setki lat drogą podboju i aneksji.¹⁸ Optymiści wskazują jednak na pojawienie się nowej kategorii ludzi – moskiewskich demokratów, „produktu” okresu pierestrojki. Wywodzą się oni z inteligencji, najczęściej z kół akademickich i literackich, zwalczają rządzącą nomenklaturę i pozostałości komunizmu.¹⁹ Ta grupa ludzi jest motorem demokratycznych przemian w Rosji. Problem polega na tym, że jest w swoich dążeniach osamotniona, ponieważ znaczna

¹⁷ J. Gajdar, *Idea Wielkiej Rosji*, „Rzeczpospolita”, 2 kwietnia 2001.

¹⁸ Por. R. Kapuściński, dz. cyt., s. 113; A. W. Pawluczuk, *Imperium bez końca*, „Rzeczpospolita”, 14 stycznia 1995.

¹⁹ R. Kapuściński, dz. cyt., s. 113–115.

część społeczeństwa nie rozumie istoty demokracji i ją odrzuca. Nie istnieje ponadto w Rosji klasa średnia, będąca naturalną bazą dla liberalnej demokracji. Sami decydenci zdają się uważać prawa człowieka za zagadnienie li tylko z kręgu polityki zagranicznej.²⁰ Ich przestrzeganie traktują jako wymóg poprawności politycznej, warunek członkostwa w organizacjach międzynarodowych, instrument zdobywania sobie przychylności i pomocy państw Zachodu.

Wniosek z powyższych rozważań jest następujący: Rosja ulega wpływom Zachodu, nie może już funkcjonować w izolacji od międzynarodowych trendów. Znajduje się w okresie przejściowym, który charakteryzuje się niejednoznacznością sytuacji w kwestii spełniania wymogów demokratycznego państwa prawa, w tym przestrzegania praw człowieka. Demokratyzacja zaś jest procesem długotrwałym i wymaga przede wszystkim zmian w świadomości społecznej.

3. Prawno-instytucjonalny system ochrony praw człowieka w Rosji

3.1. System polityczny w Rosji

By lepiej zrozumieć złożoność sytuacji w Rosji w kwestii praw człowieka, należy przyjrzeć się rosyjskiemu systemowi politycznemu. Okazuje się, że ustrój wyłaniający się z zapisów w konstytucji Rosji nie jest tożsamy z funkcjonującym w rzeczywistości. Pytanie o prawa człowieka w Rosji jest pytaniem o to, jak daleko system prawny i instytucje społeczne odbiegają od standardów demokratycznych. Państwo rosyjskie jest w tej kwestii z jednej strony pod wpływem ciągle żywej tradycji historycznej, a z drugiej strony oddziałują nań wartości, na których opiera się Europa Zachodnia. Często tych dwóch systemów nie da się pogodzić. Rosja zwykle akceptuje rozwiązania zachodnie, przekształcając je zgodnie z własnymi schematami, tak że ostatecznie wypacza ich pierwotny sens.

W Rosji, w przeciwieństwie do państw Europy Zachodniej, konstytucjonalizm ma niedługą tradycję. Pierwsze próby uchwalenia ustawy zasadniczej podejmowane były przez carów pod koniec XIX wieku. Nie były one jednak zbyt udane, ponieważ rolą tych ustaw, nadawanych odgórnie przez cara, było usankcjonowanie pełni jego władzy, a nie przyznanie jakichkolwiek praw ludowi.

²⁰ S. Kowaliow, dz. cyt., s. 126.

Po niechlubnym okresie obowiązywania konstytucji okresu socjalizmu przystąpiono do reformy konstytucyjnego porządku państwa. Pierwsze koncepcje pojawiły się stosunkowo późno. Zmiany w Konstytucji ZSRR z 1977 r. zaczęto wprowadzać w latach 1988–1990.²¹ Do czasu rozwiązania ZSRR na terytorium powstałej w połowie roku 1990 Federacji Rosyjskiej obowiązywała równolegle Konstytucja Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z roku 1978. Konstytucję tę również zmieniano wielokrotnie.²² W znowelizowanej ustawie zasadniczej określono Rosję jako „demokratyczne państwo prawa”, deklarujące poszanowanie praw człowieka wynikających z podpisanych przez Federację Rosyjską umów międzynarodowych. Najważniejsze z nich to prawo do nienaruszalnej przez organy państwa własności, z wyjątkiem własności ziemi, oraz prawo tworzenia respektujących porządek konstytucyjny partii politycznych.

W tych warunkach rozpoczęła się walka wybranej w quasi-wyborach typu sowieckiego władzy ustawodawczej z demokratycznie wyłonionym przez ogół obywateli Prezydentem Federacji. Aby zakończyć konflikt, 21 września 1993 r. B. Jelcyń wydał dekret rozwiązujący Radę Najwyższą oraz Zjazd Deputowanych Ludowych. Przez następne dwa miesiące Rosja nie posiadała parlamentu; funkcjonowała jedynie władza wykonawcza. W tym właśnie czasie w Wydziale Przygotowania Aktów Ustawodawczych przy Prezydencie Federacji Rosyjskiej opracowany został projekt nowej ustawy zasadniczej. Nowa konstytucja została przyjęta w ogólnonarodowym referendum 12 grudnia 1993 r. i obowiązuje do dnia dzisiejszego. Warto podkreślić fakt, że w procesie jej stanowienia pominięto parlament.²³

Według autorów nowej ustawy zasadniczej ostatecznie zrywa ona z konstytucjonalizmem systemu socjalistycznego. W pierwszym artykule ustawodawca określił Rosję jako „demokratyczne federalne państwo prawa o republikańskiej formie rządów”, w którym obowiązują trójpodział władz. Wszystkie organy państwa działają na podstawie przepisów prawa, tzn. nie mogą go przekraczać. „Federacja Rosyjska jest państwem socjalnym, którego polityka zmierza do stworzenia warunków zapewniających godne życie i nieskrępowany rozwój czło-

²¹ W marcu 1990 r. zniesiono art. 6 Konstytucji ZSRR, mówiący o kierowniczej roli KPZR, gdy samą rzeczoną Konstytucję – dopiero jesienią 1993 roku.

²² W latach 1990–1993 Zjazdy Deputowanych Ludowych wprowadziły do ustawy zasadniczej ponad 300 zmian; E. Zieliński, *Współczesna Rosja. Studium polityczno-ustrojowe*, Warszawa 1995, s. 127.

²³ Tamże, s. 132.

wieka” (art. 7 ust. 1). Takie przepisy pojawiły się w konstytucji po raz pierwszy.

Wiele miejsca ustawa zasadnicza poświęca problematyce praw obywatelskich.²⁴ Oprócz deklarowanych niemal przez wszystkie ustawy zasadnicze państw postkomunistycznych przyrodzonych praw jednostki, jak prawo do życia²⁵, wolności, nietykalności osobistej i równości wobec prawa (art. 19–21), obywatelom Federacji Rosyjskiej przysługuje między innymi prawo do własności i jej ochrony prawnej (art. 35), do prowadzenia działalności gospodarczej (art. 34), do prywatności, do tajemnicy korespondencji i rozmów telefonicznych (art. 24–25), do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania (art. 40), do swobodnego rozwijania kultury narodowej (art. 44) oraz do swobodnego opuszczania granic państwa (art. 27). Ochrona godności jednostki staje się sprawą wagi państwowej i nic nie może usprawiedliwić jej poniżania. Każdy ma prawo do określania i ujawniania, bądź nie, swojego pochodzenia narodowego i do wolnego wyboru języka, jakim się porozumiewa (art. 26). Obywatele mogą swobodnie przemieszczać się, wybierać miejsce pobytu i zamieszkania – co znosi uprzedni system meldowania się (art. 27). Nowa Konstytucja gwarantuje każdemu nie tylko wolność sumienia i wyznania, ale pozwala także głosić swoje przekonania i działać zgodnie z nimi (art. 28). Zostało to dodatkowo wsparte dzięki wprowadzeniu wolności środków masowego przekazu i likwidacji cenzury. Zakazane jest jedynie prowadzenie propagandy i agitacji w celu wzbudzenia nienawiści i wrogości w związku z różnicami społecznymi, rasowymi, narodowościowymi lub religijnymi (art. 29). Obywatelom Federacji Rosyjskiej przysługuje także prawo do sądowej ochrony swych praw, pomoc adwokata od chwili zatrzymania, presumpcja niewinności i wiele innych praw, nieistniejących uprzednio (art. 46–50).²⁶

Tak rozbudowany katalog praw obywatelskich jest charakterystyczny nie tylko dla ustawy zasadniczej Rosji. Wynika on, podobnie jak w niektórych innych konstytucjach państw postkomunistycznych, z naruszania konkretnych uprawnień w przeszłości. Podobnie jak ma to miejsce w wielu państwach podejmujących przebudowę ustrojową,

²⁴ Rozdział drugi Konstytucji – „Prawa i wolności człowieka i obywatela” – jest najobszerniejszy (składa się z 48 artykułów).

²⁵ Kara śmierci ma być stosowana wyjątkowo, wyłącznie w przypadkach szczególnie ciężkich zbrodni.

²⁶ *Współczesna Rosja. Leksykon. Polityka, organizacje, społeczeństwo*, red. A. Stępień, Łódź 1999, s. 15.

Konstytucja deklaruje wiele praw o charakterze ekonomicznym (np. prawo do płacy minimalnej, do ochrony zdrowia oraz pomocy socjalnej ze strony państwa).²⁷ Przytoczony katalog praw nie jest pełny. Obywatelom FR przysługują też wszystkie uprawnienia wynikające z prawa międzynarodowego pod warunkiem, że nie są sprzeczne z Konstytucją.

Obowiązująca Konstytucja ma jednak wielu krytyków, a nawet zdecydowanych przeciwników. Jedni zaprzeczają, jakoby była ona demokratyczna, ponieważ projekt nie został zaakceptowany przez Komisję Konstytucyjną i przyjęto go po stłumieniu siłą zbrojnego wystąpienia części jego przeciwników w październiku 1993 roku. Inni twierdzą, że przyznaje ona zbyt szerokie pełnomocnictwa prezydentowi i nie zapewnia kontroli Parlamentu nad nim i wyznaczanym przez niego rządem. Niektórzy dostrzegają podobieństwo wielu przepisów nowej Konstytucji do uregulowań stosowanych w przeszłości w rosyjskich ustawach zasadniczych. Na przykład, obecne, bardzo rozbudowane kompetencje głowy państwa przy słabym systemie kontroli jego władzy przez parlament przypominają uprawnienia monarchy z 1905 roku.²⁸ Wskazuje się nawet na niebezpieczeństwo autorytaryzmu potencjalnie wpisane do Konstytucji. „W rękach energicznego władcy, który nie jest obdarzony demokratycznym instynktem, konstytucja może się stać autorytarnym instrumentem” – ostrzegają niektórzy politolodzy.²⁹ Mankamentem nowej ustawy zasadniczej jest też to, że nie wspomina ona w ogóle o możliwości wystąpienia jakiegokolwiek podmiotu z Federacji, co, przynajmniej teoretycznie, deklarowały wszystkie ustawy zasadnicze ZSRR (w tym Konstytucja „stalinowska” z 1936 r.). Ponadto, podobnie jak w konstytucjach radzieckich, niewielkie są kompetencje organów regionalnych.

Jednak wartość konstytucji jako deklaracji zasad oraz celów nie jest podawana w wątpliwość. Przyznaje ona przede wszystkim większe gwarancje w sferze ochrony praw obywatelskich. Zakres i jakość tych praw i wolności odpowiadają standardom europejskim zapisanym w dokumentach ONZ. W szczególności, jak już było powiedziane, możliwa jest teraz obrona praw obywatelskich przed sądem.

²⁷ *Konstytucja Rosji*, wstęp A. Bosiacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 28.

²⁸ Podobieństwo dotyczy przede wszystkim uprawnień prezydenta w stosunku do władzy wykonawczej i armii, samodzielnego reprezentowania państwa na zewnątrz oraz możliwości uchylania zarządzeń władzy lokalnej.

²⁹ Por. broszura Moskiewskiego Oddziału Pokojowej Fundacji Carnegie *10 pytań o najważniejszym*, red. L. Szewcowa, Moskwa 1997.

Wiele z wprowadzonych uregulowań przemawia za tym, że wraz z uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej Rosja otrzymała szansę rozpoczęcia budowy ustroju prawdziwie konstytucyjnego. Niestety realizacja liberalnych koncepcji i zasad demokracji napotyka poważne przeszkody w praktyce. Najtrudniejsze jest pokonanie swego rodzaju inercji radzieckiej świadomości, która przejawia się zwłaszcza w fetyszyzacji państwa i w nihilizmie prawnym.³⁰ Obywatele nie w pełni uświadamiają sobie znaczenia konstytucji oraz możliwości korzystania przez nich z konstytucyjnych praw i swobód obywatelskich. Tymczasem bez szerokiego poparcia społecznego, bez czynnego udziału obywateli w rozwiązywaniu problemów politycznych efektywność głoszonych przez Konstytucję celów i ideałów nie może zostać zapewniona. Powodem wielu problemów związanych z realizacją idei Konstytucji jest również działalność władzy. Niepokojąca jest szczególnie praktyka uchwalania nowej ustawy zasadniczej przez kolejne głowy państwa (Lenin był autorem dwóch konstytucji, Stalin napisał jedną, podobnie Breżniew, Gorbaczow próbował, ale nie zdążył, uczynił to Jelcyn, obecnie Putin zamierza wprowadzić nową konstytucję).³¹

Rzeczywisty ustrój polityczny w Rosji jest produktem zderzenia rosyjskich tradycji kulturowych z demokratycznymi standardami Zachodu. Z tego względu jest on określany przez wielu politologów jako hybrydowy. Łączy w sobie zarówno elementy demokracji (wybieralny charakter władzy, stosunkowo wolne mass media, swoboda stowarzyszeń, legalność akcji protestacyjnych), jak i konstytucyjnego autorytaryzmu (dominacja prezydenckiej władzy i związanej z nią federalnej władzy wykonawczej nad władzą ustawodawczą) oraz oligarchii (zrastanie się rządowych i finansowych elit). Struktury władzy są w dużym stopniu niezależne od słabo ustrukturalizowanego, amorficznego społeczeństwa, które nie przekształciło się jeszcze w obywatelskie. Ustrój ten charakteryzuje się walką między oligarchicznymi i demokratycznymi elementami o wpływ na współautorytarną prezy-

³⁰ Przykładem tego ambiwalentnego stosunku do prawa jest samo przyjęcie Konstytucji: w referendum wzięło udział 54,8%, za przyjęciem Konstytucji oddało głosy 58,4% biorących udział w referendum, przeciwko niej – 41,6%. Nowa Konstytucja została więc przyjęta głosami około 30% ogólnej liczby wyborców. *Współczesna Rosja...*, s. 13.

³¹ Czyżby, jak twierdzi S. Iwanienko, lider partii Jabłoko, konstytucja była tylko „manifestem człowieka znajdującego się aktualnie u władzy”? Por. F. Weir, *Putin pushes (yet another) Russian constitution*, „Christian Science Monitor”, 31 stycznia 2001, s. 7.

dencką władzę.³² W. Kuwałdin mówi o „resztkowej” demokracji okresu pierestrojki i określa Rosję mianem superprezydenckiej republiki, w której wyższa władza wykonawcza ma prawo czynić wszystko, nie ponosząc żadnej odpowiedzialności przed nikim i nie podlegając jakiegokolwiek kontroli.³³

Bardzo duży wpływ na funkcjonowanie systemu ma postkomunistyczna oligarchia. Podstawą jej potęgi jest dawna własność państwowa, która została przywłaszczona w toku „ludowej” prywatyzacji. Kontrolując finanse, najbardziej dochodowe gałęzie gospodarki i środki masowego przekazu, oligarchia szybko przeobraziła się w najbardziej wpływową siłę polityczną. Występując zwartym frontem, jest ona w stanie narzucić swoją wolę krajowi, jak to się zdarzyło w ostatnich wyborach prezydenckich. Jest to o tyle ważne, że formacja ta nie jest zainteresowana demokratyzacją Rosji, ponieważ oznacza to ograniczenie jej wpływów politycznych, a tym samym uniemożliwia realizację własnych interesów.

W. Nikonow, rosyjski politolog, zwraca uwagę na fakt, że demokratyczne wartości nie dominują również w narodowym systemie mentalności. O paternalistycznych przyzwyczajeniach społeczeństwa i postawach roszczeniowych wobec władzy była już mowa w poprzednim rozdziale. Warto tylko dodać, że do tej pory nie uformowały się stabilne, zakorzenione w prawie i w świadomości mas procedury egzekwowania praw obywatelskich i rozwiązywania konfliktów (szczególnie przez zwracanie się do sądów) charakterystyczne dla rozwiniętych i stabilnych demokracji. Większość rosyjskiej społeczności jest rozczarowana liberalno-demokratycznymi wartościami. Postępuje degradacja i demoralizacja całych społecznych warstw. Brakuje mechanizmów pozytywnej konsolidacji społeczeństwa.³⁴

Demokratycznych przemian nie ułatwia nastawienie decydentów, nieczułych na społeczne potrzeby, skupiając się na realizacji wąsko rozumianych interesów osobistych. Większą niż w innych demokratycznych państwach rolę odgrywa też osobowość pierwszej osoby w państwie. W celu utrzymania poparcia dla polityki prezydenta dąży się do etatyzacji głównych środków masowej informacji i osłabienia opozycyjnych partii politycznych. Istnieje zatem poważne niebezpieczeństwo ewolucji władzy w stronę systemu autorytarnego.³⁵

³² 10 pytań. . .

³³ Tamże.

³⁴ Por. R. Kapuściński, dz. cyt., s. 201.

³⁵ Por. R. Malik, *W poszukiwaniu utraconego miejsca*, „Rzeczpospolita”, 11

3.2. Instytucje ochrony praw człowieka w Rosji

Demokratyczny system instytucjonalnej ochrony praw człowieka w Rosji ukształtował się stosunkowo późno, bo dopiero w latach 90. Jest to skutek antydemokratycznych tendencji dominujących w historii tego państwa. O strukturze tych instytucji decyduje skomplikowany układ sił politycznych, bieżąca sytuacja i potrzeba chwili bardziej niż logika i racjonalność.³⁶ *Modus vivendi* tego procesu to ruch dysydencki, działający od lat 60. w ówczesnym ZSRR. Po upadku systemu komunistycznego dotychczasowi dysydenci zostali dostrzeżeni przez władze i włączeni w całokształt przemian demokratycznych. Mimo iż głównym powodem takich posunięć władz były względy koniunkturalne³⁷, działaczom ruchu dysydenckiego udało się stworzyć podstawy instytucjonalnego systemu ochrony praw człowieka zgodnego ze standardami demokratycznymi.

Jednym z najbardziej aktywnych działaczy w tym okresie był S. Kowaliow. Po zwycięstwie w wyborach do Rady Najwyższej RFSRR w grudniu 1989 r. został wybrany na przewodniczącego Komitetu Praw Człowieka powołanego w ramach Rady Najwyższej. Był to pierwszy w dziejach Rosji oficjalny organ obrony praw człowieka. Kowaliow w swoich wspomnieniach ocenił jego działalność pozytywnie, podkreślając osiągnięcia w zakresie konstytucyjnego i ustawowego zagwarantowania praw człowieka.³⁸ Miejsce Komitetu zajęła wkrótce 13-osobowa Komisja Praw Człowieka przy Prezydencie FR i rzecznik praw człowieka (dosłownie: pełnomocnik ds. praw człowieka). Komisja działała na zasadach luźnego gremium doradczego; w jej skład weszła większość pracowników byłego komitetu oraz niewielki zespół pracowników etatowych. Stanowisko rzecznika praw obywatelskich, nieznane dotąd w Rosji, utworzono z inicjatywy komisji.³⁹ W styczniu 1994 r., kierując się tak zwanym porozumieniem o podziale stanowisk między frakcjami, Duma wybrała na rzecznika Ko-

stycznia 1994; M. Deliagin, *Czy nowy autorytaryzm rosyjski może okazać się skutecznym?*, [w:] *Rosja 2000. Koniec i początek epoki?*, red. A. Magdziak-Miszewska, Warszawa 2000, s. 43–83.

³⁶ Por. „Eurazja” 1996, nr 1, s. 137–140.

³⁷ Politycy afiszowali się znajomością z byłymi dysydentami, włączali ich w skład delegacji zagranicznych. „Ich „kanonizacja” nie towarzyszyło ani zrozumienie głębokiego sensu obrony praw człowieka, ani znajomość poglądów najwybitniejszych dysydentów”. Tamże.

³⁸ Tamże, s. 96, 108 i n.

³⁹ Podstawą prawną powołania tego urzędu był art. 103 przyjętej w r. 1993 Konstytucji FR.

waliowa. Początki jego działalności nie były pozbawione problemów. Zapis w Konstytucji głosił, że ma on działać w zgodzie z federalną ustawą o rzeczniku praw człowieka, ta zaś nie została jeszcze uchwalona. Ponadto rzecznik nie posiadał w Dumie własnego biura, więc w praktyce jego zadania przejęli etatowi urzędnicy komisji prezydenckiej. Wszystko to powodowało biurokratyczny chaos i utrudniało wypełnianie konstytucyjnych zadań.

Panowało powszechne przekonanie o tym, że Jelcyn, tworząc prezydencką Komisję Praw Człowieka i zapraszając do udziału w niej znanych dysydentów i prawników, chciał przede wszystkim poprawić własny wizerunek: komisja miała być wizytówką demokracji.⁴⁰ Jednakże Kowaliow od samego początku traktował ją nie jako element struktur prezydenckich, lecz jako instytucję samodzielną. Dążenie do niezależności stanowiło załóżek konfliktu między Kowaliowem a władzą. Postawa Kowaliowa, potępiającego rozpoczęcie wojny w Czeczenii, nie mogła spotkać się z aplauzem parlamentarnej większości. W styczniu 1995 r. został odwołany, mimo iż decyzja ta stanowiła pogwałcenie międzyfrakcyjnego porozumienia o podziale stanowisk. Funkcję rzecznika S. Kowaliow pełnił mniej więcej rok – bez podstaw prawnych (na podstawie dekretu prezydenta) i bez aparatu. Ale nawet w takiej szczątkowej postaci urząd rzecznika pozwolił zwrócić uwagę rosyjskiej opinii demokratycznej oraz całego świata na wojnę czeczeńską i popełniane w niej zbrodnie.

Latem 1995 r., po wystąpieniu Kowaliowa na posiedzeniu Trybunału Konstytucyjnego poświęconemu rozpatrzeniu zgodności z prawem działań prezydenta w Czeczenii, szef administracji prezydenckiej S. Filatow postawił mu kilka zarzutów, oskarżając go m.in. o bezczynność. Taka ocena nie była całkiem bezzasadna; nie kwestionowali jej nawet członkowie komisji i obrońcy praw człowieka. Mentalność i doświadczenie życiowe dysydenta, który przywykł odpowiadać jedynie za siebie i nie posiadał talentów menedżerskich, nie ułatwiał mu nowego zadania – zorganizowania pracy zespołu złożonego z wolontariuszy oraz pracowników etatowych. Namacalnym efektem prac komisji był 55-stronicowy raport *O przestrzeganiu praw obywatelskich i praw człowieka w Federacji Rosyjskiej w roku 1993*, pierwszy tego typu dokument w dziejach Rosji. „Niewidzialnym” rezultatem działań komisji było natomiast przygotowanie ustawy federalnej o rzeczniku praw człowieka. Z przyczyn niezależnych od komisji pra-

⁴⁰ „Eurazja” 1996, nr 1, s. 139.

ce nad ustawą nie zostały ukończone, ale ustawa o pełnomocniku ds. praw człowieka, przyjęta wiosną 1996 r. oparta została na projekcie komisji.⁴¹

Przeniesienie zachodnich instytucji politycznych na grunt rosyjski nie obyło się bez komplikacji. Trudno się temu dziwić; odmienny organizm prawny i kulturowy broni się przed przeszczepem. Na Zachodzie oficjalny obrońca praw obywatelskich i praw człowieka działa w warunkach dobrze funkcjonującego systemu sądowniczego, a jego rola sprowadza się do naprawiania błędów popełnianych przez organy sprawiedliwości – nie ma ich jednak zbyt wiele. W Rosji sytuacja jest całkowicie inna. Po rozpadzie ZSRR w wielu jego częściach doszło do gwałtownych konfliktów narodowościowych, nierzadko przybierających postać starć zbrojnych, którym towarzyszy nagminnie naruszanie praw człowieka.⁴²

Działanie systemu sądownictwa pozostawia również wiele do życzenia. Mimo konstytucyjnych unormowań do 1995 r. nie posiadał możliwości działania nawet Trybunał Konstytucyjny. O skali problemu świadczy chociażby fakt, że jedynie w 1993 r. do organów prokuratury wpłynęło 794 tys. skarg na naruszenie prawa; 81,6 tys. z nich uznano za uzasadnione.⁴³ Od roku 2001 nie istniało odrębne sądownictwo administracyjne. Obecnie w ramach reformy sądownictwa i prokuratury jest ono tworzone od podstaw (trwa proces legislacyjny). Niektóre założenia reformy budzą kontrowersje wśród sędziów i ugrupowań liberalnych (zwłaszcza obawy o faktyczne ograniczenie niezawisłości sędziowskiej). Reforma ta ma wielkie zadanie do spełnienia, chodzi o zmianę sposobu funkcjonowania całego systemu sądownictwa. Jednakże jej realizacja napotyka liczne przeszkody. Prezydent zgłosił, a następnie wycofał w styczniu 2001 r. projekt zmian w Kodeksie Postępowania Karnego, pozbawiający prokuraturę prawa decydowania o stosowaniu aresztu i przekazujący tę kompetencję sądom (zgodnie z normą konstytucyjną). Także parlament nie uchwalił, na wniosek prokuratury, innych zmian prawnych, ograniczających jej kompetencje. Reforma nie została zatem faktycznie

⁴¹ S. Kowaliow, dz. cyt., s. 97.

⁴² „Wydarzenia w Czeczenii udowodniły skuteczność urzędu rzecznika praw człowieka. Kiedy Duma to pojęła, jak najszybciej postarała się o odebranie mi pełnomocnictw” – komentuje Kowaliow w swoich wspomnieniach. Tamże, s. 131–133.

⁴³ „Eurazja” 1996, nr 1, s. 140.

rozpoczęta.⁴⁴ Problem jest tym poważniejszy, że prasa i organizacje pozarządowe nieustannie donoszą o rażących uchybieniach w pracy sądów i prokuratury.⁴⁵

3.3. Pozarządowe organizacje ochrony praworządności

Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. gwarantuje jej obywatelom prawo do zrzeszania się, tworzenia organizacji społecznych, broniących wspólnych interesów oraz do pokojowych zebrani i demonstracji. Ustanawiając ideologiczną i polityczną różnorodność podkreślono, że żadna ideologia nie może stać się państwową i obowiązującą, a wszelkie stowarzyszenia społeczne, w tym także religijne, są równe w obliczu prawa. W ten sposób została formalnie zagwarantowana podstawowa zasada demokracji, czyli pluralizm.

W rozwoju ruchu zajmującego się ochroną praworządności w Rosji uchwalenie demokratycznej konstytucji jest swego rodzaju cezurą oddzielającą okres jego nielegalnej działalności od uprawomocnionego. Autorzy wyodrębniają trzy etapy kształtowania się pozarządowych organizacji ochrony praw człowieka.⁴⁶ Pierwszy okres, „dysydencki”, obejmuje lata 60. do połowy lat 80. Jego charakter determinował system totalitarny ówczesnej Rosji, kiedy tworzenie takich organizacji było zakazane. W tym okresie działacze ruchu domagali się wolności słowa i opinii, prawa do emigracji, wolności religii, a także prawa do kulturowego i narodowego samookreślenia. Cechowało go generalnie duże upolitycznienie, gdyż jego członkowie realizację idei praworządności wiązali z koniecznością zmiany ustroju.

Drugi okres, „legalny”, wiązał się z przestrzeganiem przez ZSRR Aktu Końcowego KBWE. Przywódcy Związku Sowieckiego, uczestnicząc w procesie KBWE, nie zdawali sobie sprawy z potencjału politycznego, jaki miał w sobie tak zwany ludzki wymiar konferencji.⁴⁷ Gdy obywatele we własnym kraju zaczęli się powoływać na zapisy Aktu Końcowego, gwarantujące im prawa i wolności polityczne, władze rozpoczęły propagandową walkę o korzystną dla nich

⁴⁴ Patrz szerzej: M. Menkiszak, *Rok Putina*, „Prace Ośrodka Studiów Wschodnich”, Warszawa 2001, s. 8–9.

⁴⁵ Por. W. Radziwinowicz, *Rosja. Proces o zamachy, wyrok za co innego*, „Gazeta Wyborcza”, 14 listopada 2001; Raporty Amnesty International: <http://www.amnesty.org.pl> i Human Rights Watch: <http://www.hrw.org>

⁴⁶ Periodyczka za: *Współczesna Rosja...*, s. 155–162.

⁴⁷ Por. R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, s. 200–230.

implementację postanowień aktu. Jednak procesu demokratyzacji nie dało się już cofnąć. Wielu autorów uważa, że to właśnie proces KBWE doprowadził do pierestrojki Gorbaczowa i ostatecznego rozpadu ZSRR. Największym osiągnięciem ruchu w ówczesnym okresie było wyjście z podziemia wcześniej zakazanych organizacji. Na przełomie dekad w Rosji zaczął się ponadto żywiołowy proces tworzenia nowych pozarządowych organizacji, których celem był rozwój instytucji demokratycznych i przestrzeganie międzynarodowych standardów praw człowieka.

Okres ten, jak każdy przejściowy, charakteryzował się mnóstwem paradoksów. Rosja zawsze stała na stanowisku nadrzędności zasady nieingerencji w wewnętrzne sprawy państwa i suwerenności nad prawami człowieka. Jednakże podczas moskiewskiej konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE to właśnie radziecka delegacja, składająca się głównie z byłych dysydentów, popierała najbardziej radykalne propozycje, które Zachód odrzucał. Dotyczyły one zaostrzenia międzynarodowej kontroli i odejścia od obowiązującej zasady zgody wszystkich państw członkowskich na podjęcie określonych działań interwencyjnych.⁴⁸

Trzeci okres związany jest z przyjęciem Konstytucji FR. Organizacje ds. ochrony praworządności skupiły się wówczas na pomocy obywatelom w realizacji ich konstytucyjnych praw i swobód, udoskonaleniu prawodawstwa i formowaniu państwa prawa. Organizacje te podzieliły się, ze względu na kierunek swojej działalności, na dwie podstawowe kategorie. Do pierwszej grupy, organizacji zajmujących się problemem praworządności w ogóle, które prowadzą działalność we wszystkich dziedzinach prawodawstwa, można zaliczyć np. Stowarzyszenie Ochrony Praworządności – „Memorial”. Do drugiej należą te, które zawężają swoje zainteresowania do jednej konkretnej sfery, przykładowo Moskiewskie Naukowe Centrum Badań nad Prawami Człowieka. Udziela ono pomocy rosyjskim organizacjom ds. ochrony praworządności w ich uczestnictwie w procesie transformacji państwa rosyjskiego w społeczeństwo demokratyczne, w którym są szanowane prawa człowieka. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości FR w Rosji zarejestrowanych jest ponad 500 pozarządowych organizacji ochrony praworządności.

⁴⁸ Kowaliow konkluduje: „Najznakomitsze, że nasi oponenti posłużyli się tradycyjnym radzieckim argumentem: niedozwolone jest mieszanie się w wewnętrzne sprawy obcego państwa. Niedozwolone to niedozwolone: dzięki temu wy macie teraz swoją Jugosławię, a my naszą Czeczenię”, S. Kowaliow, dz. cyt., s. 114.

Wiele z działających w Rosji organizacji ma zasięg międzynarodowy, wśród nich najbardziej znana jest Amnesty International – Oddział w Rosji (*Rossijskoje oddielenije*). Występuje ona w obronie podstawowych praw człowieka, prowadzi też szeroką działalność propagandową w celu uświadomienia ludziom ich praw i naruszeń. Poprzez swoje akcje dąży do uwolnienia wszystkich więźniów sumienia, czyli ludzi pozbawionych wolności z powodu swoich przekonań, pochodzenia etnicznego, płci, języka, koloru skóry, lecz niewzywających do stosowania przemocy. Stara się zapewnić sprawiedliwy i szybki sąd więźniom politycznym, walczy o zniesienie kary śmierci, występuje przeciw torturom i brutalnemu traktowaniu, próbuje nie dopuszczać do wykonywania egzekucji bez orzeczenia sądu.

Działalność o podobnym charakterze prowadzi również rosyjskie Zjednoczenie „Prawo do Życia i Godności Obywatelskiej” (*Objedinenije „Prawo na żyzn’ i graždanskoje dostoinstwo”*) zarejestrowane w 1994 roku. Powstało ono w celu przeciwstawiania się stosowaniu kary śmierci i innym formom naruszania prawa do życia. Udziela pomocy ludziom niebędącym w stanie zapewnić sobie dostatecznej obrony prawnej, byłym więźniom w momencie ich uwolnienia, uczestniczy w realizacji projektów o charakterze humanitarnym, szczególnie w odniesieniu do więzień, oraz w programach pomocy ludziom nieobjętym ochroną socjalną państwa.

Dużą aktywność wykazują organizacje o rodowodzie amerykańskim, jak na przykład Moskiewski Oddział Pokojowej Fundacji „Carnegie” czy Rosyjsko-Amerykańska Organizacja ds. Praw Człowieka, której przewodniczy S. Kowaliow. Obie zajmują się badaniem stopnia respektowania praw człowieka w Rosji, wydają publikacje i organizują seminaria oraz konferencje z zakresu praworządności. W zakres działalności Rosyjsko-Amerykańskiej Organizacji wchodzi ponadto przygotowywanie materiałów związanych z ochroną prawa człowieka dla przedstawicielstw dyplomatycznych..

Rosyjscy działacze współpracują z międzynarodowymi organizacjami, w szczególności z ONZ, która posiada najbardziej sformalizowane kontakty z organizacjami pozarządowymi. Przykładem jest Moskiewski Komitet Obrony Demokracji i Praw Człowieka (*Moskowskij komitet za diemokratiju i prawa czelowieka*), funkcjonujący w Rosji od 1992 roku. Poza działalnością wewnątrz kraju (analizy i informowanie organów władzy oraz pozarządowych organizacji na temat stopnia przestrzegania praw człowieka) prezentuje informacyjno-analityczny raport na dorocznych przesłuchaniach w ONZ.

Zbieraniem informacji na temat naruszania praw człowieka zajmuje się również Fundacja Obrony Jawności (*Fond zaszczyty głasnosti*) oraz Stowarzyszenie Ochrony Praworządności – „Memoriał” (*Prawozaszcitnoje obszczestwo – „Miemoriał”*). Pierwsza z tych fundacji skupia się na pomocy prawnej dla środowiska dziennikarzy i prasy. Natomiast „Memoriał” zajmuje się także ochroną praw mniejszości narodowych, naruszaniem prawa człowieka w wyniku międzynarodowych konfliktów zbrojnych, procesów sądowych itp. Zasluguje ono na szczególną uwagę, ponieważ było jedną z pierwszych organizacji działających w obronie praw człowieka w Rosji.⁴⁹ Działacze „Memoriału” od początku czynnie protestowali przeciwko wojnie w Czechenii, organizując wiece i pikety przed gmachami rządowymi. Ich uczestnicy byli wielokrotnie zatrzymywani i sądzeni. Głównym zadaniem stowarzyszenia jest rzetelne udokumentowanie przebiegu wojny. W tym celu od początku jej trwania do Czechenii wysyłane są tak zwane misje obserwatorów, których zadaniem jest rejestracja wszelkich faktów naruszenia praw człowieka (przygotowują one m.in. raporty o obozach filtracyjnych dla Czechenów, o cywilnych ofiarach rosyjskich akcji). Organizacji tej, już po zarejestrowaniu, wielokrotnie grożono pociągnięciem do odpowiedzialności za „rozposzechnianie fałszywych informacji”.

Wojna w Czechenii spowodowała powstanie wielu organizacji skupiających osoby poszkodowane. Przykładem jest Fundacja „Prawo Matki” (*Fond „Prawo matieri”*), zajmująca się obroną praw rodziców, których synowie stracili życie, odbywając służbę wojskową na terytorium FR i WNP, czy Komitet Pomocy Uchodźcom i Przymusowym Przesiedleńcom „Współdziałanie Obywatelskie” (*Komitiet „Grażdanskoje sodiejstwije” pomoszczi bieżencam i wynużdiennym pieriesielencam*), którego działalność polega na konsultacjach, pomocy prawnej i dobroczynnej dla uchodźców oraz pośredniczeniu w kontaktach z władzami państwowymi.

Jak widać różna jest geneza organizacji zajmujących się ochroną praw człowieka w Rosji. Przeważają jednak organizacje będące odpowiedzią na konkretne problemy, zajmujące się wąskim wycinkiem naruszeń praw człowieka. Ich dynamiczny rozwój z jednej strony napawa optymizmem, ponieważ wskazuje na uaktywnianie się oddolnych działań społeczeństwa, na tworzenie się społeczeństwa obywa-

⁴⁹ Stowarzyszenie powstało w 1987 roku z inicjatywy grupy demokratów, przede wszystkim – A. Sacharowa. Por. „Karta” 1995, nr 15, s. 138–139.

telskiego, z drugiej jednak jest dowodem na to, iż respektowanie praw człowieka w Rosji pozostawia jeszcze wiele do życzenia.

4. Problem praw człowieka w Czeczenii

„Ci, którzy myśleli, że z chwilą upadku komunizmu Rosja rozpocznie ewolucję w kierunku liberalnych demokracji typu zachodniego, muszą pod naporem faktów przyznać się dzisiaj do błędu. Wypadki w Czeczenii dowodzą, że Rosja nie umie zerwać ze swoją przeszłością i że to, co mówiono o ZSRR jako o »więzieniu narodów«, dotyczy także Rosji pokomunistycznej”.⁵⁰

Oddziały rosyjskie wkroczyły do Republiki Czeczenii w grudniu 1994 r., oficjalnie w celu przywrócenia porządku na terytorium, które ogłosiło niepodległość. Napotkały zbrojny opór. W trakcie pierwszej wojny czeczeńskiej zginęło około 2 tys. żołnierzy rosyjskich i nieznaną liczbą czeczeńskich bojowników. Liczbę zabitych cywili szacuje się na tysiące lub nawet dziesiątki tysięcy. Ponad 300 tys. ludzi musiało opuścić swoje domy. Tym tragicznym statystykom z pola walki towarzyszyły liczne relacje o pogwałceniach praw człowieka.

Oficjalnie głoszonym celem drugiej czeczeńskiej kampanii było wytropienie i ukaranie czeczeńskich terrorystów, oskarżanych o przeprowadzenie na przełomie lata i jesieni 1999 r. serii zamachów bombowych w Moskwie i w dwóch innych rosyjskich miastach. Wkroczenie do Dagestanu islamskich ekstremistów z Czeczenii, a także zamachy bombowe stworzyły władzom Rosji możliwość rozpoczęcia gigantycznej kampanii propagandowej. Zamachy przypisano grupom islamistów z Czeczenii. Pomimo braku prawnie potwierdzonych dowodów i mimo iż do zamachów tych nie przyznało się żadne ugrupowanie, zdołano przekonać społeczeństwo, że konieczne jest użycie siły przeciwko Czeczenii. Przedstawienie wojny w Czeczenii jako akcji broniącej bezpieczeństwa i życia obywateli rosyjskich nie tylko zamknęło usta opozycji, ale wręcz zmusiło ją do przyłączenia się do prowadzonej przez Kreml akcji propagandowej. Krytyka działań zbrojnych groziła bowiem oskarżeniem o sprzyjanie terrorystom.⁵¹

⁵⁰ A. W. Pawluczuk, dz. cyt.

⁵¹ J. Cichocki, J. Darczewska, *Wojny sukcesyjne*, Raport OSW, marzec 2000, <http://www.osw.waw.pl>, por. sprawa dziennikarza Andrieja Babickiego, oskarżonego o współpracę z bojownikami czeczeńskimi. M. Przelomiec, *Rosja pomiędzy wyborami*, [w:] *Rosja 2000...*; wywiad z Władimirem Putinem opublikowany w dzienniku „Kommersant”, za: *Rosja 2000...*, s. 229–231.

Celem „antyterrorystycznej operacji” miało być przede wszystkim zaprowadzenie w republice elementarnego ładu oraz przywrócenie nad nią rosyjskiej jurysdykcji. Czeczenia przedstawiana była i jest jako siedlisko zła, rozsądnik terroryzmu i islamskiego fundamentalizmu, zorganizowanej przestępczości, jednym słowem – „bandycka republika”, zagrażająca stabilności nie tylko sąsiadujących z nią innych republik Północnego Kaukazu, ale także państw Zakaukazia.⁵²

Konfliktu w Czeczenii z wielu względów nie można jednak zakwalifikować jako interwencji zbrojnej, a tym bardziej jako operacji antyterrorystycznej w klasycznym rozumieniu tych pojęć. Charakter operacji militarnej oraz związane z tym relacje pomiędzy Rosjanami i Czeczenami nie pozwalają patrzeć na obecny konflikt inaczej niż jak na wojnę rosyjsko-czeczeńską. Konflikt w Czeczenii pozbawiony jest jakichkolwiek symptomów mogących sugerować, że rosyjscy żołnierze występują w obronie jednych Czeczenów przeciw innym. Rosjanie od początku operacji określają władze czeczeńskie jako przestępców, a „opozycję” wobec prezydenta Maschadowa zaczęli tworzyć dopiero w drugim miesiącu wojny.⁵³ Tymczasem, jak podają rosyjskie media, bojownicy czeczeńscy potrafią nie tylko skutecznie zastraszyć cywilów, ale także, dzięki nieformalnym, a czasami mafijnym kontaktom z wyższymi rosyjskimi dowódcami – lokalne administracje. Bojownicy swobodnie poruszają się po całej republice i pozostają bezkarni.⁵⁴

Wojna w Czeczenii ma przede wszystkim na celu konsolidację społeczeństwa wokół Kremla i odwrócenie uwagi Rosjan od kryzysu, w jakim znalazło się państwo.⁵⁵ Okazała się ona skutecznym narzędziem prowadzącym do wzrostu autorytetu władzy prezydenckiej. Ceną za to jest odejście od procedur demokratycznych w tym naruszenia swobód obywatelskich i praw człowieka. Starając się ukryć

⁵² J. Rogoża, „*Bandyckiej Republiki*” *Życie po Życiu*, <http://www.osw.waw.pl/ramy1.htm>, 18 stycznia 2001.

⁵³ Potencjalni prorosyjscy przywódcy Czeczenii co najmniej od poprzedniej wojny mieszkają w Rosji i praktycznie nie mają zaplecza społecznego. Nieliczni prorosyjscy bojownicy dowodzeni przez Bislana Gantemirowa w większości trafili do Czeczenii prosto z rosyjskich więzień. Tamże.

⁵⁴ Szef administracji nizinnej i tradycyjnie prorosyjskiego rejonu naurskiego (północna Czeczenia) S. Ponomarienko opowiedział gazecie „Izwestia” o bojownikach spacerujących po jednej ze stanic podczas godziny milicyjnej i demonstrujących, kto jest prawdziwym „gospodarzem” wioski. „Izwestia”, 10 stycznia 2001.

⁵⁵ Por. L. Unger, *Waterloo Jelcyna*, „Wprost”, 15 stycznia 1995; *Wojna Pomaga Imperialistom*, „Gazeta Wyborcza” – Rozmowa z Emilem Painem; J. Cichocki, J. Darczewska, dz. cyt.

faktyczną słabość Rosji, rządzący zdają się odwoływać do wypróbowanych już mechanizmów integrujących społeczeństwo, takich jak kreowanie wroga i zastraszanie środowisk demaskujących bezradne bądź niezgodne z prawem postępowanie władz.⁵⁶

Wojna ma na celu „zapobieżenie rozpadowi i poniżeniu Rosji” (oficjalne stwierdzenie prezydenta W. Putina). Zadaniem operacji jest spacyfikowanie zbuntowanej republiki i niedopuszczenie do jej odłączenia się od Rosji. Środkiem – fizyczna likwidacja jak największej liczby tak aktywnych, jak i potencjalnych bojowników. Nie chodzi przy tym o zagładę całego narodu, ale o stworzenie swoistej „luki pokoleniowej”, co miałyby zapewnić Moskwie spokój w Czeczenii na okres mniej więcej dekady (dwóch kadencji prezydenckich W. Putina). Celem ma być w przyszłości stworzenie „lokalnych elit, które będą rozumiały, że dla Czeczenii jest korzystne pozostanie w Federacji Rosyjskiej”.⁵⁷ Nie chodzi tu bynajmniej o „zaprowadzenie konstytucyjnego porządku” i pomoc mieszkańcom Czeczenii, ponieważ kampanii wojennej nie towarzyszą rzeczywiste próby pokojowego rozwiązania konfliktu.⁵⁸

Jednym z argumentów przemawiających za interwencją militarną miało być też zagrożenie, jakie Czeczenia stanowiła dla swoich sąsiadów (Inguszetii, Dagestanu, Gruzji i leżących wzdłuż czeczeńskiej granicy rejonów Kraju Stawropolskiego). Wydaje się jednak, że obecnie Czeczenia destabilizuje sytuację na Kaukazie w stopniu o wiele większym. Najpoważniej – w Inguszetii, gdzie schroniło się około 200 tys. czeczeńskich uchodźców. (Inguszetia liczy niewiele ponad 300 tys. mieszkańców).⁵⁹

Nie wnikając w szanse na polityczne rozwiązania konfliktu, warto ocenić działania Rosji z perspektywy przestrzegania przez nią międzynarodowych standardów w dziedzinie praw człowieka. Nie jest to zadanie łatwe, ponieważ Rosjanie konsekwentnie sprzeciwiają się wpuszczaniu dziennikarzy i niezależnych obserwatorów na teren walk. Wszystkie prezentowane w tej pracy informacje pochodzą z raportów międzynarodowych organizacji, zajmujących się przestrzeganiem praw człowieka, w szczególności Amnesty International (AI), Human Rights Watch oraz OBWE i Rady Europy.

⁵⁶ J. Cichocki, J. Darczewska, dz. cyt.

⁵⁷ Wywiad z Władimirem Putinem, *Rosja 2000...*, s. 235–236.

⁵⁸ Por. S. Kowaliow, dz. cyt., s.138 i n.

⁵⁹ Por. J. Rogoża, dz. cyt.

4.2. Cywilne ofiary wojny

Międzynarodowe prawo humanitarne zabrania bezpośredniego atakowania ludności i obiektów cywilnych lub atakowania bez różnicowania celu. Wymaga ono także ścisłego zagwarantowania bezpieczeństwa podczas przeprowadzania ataków na obiekty wojskowe, w tym wcześniejszego efektywnego ostrzeżenia o atakach, które mogłyby dotknąć ludność cywilną.

Rosyjscy wojskowi twierdzą, że ich powietrzne i artyleryjskie ataki na Czeczenię skierowane są na cele militarne, będące bastionami uzbrojonych islamskich grup partyzanckich oraz zaprzeczają temu, że atakowano osoby i obiekty cywilne. Jednak liczba ostatnich incydentów szeroko nagłaśnianych w międzynarodowych mediach sugeruje nieprawdziwość tego twierdzenia. Przeprowadzane przez rosyjskie wojska bombardowania Czeczenii (zwłaszcza te rozpoczęte we wrześniu 1999 r.) spowodowały śmierć i ucieczkę tysięcy osób cywilnych z republiki. Bombardowano z powietrza lub poddawano ostrzałowi artyleryjskiemu cywilne konwoje przewożące ludzi uciekających przed konfliktem, szczególnie te, które przemieszczały się główną drogą prowadzącą z Czeczenii do Inguszetii. Wojska rosyjskie atakowały również szpitale, personel medyczny i pojazdy oznakowane symbolem Czerwonego Krzyża. Ostrzału ludności cywilnej uchodzącej z terenów objętych walkami dokonywano mimo wynegocjowanych „korytarzy humanitarnych”.⁶⁰

Nie ma wątpliwości, że osoby cywilne, w tym także kobiety i dzieci zabijane były świadomie. Działania Rosji świadczą o przyjęciu planu zastraszenia czy wręcz eliminacji jak największej liczby Czeczenów z pokolenia potencjalnie zdolnego do oporu. Przebieg operacji wojskowej w Czeczenii zdaje się zakładać, że przeciwnikami Rosjan w równym stopniu jak uzbrojeni partyzanci jest ludność cywilna republiki. Udokumentowane przez organizacje praw człowieka wypadki masowych mordów na ludności cywilnej ujawniły najgorsze oblicze państwa rosyjskiego, bezwzględnie realizującego cele polityczne metodami zbliżonymi do czystek etnicznych znanych z innych rejonów świata.⁶¹

Nie można oszacować dokładnej liczby strat wśród osób cywilnych lub określić ich okoliczności z powodu stanu bezpieczeństwa

⁶⁰ Szerzej zob.: raporty Amnesty International, Human Rights Watch; Ośrodka Studiów Wschodnich.

⁶¹ J. Cichoński, J. Darczewska, dz. cyt.

w znacznym stopniu utrudniającego niezależnym mediom i obserwatorom praw człowieka regularny wstęp do Czeczenii. Dostępne raporty na temat wielu incydentów sugerują, że wojska rosyjskie nie podejmują odpowiednich środków bezpieczeństwa w celu ochrony ludności cywilnej.⁶²

Siły rosyjskie, przeprowadzając „operacje czyszczenia” w miastach i wioskach oraz w punktach granicznych, dokonują samowolnych zatrzymań i stosują przemoc wobec ludności cywilnej nieproporcjonalną do potrzeb. Według Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, do połowy 2001 r. zatrzymano w Czeczenii ponad 15 000 osób. Czeczeńcy są przetrzymywani w tak zwanych „obozach filtracyjnych” bez dostępu do krewnych, prawników i w izolacji od świata zewnętrznego. Celem tych akcji jest przepuszczanie przez obozy jak największej liczby mężczyzn zdolnych do noszenia broni.⁶³ Osoby, które przeżyły takie zatrzymanie, informowały, że ofiary są regularnie i systematycznie torturowane: bite młotkami i pałkami, gwałcone, rażone prądem i duszone gazem łzawiącym. Niektóre relacje zatrzymanych mówiły o piłowaniu zębów lub biciu w obydwie uszy jednocześnie, tak by rozerwać bębrenki. Systematycznym biciem próbuje się wymusić na zatrzymanych zeznania, w tym przyznanie się do popierania czeczeńskich bojowników.

Ostatnio kilka większych rosyjskich „centrów zatrzymań” i obozów „filtracyjnych”, takich jak Czernokozowo w północnej Czeczenii, było w ograniczonej mierze monitorowane przez organizacje międzynarodowe, m.in. Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża. Jednakże odkąd rozpoczął się monitoring, siły rosyjskie zorganizowały przetrzymywanie więźniów w nowych, tajnych miejscach zatrzymań, w tym także w dołach wykopanych w ziemi przy wojskowych punktach kontrolnych.

Żołnierze i strażnicy rosyjscy często domagają się od krewnych osób zatrzymanych, aby przekazali broń, pieniądze lub żywność w zamian za uwolnienie. Sumy wahają się od kilkuset do kilkunastu ty-

⁶² Na przykład 24 października 1999 r. władze Czeczenii ogłosiły, że od rozpoczęcia bombardowań zabitych zostało około 2,5 tys. cywilów, z czego połowa to kobiety i dzieci. Por. szczegółowe relacje AI z bombardowań Groznego i innych miejscowości w Czeczenii, <http://www.amnesty.org.pl>

⁶³ Potwierdził to m.in. wysłannik prezydenta Czeczenii Szarip Jusupow. Na konferencji prasowej w Moskwie stwierdził on, że od wszystkich zatrzymanych pobierane są odciski palców i sprawdzane paszporty, a ci, którzy uważani są za podejrzanych, są oddzielani od swych rodzin i przetrzymywani przez wiele dni w obozach filtracyjnych. Tamże.

sięcy dolarów. Gdy rodziny na okup nie stać, „zakładnicy” przepadają bez śladu. Podczas zatrzymań tysiące osób „zaginęło”. Zwłoki osób „zaginionych” są również sprzedawane ich rodzinom przez żołnierzy.⁶⁴

4.3. Naruszenia praw uchodźców

Intensywne ataki powietrzne zmusiły, według oficjalnych szacunków, prawie 300 tys. mężczyzn, kobiet i dzieci do opuszczenia Czeczenii. Około połowa z nich schroniła się w sąsiedniej Inguszetii, według Rosyjskiego Ministerstwa Stanów Nadzwyczajnych, kolejne 10 tys. osób przebywa w Północnej Osetii, 4 tys. na Terytorium Stavropolskim i 3 tys. w Republice Dagestanu. Mniejsze grupy uciekły do Gruzji i Azerbejdżanu.

Mimo opanowania większości terytorium Czeczenii uchodźcy nie wracają do swoich domów w słusznej obawie, że będą obiektem ataków wojsk rosyjskich. Niepokojący jest brak dostępu uchodźców do organizacji pozarządowych i agencji ONZ odpowiedzialnych za ochronę i pomoc humanitarną oraz doniesienia, że ludziom uciekającym przed konfliktem nie pozwala się przekraczać granic. Oddziały rosyjskie zamknęły większość dróg z Czeczenii do Inguszetii. Wiele tysięcy cywili próbujących dostać się do Inguszetii zostało zawrócone przez wojska federalne do Czeczenii. Według doniesień prasowych, oficerowie federalnych wojsk rosyjskich otrzymali rozkaz strzelania do każdej osoby w zasięgu wzroku, próbującej przekroczyć granicę Czeczenii z Inguszetią. Władze FR tłumaczą swoje działania tym, że wśród uciekających cywili mogą kryć się terroryści.

Według doniesień mediów, rząd Federacji Rosyjskiej rozpoczął proces powrotu przemieszczonych ludzi do kontrolowanych przez Rosjan regionów Czeczenii. Biorąc pod uwagę nieobecność międzynarodowych organizacji, należy mieć bardzo poważne wątpliwości co do tego, czy zmiana miejsca pobytu tych przemieszczonych ludzi jest dobrowolna i czy są oni dobrze informowani.

Działania te są pogwałceniem międzynarodowych standardów zawartych w Zasadach Przewodnich Wewnętrznego Przesiedlenia ONZ, zaakceptowanych Rezolucją 1998/50 Komisji Praw Człowieka. Zasada 14 mówi, że każda przemieszczona wewnętrznie osoba ma prawo do swobodnego przemieszczania się i wyboru miejsca pobytu. Ta

⁶⁴ Komunikaty Prasowe „AI News Service”, 30 marca 2001, <http://www.amnesty.org.pl>

sama zasada zapewnia także osobom przemieszczonym wewnątrznie prawo do swobodnego poruszania się w i poza obozami i innymi siedzibami. Zasada 15 mówi, że przemieszczeni wewnątrznie mają: prawo do szukania bezpieczeństwa w innych częściach kraju, do opuszczenia kraju i szukania azylu w innym kraju, do ochrony przed przymusowym powrotem lub przesiedleniem do jakiegokolwiek miejsca, gdzie ich życie, bezpieczeństwo, wolność lub zdrowie byłoby w niebezpieczeństwie. Akcja przymusowego zawracania uchodźców szukających azylu bez możliwości rozpatrzenia przyczyn, dla których go szukają, jest więc pogwałceniem międzynarodowego prawa uchodźczego.

We wrześniu 1999 r. Rada Bezpieczeństwa jednogłośnie przyjęła Rezolucję 1265, która zawierała między innymi stwierdzenie, że Rada „podkreśla znaczenie bezpiecznego i neutrudnianego dostępu personelu humanitarnego do cywili w trakcie konfliktów zbrojnych, w tym także do uchodźców i osób wewnątrznie przesiedlonych oraz ochrony pomocy humanitarnej do nich skierowanej”. Niestety w przypadku Rosji rezolucja ta jest niczym nieznaczącą deklaracją.

Według Deklaracji ONZ o Azylu Terytorialnym, udzielenie przez państwo azylu osobie, która może się powołać na Artykuł 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, jest aktem pokojowym i humanitarnym, który jako taki nie może być postrzegany przez inne państwo jako nieprzyjazny. Tymczasem Rosja wywiera presję na rządy państw ościennych udzielających azylu uchodźcom z Czeczenii. Szczególnie dotyczy to Gruzji: w regionach granicznych mają miejsce akcje zbrojne sił federalnych (87-kilometrowa granica Czeczenii i Gruzji jest silnie strzeżona), ponadto Rosja blokuje dopływ gazu do fabryk gruzińskich.⁶⁵

4.4. Dyskryminacja Czeczeńców

We wrześniu 1999 r. rosyjskie służby bezpieczeństwa i władze lokalne w Moskwie i innych dużych miastach rozpoczęły akcję, która stała się masową kampanią zastraszającą, mającą na celu wprowadzenie bezprawnych „zezwoleń na pobyt” lub „meldunków”, co skierowane było głównie przeciwko Czeczeńcom i innym ludziom z Kaukazu. Według doniesień, tylko we wrześniu w Moskwie policja zatrzymała do 20 tys. osób niezarejestrowanych. Władze w Moskwie utrzy-

⁶⁵ Szerzej zob.: raporty Amnesty International, Human Rights Watch; Ośrodek Studiów Wschodnich.

mują, że około 10 tys. osób niebędących mieszkańcami Moskwy, które nie posiadały zezwoleń na pobyt i którym odmówiono zameldowania, zostało deportowanych z miasta. AI otrzymywała doniesienia mówiące o arbitralnych aresztowaniach i wydaleniach oraz o przypadkach złego traktowania w aresztach Czeczeńców i innych ludzi z Kaukazu przez rosyjskie służby bezpieczeństwa. W kilku przypadkach policja fabrykowała przeciw nim zarzuty kryminalne i podrzucała im narkotyki lub broń. W samej tylko Moskwie skazano na więzienie ponad 50 Czeczeńów, mimo niepodważalnych dowodów, że wniesione przeciw nim sprawy zostały sfabrykowane. Liczne były też doniesienia o torturowaniu i znęcaniu się przez policję nad Czeczenami.

Brak „zameldowania” lub „zezwolenia na pobyt” zdaje się być używany przez władze jako pretekst do zatrzymywania mieszkańców Kaukazu na ulicach w celu sprawdzenia tożsamości, a następnie osadzania ich w aresztach. Według doniesień ze źródeł w moskiewskiej policji, funkcjonariusze służb policyjnych mieli otrzymać rozkaz zatrzymywania każdego Czeczeńca na ulicy, bez względu na jego status meldunkowy, i odmawiania rejestracji. Te same źródła mówią o obozach niedaleko Moskwy dla zatrzymanych Czeczeńców, którzy mieli być wymieniani na rosyjskich jeńców wojennych.

System tak zwanej „propiski” (zezwolenia na pobyt) został zniesiony w 1991 roku. Mimo to lokalne władze Moskwy, St. Petersburga i innych dużych miast wprowadziły ściśle zasady wymagające uprzedniego oficjalnego pozwolenia na pobyt. Imigranci, osoby wewnętrznie przesiedlone lub szukające azylu, które nie mają zezwolenia na pobyt, nie mają dostępu do opieki medycznej, socjalnej i edukacji i są często arbitralnie aresztowane i wydalane przez funkcjonariuszy służb policyjnych.⁶⁶

4.5. Stanowisko Rosji i reakcje Zachodu

Polityka Rosji w stosunku do kwestii czeczeńskiej polega na odrzucaniu wszelkich oskarżeń dotyczących naruszeń praw człowieka. Władze konsekwentnie nie przyjmują do wiadomości wyników badań w sprawie tortur i maltretowania i innych naruszeń przeprowadzonych przez niezależne organizacje praw człowieka.

Na przykład biuro prasowe prezydenta Rosji odrzuciło zarzuty przedstawiciela Departamentu Stanu USA R. Bouchera dotyczące „nadużyć siły i łamania praw człowieka w Czeczenii”, stwierdzając,

⁶⁶ Por. szczegółowe relacje AI w rocznych raportach z lat 2000 i 2001.

że wypowiedź amerykańskiego polityka prawdopodobnie opierała się na niesprawdzonych informacjach opublikowanych w prasie USA.⁶⁷

Federacja Rosyjska nie stosuje się również do zaleceń formułowanych przez międzynarodowe organizacje. Odmówiła na przykład akceptacji zaleceń zawartych w rezolucji w sprawie Czeczenii przyjętej przez Komisję Praw Człowieka ONZ w 2000 r., twierdząc, że są one „nie do przyjęcia”. Odmawia również wstępu do Czeczenii niezależnym obserwatorom sytuacji praw człowieka i niezależnym mediom. Między innymi nie zgodziła się rok temu na odwiedzenie przez Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka kilku sekretnych „obozów filtracyjnych”, o których istnieniu poinformowała Amnesty International.⁶⁸ Jeśli już ktoś jest wpuszczany do Czeczenii, ma szansę spotkać się tylko z przedstawicielami prorosyjskiej administracji i dowództwa sił federalnych (np. Delegacja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy spotkała się 14 stycznia 2002 r. w Grozным z premierem prorosyjskiego rządu republiki S. Iljasowem). Rosjanie dezinformują o stratach w Czeczenii i dementują wszelkie doniesienia mediów stawiające stronę rosyjską w niekorzystnym świetle.⁶⁹

Rządowi rosyjskiemu brakuje woli politycznej do podjęcia dochodzeń w sprawie naruszeń praw człowieka w Czeczenii. Zaledwie 62 z 740 spraw karnych wniesionych przeciwko rosyjskim żołnierzom w Czeczenii dotyczy praw człowieka: pozostałe sprawy mają charakter kryminalny i dotyczą głównie stosowania przemocy w szeregach armii. Wśród spraw wniesionych żadna nie dotyczy stosowania tortur. Do dnia dzisiejszego żaden żołnierz ani funkcjonariusz służb bezpieczeństwa nie został skazany przez sąd za popełnianie zbrodni przeciwko ludności cywilnej w Czeczenii. Do urzędu Specjalnego Przedstawiciela Prezydenta Federacji Rosyjskiej ds. Praw Człowieka w Republice Czeczenii W. Kalamanowa, wpłynęło 12 000 skarg wniesionych przez ludność cywilną, z czego 1 200 dotyczyło samowolnych zatrzymań i „zaginięć”. Do stycznia 2001 r. prokuratura wniosła niespełna 150 spraw dotyczących „zaginięć”. Dochodzenia te często są umarzane, choć los ponad tysiąca osób, które „zaginięły”, wciąż jest niezmany.

⁶⁷ Moskwa odrzuca amerykańskie oskarżenia. Wiadomości OSW z 12 stycznia 2002, <http://www.osw.waw.pl>.

⁶⁸ Powodem, jak podano, były „zła pogoda oraz problemy z bezpieczeństwem”. Por. *Raport roczny AI 2001*.

⁶⁹ Por. Wiadomości OSW z 14 stycznia 2002; <http://www.osw.waw.pl>.

Zachód milczy na temat wojny na Kaukazie, by nie drażnić „syberyjskiego niedźwiedzia”. Rzadkie wypowiedzi polityków ograniczają się zwykle do stwierdzenia, że jest to wewnętrzna sprawa Rosjan. Czynnikiem determinującym reakcje państw zachodnich jest strach przed chaosem w Rosji. Uważa się, że proces reform jest tam dużo bardziej kruchy niż w innych byłych państwach komunistycznych w Europie Środkowej i Wschodniej. Dlatego nie należy robić niczego – np. nie powinno się zbyt mocno krytykować brutalnych interwencji w Czeczenii – co mogłoby osłabić pozycję prezydenta. „Lepiej by Rosja była nie do końca demokratyczna, ale stabilna politycznie i z silną władzą – nawet jeśli rządy stają się coraz bardziej brutalne – niż demokratyczna, ale niestabilna”.⁷⁰

Część zachodnich obserwatorów podziela argumentację Moskwy, że użycie siły to jedyny sposób na opanowanie chaosu, jaki zapanał po poprzedniej wojnie. Bardzo charakterystyczny jest ton raportu *An Agenda for Renewal. US-Russian Relations*, przygotowanego przez wpływowego amerykańskiego ośrodek analityczny Carnegie Endowment for International Peace, a ogłoszonego 7 grudnia 2000 roku. Według autorów „nie jest w interesie Zachodu, by Rosjanie po prostu wycofali się z Czeczenii, gdyż republika wróciłaby wówczas do stanu z lat 1996–1999, kiedy to rozkwitał bandytyzm i muzułmański ekstremizm”.⁷¹

S. Kowaliow, który wielokrotnie wysyłał apele do społeczności międzynarodowej, aby naciskała w celu przeprowadzenia rozmów pokojowych w Czeczenii, realistycznie ocenia szanse powodzenia takich działań. Komentując rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z kwietnia 2000 r.⁷², stwierdził, że „nigdy nie zostanie ona wykonana”, ponieważ nikt nie chce izolacji Rosji od świata demokratycznego (na skutek wykluczenia z Rady Europy) i żadne państwo nie zdobędzie się na rozpoczęcie procesu przeciwko Rosji, by się jej nie narazić.

⁷⁰ Zachód patrzy na Rosję, „Rzeczpospolita”, 2 lutego 1996.

⁷¹ J. Rogoża, dz. cyt.

⁷² Zgromadzenie wezwało Komitet Ministrów do natychmiastowego wszczęcia procedury wykluczenia Rosji z Rady Europy i zaleciło państwom–członkom rozpoczęcie procesu przeciwko Rosji przed sądem w Strasburgu. S. Kowaliow, *Realpolitik idealisty*, „Gazeta Wyborcza” 2000, nr 110, s. 11.

Zakończenie

Wiele mówi się ostatnio o historycznym wyborze, przed którym stoi Rosja. Jest to wybór między demokratyzacją i dołączeniem do Europy Zachodniej a powrotem do przeszłości, czyli do ideologii imperializmu i rządów autokratycznych. Nie ma prostych powrotów do historii, mimo to istnieje realne niebezpieczeństwo odejścia Federacji Rosyjskiej od procesów demokratyzacji. Dowodem na kruchość rządów prawa i poszanowania praw człowieka jest przebieg wojny w Czeczenii, a szczególnie przyzwolenie lub co najmniej bierność społeczeństwa w obliczu powszechnie znanych przypadków łamania praw człowieka.

W świadomości społecznej walczą dwie sprzeczne tendencje. Z jednej strony, istnieje powszechne poparcie dla systemu praw i wolności człowieka, czyli korzyści płynących z przyjęcia demokratycznego systemu rządów. Z drugiej strony, społeczeństwo nie jest gotowe do ponoszenia kosztów tej demokratyzacji, czyli wzięcia odpowiedzialności za własny los, za przyszłość swojego kraju.

Przed Rosją stoi ciągle niezrealizowane zadanie, bez którego zmiany w świadomości społecznej nie mogą zakończyć się powodzeniem. Chodzi o stworzenie nowego systemu prawnego promującego prawa człowieka i skutecznie zapobiegającego ich naruszeniom ze strony państwa, a także o wypracowanie poczucia praworządności w społeczeństwie. Według S. Kowaliowa idea praworządności „byłaby w stanie skonsolidować naród”⁷³, który przeżywa obecnie kryzys tożsamości. Próżnię powstała po upadku ideologii realnego socjalizmu i rozczarowaniu demokracją próbują Rosjanie wypełnić najrozmaitszymi wariantami myślenia mocarstwowego i marzeniami o rządach „silnej ręki”, która wprowadzi porządek. Siłą rzeczy kwestia przestrzegania praw człowieka schodzi na plan dalszy. Rosjanie nie wierzą, że stanowią siłę zdolną do wpływania na losy swojego kraju, że mają prawo egzekwować od władz przestrzeganie ich praw.

Prawdopodobnie zmiany w mentalności Rosjan są kwestią czasu, i należy pogodzić się z faktem, iż dopiero przyszłe pokolenia, wolne od obciążeń historycznych, będą w stanie w pełni urzeczywistnić w Rosji wartości demokratyczne.

⁷³ S. Kowaliow, dz. cyt., s. 188.

WKŁAD UNII EUROPEJSKIEJ NA RZECZ UMACNIANIA HUMANITARNEGO WYMIARU BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

Przemiany geopolityczne, które zaszły w Europie i na świecie na przełomie lat 80. i 90., wpłynęły również znacząco na zmiany percepcji nowych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego. Do tradycyjnego pojmowania bezpieczeństwa – w aspekcie militarnym – powszechnie dodaje się od początku lat 90. kolejne wymiary, tj.: polityczny, gospodarczy, społeczny i ekologiczny.¹ Dodatkowo niektórzy badacze stosunków międzynarodowych wskazują na jeszcze jeden aspekt bezpieczeństwa, definiowany w terminologii anglojęzycznej jako „human security”², co w przełożeniu na język polski można tłumaczyć jako „bezpieczeństwo humanitarne” lub dosłownie „bezpieczeństwo ludzkie”.

1. Pojęcie „bezpieczeństwa humanitarnego”

W literaturze brakuje jednomyślności w kwestii definicji pojęcia „bezpieczeństwa humanitarnego”. Z przeglądu wielu różnych stanowisk³ wyłaniają się jednak pewne elementy wspólne. Wśród autorów panuje relatywna zgodność co do tego, że pojęcie „bezpieczeństwo humanitarne” odnosi się do ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa na

¹ M. Pietraś, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa in statu nascendi*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 2, s. 29–52.

² Problematykę „human security” podjął jako pierwszy i spopularyzował UNDP w swoim *Human Development Report* z 1994 roku. Obecnie badania tego aspektu szeroko podejmowane są m. in. przez państwa skandynawskie, Kanadę, Japonię oraz różne ośrodki naukowe, m. in. przez Uniwersytet Narodów Zjednoczonych (UNU) oraz Uniwersytet Harvard w USA.

³ Zob.: http://www.hsph.harvard.edu/hpccr/events/hsworkshop/list_definitions.pdf

poziomie jednostek. Niektórzy autorzy poszerzają ten zakres podmiotowy również o społeczeństwa (ten element podnoszony jest głównie przez środowiska akademickie) oraz o kraje najmniej rozwinięte (Johan Galtung).

Według definicji UNDP – który jako pierwszy podjął tą kwestię w swoim raporcie z 1994 roku⁴ – kluczowe wartości w ramach pojęcia „human security” to „wolność od lęku” oraz „wolność od braku i niedostatku”. Za UNDP podobną definicję przyjęły następnie rząd Kanady⁵ oraz rząd Japonii.⁶ W przypadku tego ostatniego duży nacisk kładzie się ponadto na kwestię umacniania godności ludzkiej.

Większość pozostałych definicji zawiera dokładne omówienie tego, jakie elementy składają się na bezpieczeństwo humanitarne. Na przykład Ramesh Thakur, prorektor Uniwersytetu Narodów Zjednoczonych, odnosi to pojęcie do jakości i poziomu życia jednostek i społeczeństw; wszystko zaś to, co je degraduje, stanowi zagrożenie dla „human security”. Z kolei pani Sadako Ogata, była Wysoki Komisarz NZ do Spraw Uchodźców, a obecnie (od kwietnia 2001 roku) przewodnicząca Komisji Bezpieczeństwa Humanitarne, powstałej jako niezależny, ale współpracujący z systemem NZ organ⁷, wskazuje na następujące elementy istotne dla umacniania „human security”: zdolność państw i obywateli do zapobiegania i rozwiązywania konfliktów środkami pokojowymi, bez użycia przemocy, a po zakończeniu konfliktu zdolność do wdrażania w życie wysiłków pojednawczych; jednakowy dla wszystkich – bez dyskryminowania kogokolwiek – dostęp do procesów decyzyjnych i pełne uczestnictwo w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym oraz równość – dla wszystkich jednostek – praw i obowiązków wynikających z przynależności do danego państwa.

Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan, który przyjmuje definicję UNDP za punkt wyjścia, dokonuje jednak pewnej operacjonalizacji pojęcia i stwierdza, że „human security” w najszerszym sensie obejmuje takie elementy, jak: „przestrzeganie praw człowieka, dobre i efektywne rządzenie, dostęp do edukacji i opieki zdrowotnej oraz

⁴ *Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press 23. <http://www.undp.org/hdro/1994/94.htm> 08/02/01.

⁵ *Canada's Policy for Human Security*. Zob.: <http://www.dfaitmaeci.gc.ca/foreignp/humansecurity/humansecuritybooklet-e.asp>

⁶ *Ministry of Foreign Affairs 2000, Diplomatic Bluebook*, Chapter II. Section 3.A. Overview – Human Security. Zob.: <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2000/II-3-a.html>

⁷ <http://www.humansecurity-chs.org/>

zapewnienie każdej jednostce ludzkiej możliwości urzeczywistnienia tkwiącego w niej potencjału”. Kluczowe – według niego – wartości w tak pojmowanej definicji to: rozwój ekonomiczny, sprawiedliwość społeczna, ochrona środowiska naturalnego, procesy demokratyzacji, rozbrojenie oraz poszanowanie praw człowieka i rządów prawa.

Jak więc widać z przeglądu powyższych definicji „bezpieczeństwa humanitarnego” pojęcie to zawiera w sobie bardzo szerokie spektrum problemów. Pojawia się w związku z tym pytanie: Czy bezpieczeństwo humanitarne to tylko kolejny wymiar bezpieczeństwa międzynarodowego – jak chcą niektórzy badacze podejmujący tą problematykę – czy też może punkt docelowy ewolucji stosunków międzynarodowych – jak twierdzi Lincoln Chen?⁸ W tym miejscu niestety nie sposób odpowiedzieć na to pytanie. Niewątpliwie materia ta jest niezwykle ważna i znacząca, a główni aktorzy stosunków międzynarodowych muszą brać pod rozwagę powyższe problemy.

W kontekście bezpieczeństwa nie wspomnieć o drugim aspekcie zagadnienia. Skoro bezpieczeństwo rozumiane jest jako „brak” lub „wolność od zagrożeń”, spróbujmy prześledzić, o jakich zagrożeniach mówi się w przypadku „human security”. Również w tej materii jest wiele stanowisk i poglądów, ale chcąc sprowadzić je do wspólnego mianownika, można je uszeregować w katalog następujących problemów:

- łamanie praw człowieka – zwłaszcza w regionach konfliktów zbrojnych;
- nieprzestrzeżenie standardów demokratycznych;
- przemoc – stosowana pod wszelaką postacią, także ta używana w konfliktach wewnętrznych, na tle płciowym, rasowym, etnicznym, religijnym;
- ignorancja;
- nieegalitarna dystrybucja dóbr społecznych;
- niestabilność społeczna;
- upadek państwowości i dezintegracja życia społecznego;
- zacofanie gospodarcze i niedorozwój niektórych regionów;
- nierównomierny rozwój gospodarczy, społeczny i cywilizacyjny, a w rezultacie przepaść między bogatymi i biednymi, pogłębiająca się w wyniku procesów globalizacji (a także stosowania

⁸ L. Chen, *Human Security: Concepts and Approaches*, [w:] *Common Security in Asia New Concepts of Human Security*, eds. T. Matsumae, L. Chen, Tokyo: Tokai University Press, 1995, s. 139.

protekcjonistycznych mechanizmów w międzynarodowym systemie handlowym);

- ubóstwo, głód, bezdomność;
- rozprzestrzenianie się chorób zakaźnych, takich jak HIV/AIDS;
- brak dostępu do odpowiedniej opieki zdrowotnej;
- bardzo niski poziom edukacji w krajach Trzeciego Świata;
- postępująca degradacja środowiska naturalnego.

Zjawiska te generują z kolei fale uchodźców do krajów o wyższym poziomie cywilizacyjnym oraz problemy transnarodowej przestępczości zorganizowanej (proliferacja broni, także masowego rażenia, nielegalny przemysł narkotyków etc.) i terroryzmu, co stwarza bezpośrednie zagrożenia dla stabilności i bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym także dla państw UE.

W przypadku tychże zagrożeń coraz wyraźniej uwidacznia się to, że system stosunków międzynarodowych działa na zasadzie „naczyń połączonych”, a procesy globalizacji dodatkowo zaostrzają kontury tej współzależności. Uświadomienie sobie wszystkich powyższych problemów ze strony państw wysoko rozwiniętych powinno implikować podjęcie określonych działań będących adekwatną reakcją na te zagrożenia. Działania te powinny mieć zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny wymiar.

UE – w wymiarze wewnętrznym – promuje i ochrania system zasad i wartości, które przyczyniają się do umacniania pokoju i stabilności. Zarazem strony to jednak właśnie działania podejmowane w krajach, z których pochodzą zagrożenia dla bezpieczeństwa humanitarne, uwzględniając ich długofalową perspektywę, to najskuteczniejszy sposób przyczyniania się do stabilizacji i pokoju w świecie. Aby efektywnie oddziaływać na te procesy, konieczne jest połączenie wysiłków wielu uczestników stosunków międzynarodowych.

UE – dzięki swojemu potencjałowi ekonomicznemu i wzrastającej roli politycznej – może przez Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa w znacznym stopniu oddziaływać na te procesy i wносить istotny wkład na rzecz umacniania humanitarnego wymiaru bezpieczeństwa międzynarodowego, pod warunkiem jednak, że będzie posiadała spójną wizję polityki w tym aspekcie.

W celu analizy zagadnienia wkładu UE w umacnianie humanitarnego wymiaru bezpieczeństwa międzynarodowego konieczne wydaje się nakreślenie ewolucji kształtowania się podejścia UE do problematyki bezpieczeństwa humanitarne w wymiarze przede wszystkim

zewnątrznym; następnie zaś scharakteryzowanie wybranych instrumentów i inicjatyw podejmowanych przez UE w celu umacniania tego wymiaru bezpieczeństwa.

2. Geneza i charakterystyka podejścia UE do kwestii praw człowieka w wymiarze zewnętrznym

2.1. Kształtowanie się podejścia UE do problematyki praw człowieka w stosunkach zewnętrznym

UE uznaje uniwersalność i niepodzielność praw człowieka: cywilnych, politycznych, ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Także prawa kobiet i dzieci uznaje za integralną część katalogu praw człowieka. Ochrona tychże praw, wraz z promocją zasad demokracji pluralistycznej i efektywnych gwarancji dla rządów prawa, a także walka z ubóstwem i nędzą należą do podstawowych celów UE. Traktat Amsterdamski potwierdza w art. 6, że UE jest zbudowana na zasadach wolności, demokratycznego poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa; są to wartości wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Art. 49 akcentuje, że przestrzegania tychże zasad oczekuje się i wymaga również od państw ubiegających się o członkostwo w UE.

Traktat Amsterdamski wprowadził również w art. 7 mechanizm sankcji w wypadkach uporczywego naruszania praw człowieka przez państwa członkowskie. Mechanizm ten został następnie wzmocniony przez Traktat Nicejski (grudzień 2000). Ten ostatni rozszerzał również zakres realizacji celu promowania poszanowania dla praw człowieka i fundamentalnych wolności na zewnętrzny wymiar stosunków UE: przez rozwijanie wszelkich form współpracy z państwami trzecimi (art. 181 TUE).

Na powiązania między wewnętrznym i zewnętrznym wymiarem praw człowieka zwrócono uwagę m.in. w Opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Unia Europejska a zewnętrzny wymiar polityki dotyczącej praw człowieka” z 1997 r.⁹, zaadresowanej do Rady i Komisji Europejskiej. Wyraźny jest tam postulat wprowadzenia większej spójności w polityce zagranicznej UE w dziedzinie praw

⁹ *Opinion of the Economic and Social Committee on the European Union and the external dimension of human rights policy (own – initiative)*, Luxembourg: Off. for Official Publ. of the European Communities 1997.

człowieka oraz środków kontroli tej polityki. Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwraca uwagę na nierozdzielność problemów sytuacji praw człowieka wewnątrz UE i w wymiarze zewnętrznym. Wskazuje na środki, które powinny być przedsięwzięte przez UE dla promowania zasad, na których UE jest zbudowana, w stosunkach z krajami trzecimi w celu umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego.

Kolejną ważną regulacją, o której warto wspomnieć w kontekście ewolucyjnego kształtowania się stanowiska UE na temat polityki dotyczącej praw człowieka, jest rezolucja Komisji, skierowana do Rady i Parlamentu Europejskiego¹⁰, w której również Komisja postuluje stworzenie całościowego systemu monitorowania sytuacji praw człowieka w krajach trzecich oraz podjęcie konkretnych inicjatyw na rzecz jej poprawy, co uznaje za priorytetowe dla bezpieczeństwa państw członkowskich UE.

Właściwie intensywna wymiana poglądów na temat polityki Unii wobec zewnętrznego wymiaru praw człowieka, począwszy od 1997 roku, miała miejsce między różnymi instytucjami wspólnotowymi. Oficjalnie jednak dopiero od Szczytu UE w Nicei w grudniu 2000, na którym to uroczystie proklamowano Kartę Praw Podstawowych, promowana jest równolegle i coraz powszechniej akceptowana i popierana, przynajmniej w sferze deklaratywno-moralnej, idea spójności między wewnętrznym a zewnętrznym podejściem UE do problematyki praw człowieka.

UE może odgrywać unikalną, w porównaniu z innymi aktorami stosunków międzynarodowych, rolę w promowaniu zasad demokracji i praw człowieka. Wszyscy członkowie Unii (15) wyznają te same zasady w ich wewnętrznej i zewnętrznej polityce. To daje UE rzeczywistą polityczną i moralną siłę. Ponadto, jako ekonomiczny i polityczny „gracz” o globalnym zasięgu i ze znaczącym budżetem na pomoc zewnętrzną, UE może wywierać duży wpływ na kształtowanie sytuacji praw człowieka i stopień demokratyzacji w krajach trzecich.

W listopadzie 2000 r. Rada i Komisja przyjęły wspólne stanowisko dotyczące polityki rozwojowej UE¹¹, które zostało zaaprobo-

¹⁰ *Resolution on the communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the „European Union and the external dimension of human rights policy: from Rome to Maastricht and beyond”*, COM (95) 0567 C4 – 0568/95.

¹¹ *Joint Statement on EC Development Policy*, Council and Commission, 10 November 2000, http://www.europa.eu.int/comm/development/lex/en/council20001110_en.htm.

wane również przez Parlament Europejski. Wraz z reformą dotyczącą usprawnienia procedur udzielania pomocy zewnętrznej określono nowe ramy do realizacji polityki rozwojowej. Ma ona opierać się na zasadach trwałego, zrównoważonego, sprawiedliwego i solidarnego rozwoju społecznego. Integralną jej częścią mają być promocja praw człowieka, zasad demokracji, rządów prawa i dobrego zarządzania. Priorytetem tejże polityki ma być redukcja ubóstwa.

UE zdaje sobie sprawę z tego, że warunkiem efektywności tej polityki i trwałego osiągnięcia wyznaczonego celu jest funkcjonowanie demokracji „uczestniczącej” i przewidywalnych rządów, podlegających kontroli społecznej.

Korupcja i reżimy autorytarne zwiększają prawdopodobieństwo wykorzystania pomocy rozwojowej do utrzymywania systemu represji albo do partykularnych interesów kosztem ludności cywilnej. Takie rządy generują powstawanie konfliktów i niestabilności w regionie. Natomiast demokracja, rządy pluralistyczne, które respektują prawa mniejszości, zmniejszają możliwość powstawania nacjonalizmów, przemocy czy agresji, zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i wobec sąsiadów. Służą umacnianiu bezpieczeństwa i pokoju.

Konflikty i niestabilność mają też kosztowne implikacje humanitarne, zwłaszcza dla UE jako ulubionego celu imigracji. Dlatego w celu przeciwdziałania tym zjawiskom UE niezmiennie utrzymuje pozycję największego na świecie dawcy pomocy.

UE dostrzega, że procesy globalizacji służą upowszechnianiu zasad wolności i sprawiedliwości. Ale dostrzega również i ciemne strony tych procesów. Istnieje niebezpieczeństwo, że globalizacja może pogłębiać dysproporcje rozwojowe między krajami i przyczyniać się do tego, że wraz z poprawą sytuacji i poziomu życia większości społeczeństw, grupy, które były najbardziej pokrzywdzone, zostaną jeszcze bardziej zepchnięte na margines.

UE chce wychodzić naprzeciw tym problemom. Przez promowanie praw człowieka i zasad demokracji może przyczynić się do tego, żeby z globalizacji skorzystali wszyscy. Jak stwierdza Komisja¹², UE powinna również zachęcać innych globalnych aktorów, tj. korporacje wielonarodowe, do tego, by wzięły na siebie odpowiedzialność za upowszechnianie praw człowieka w krajach rozwijających się, w których

¹² *The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Luxembourg: Off. for Official Publ. of the European Communities 2001, Documents COM (2001) 252 final.

często mają duży wpływ, zamiast podkopywać wysiłki tych krajów zmierzające do osiągnięcia trwałego rozwoju. Bo „to leży w interesie tych korporacji: stabilne kraje i wolne społeczeństwa to najlepsze miejsca do inwestowania i uprawiania biznesu” – tłumaczy Komisja. Dlatego też promocja praw człowieka i demokracji to również istotne uzupełnienie polityki popierania przez UE wielostronnej wymiany handlowej i ułatwień inwestycyjnych.

Wspomniane wspólne stanowisko dotyczące polityki rozwojowej UE (z listopada 2000) wskazuje na strategiczne dziedziny aktywności Unii; za takie uznaje: budowanie instytucjonalnej efektywności („good governance”), promocję praw człowieka, równości między kobietami i mężczyznami i upowszechnianie praw dzieci – jako najważniejsze do urzeczywistnienia we wzajemnej współpracy.

2.2. Ramy prawne działalności dotyczącej umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego w wymiarze humanitarnym

Polityka UE dotycząca promowania praw człowieka i zasad demokracji oraz wszelkie działania na rzecz umacniania humanitarnego wymiaru bezpieczeństwa międzynarodowego są osadzone przede wszystkim w II filarze UE, dotyczącym Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, choć jednocześnie wkraczają w zakres filaru III (w kwestiach dotyczących zwalczania terroryzmu i zorganizowanej przestępczości oraz w dziedzinie polityki azyłowej).

W kontekście II filaru UE, dotyczącego WPZiB, należy wspomnieć, że wśród głównych celów WPZiB Traktat o UE¹³ w art. 11 §1 wymienia obok ochrony wspólnych wartości i podstawowych interesów, umacniania bezpieczeństwa państw Unii także, istotne przede wszystkim dla naszych rozważań, cele dotyczące:

- 1) utrzymania pokoju i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty NZ, Aktu Końcowego z Helsinek i celami Karty Paryskiej, w tym dotyczącego granic zewnętrznych;
- 2) popierania współpracy międzynarodowej;
- 3) rozwijania i umacniania demokracji i rządów prawa, a także poszanowania praw człowieka i podstawowych wartości.

¹³ WPZiB ustanowiony został na mocy TUE z 7.2.1992 jako Tytuł V (art. J.1–J.11). Postanowienia TA z 2.10.1997 dotyczące pogłębionej reformy II filaru UE (art. 11–28) weszły w życie w maju 1999 roku.

Państwa członkowskie zobowiązane są popierać tę politykę Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności. Nad poszanowaniem tych zasad czuwa Rada, do której należy szczególna rola w zapewnianiu spójności i efektywności działań w ramach II filaru. Natomiast określanie głównych zasad i ogólnych wytycznych wspólnej polityki przypada Radzie Europejskiej.

Zakres materialny Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa nie został jednoznacznie określony w postanowieniach traktatowych. We wspomnianym artykule 11 §1 TUE umieszczono tylko sformułowanie, że UE określa i realizuje WPZiB, obejmującą wszystkie dziedziny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jest to więc formuła otwarta.¹⁴

3. Instrumenty i inicjatywy podejmowane przez UE w stosunkach z krajami trzecimi

3.1. Instrumenty prawne

Do głównych prawnych instrumentów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE należą: „wspólne strategie”, „wspólne akcje” oraz „wspólne stanowiska”.¹⁵ Ogromna większość z nich dotyczy kwestii praw człowieka i procesów demokratyzacji albo zawiera istotny element dotyczący tychże kwestii.

Wspólne strategie to nowy instrument, utworzony przez TA, pozostający w gestii Rady Europejskiej. Właśnie poprzez ich formułowanie realizować się ma całościowa i spójna polityka Unii dotycząca działań na arenie międzynarodowej. Przykładowo w roku 2000 UE przyjęła na szczycie w Kolonii wspólną strategię wobec Rosji; nakreśliła ona ramy dialogu politycznego, w obrębie których poruszano m. in. sprawę Czeczenii.¹⁶ Wspólne strategie przyjęto w tym okresie także wobec Ukrainy i regionu śródziemnomorskiego. Głównymi

¹⁴ Szerzej nt. II filaru UE zob.: C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 327–349; S. Stebelski, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 3, s. 23–44; J. Starzyk, *Zakres realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 2; R. Zięba, *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Warszawa 2000.

¹⁵ Art. 12–15 TUE.

¹⁶ *Annual report on human rights 2000*, Council of the European Union, General Secretariat, s. 25.

elementami tychże strategii były: konsolidacja procesów demokratyzacji, rządów prawa oraz społeczeństwa obywatelskiego jako główne cele polityki UE wobec wspomnianych obszarów.

Wspólne akcje są przyjmowane w sytuacjach, gdy wymagane jest podjęcie działań operacyjnych. Pociągają one za sobą na ogół znaczny wkład finansowy. W roku 2000 UE podjęła następujące wspólne akcje¹⁷:

- ustanowienie pomocy dla władz palestyńskich, służącej wspieraniu ich wysiłków w zwalczaniu terroryzmu, wywodzącego się z terytoriów pozostających pod ich kontrolą (szkolenia dla służb policyjnych i bezpieczeństwa); do zobowiązania pomocy dołączono klauzulę mówiącą, że pomoc może być zawieszona w wypadku, gdy władze palestyńskie nie podejmą właściwych środków mających na celu zabezpieczenie poszanowania praw człowieka;
- dotyczącą Bośni i Hercegowiny: od samego początku UE popierała proces budowania struktur wprowadzających postanowienia pokojowe, a także proces zorganizowania elekcji w tym kraju; współfinansowała (w wysokości ok. 50%) działalność Biura Wysokiego Przedstawiciela, którego celem miała być konsolidacja procesów demokratyzacji. Od maja 2000 działania te finansowane są z budżetu wspólnotowego.¹⁸

UE bardzo często posługuje się instrumentem wspólnych stanowisk. Na przykład w roku 2000 UE zajmowała wspólne stanowiska w sprawach dotyczących: łamania przez władze jugosłowiańskie praw człowieka w Kosowie; sytuacji praw człowieka, demokracji, rządów prawa i dobrego zarządzania w Afryce (planowane jest organizowanie co pół roku przeglądowych spotkań dotyczących tych kwestii); sytuacji w Ruandzie – państwa UE zapewniły, że ochrona praw człowieka i procesy transformacji w kierunku demokratyzacji w tym kraju plasują się w centrum zainteresowania UE; konfliktu w Angoli; łamania praw człowieka w Birmie; w kwestii Wschodniego Timoru i prawa jego mieszkańców do samostanowienia; zakazu eksportu broni do Indonezji (wspólne stanowisko z 13.09.1999) i zaprzestania współpracy wojskowej z tym krajem po tym, jak dopuścił się poważnego łamania praw człowieka we Wschodnim Timorze; wezwania władz tali-

¹⁷ Tamże.

¹⁸ *Regulation No 1080/2000 on support for the UNMIK and the Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina* (OJL 122, 24.05.2000).

bańskich w Afganistanie do przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego, praw człowieka, a zwłaszcza przestrzegania praw kobiet i dzieci.¹⁹

UE bardzo często formułuje deklaracje i oficjalne wystąpienia w reakcji na wydarzenia związane z naruszaniem i sytuacją praw człowieka w krajach trzecich. Są one regularnie publikowane w Brukseli i w stolicy kraju przewodzącego UE. Między innymi takie wystąpienia UE w ostatnim czasie dotyczyły sytuacji praw człowieka w Afganistanie, Algierii, Angoli, Autonomii Palestyńskiej, Białorusi, Chile, Kolumbii, Indii, Indonezji, Iranu, Laosu, Malezji, Rosji, Tanzanii, Turkmenistanu, Turcji, Uzbekistanu i Wietnamu. Na ogół przedmiotem szczególnej troski UE w tych deklaracjach były: bezpodstawne przetrzymywanie więźniów, kara śmierci, bezprawne egzekucje, prawo dotyczące wolności wyrażania się i stowarzyszania, prawo do sprawiedliwego procesu.²⁰

3.2. Integrowanie kwestii praw człowieka i procesów demokratyzacji z procesami dialogu i współpracy

Upowszechnianie respektowania praw człowieka i zasad demokracji, aby było skuteczne, powinno być wprężone w szerszy kontekst polityki planowania konkretnych projektów, implementowania ich, monitorowania ich przestrzegania, w programy pomocowe, a także w dialog polityczny.

3.2.1. Dialog z krajami trzecimi

Za wsparcie promocji praw człowieka i podstawowych wolności odpowiedzialne są przede wszystkim państwa. To one odpowiadają przed swoimi obywatelami, społecznością międzynarodową (głównie ONZ) za naruszanie praw człowieka, jakie ma miejsce na ich terytorium. Dlatego – zdaniem UE – najbardziej skutecznym sposobem osiągnięcia postępu w kwestii poprawy sytuacji praw człowieka wydaje się budowanie konstruktywnego partnerstwa z prawowitymi rządami, opierającego się na dialogu, zachęcaniu i udzielaniu wsparcia.

Dialog niewątpliwie przyczynia się do polepszenia wzajemnego zrozumienia i poszanowania oraz służy promocji trwałego rozwoju. Ale warunkiem niezbędnym do osiągnięcia sukcesu jest chęć państw

¹⁹ *Annual report...*, s. 26–27.

²⁰ Tamże, s. 27.

do współpracy. UE wychodzi z założenia, że wszędzie, gdzie jest to możliwe, należy wcielać w życie powyższe wytyczne i prowadzić dialog z państwami trzecimi. Uznaje jednocześnie, że w niektórych wypadkach, wobec krajów niemających woli wypełniania zobowiązań międzynarodowych i wprowadzania zmian przez dialog, bardziej skuteczne mogą się okazać środki negatywne.

Te założenia stanowią punkt wyjścia i podstawę porozumień zawieranych przez UE z krajami trzecimi, w których coraz powszechniej umieszczane są klauzule dotyczące możliwości zawieszenia ich realizacji w przypadku naruszania praw człowieka przez drugą stronę.²¹

UE prowadzi dialog ze wszystkimi państwami, z którymi utrzymuje stosunki, choć charakteryzuje się on różnym stopniem sformalizowania. W wielu wypadkach podstawą dialogu na temat praw człowieka i demokracji są wspomniane klauzule dotyczące „najistotniejszych spraw”, umieszczane w porozumieniach z państwami trzecimi od 1992 roku. Obecnie dotyczy to porozumień zawartych z około 120 państwami.²² W klauzulach tych na ogół zastrzega się, że poszanowanie fundamentalnych wolności i zasad, które legły u podstaw Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, jest podstawą zewnętrznej i wewnętrznej polityki UE i że stanowią one konstytutywny element porozumienia.

W większości ostatnich porozumień klauzule te są dodatkowo wzmacniane „Postanowieniami końcowymi”, które jasno precyzują dopuszczalność zawieszenia wykonalności porozumień w wypadkach, gdy druga strona narusza porozumienia, zwłaszcza zawarte w klauzuli dotyczącej praw człowieka. UE zastrzega sobie prawo do przedsięwzięcia różnych środków: zawieszenia lub wstrzymania programów pomocy, zawieszenia kontaktów na najwyższym szczeblu, przy czym jednocześnie może być kontynuowana współpraca ze społecznością lokalną, np. za pośrednictwem organizacji pozarządowych.

Jednak nawet te restrykcyjne środki mają na celu jak najefektywniejsze wzmacnianie humanitarnego wymiaru bezpieczeństwa przez zapewnianie implementacji humanitarnego prawa międzynarodowego, poszanowania dla praw człowieka i zasad demokracji.

²¹ *The European Union's...*, s. 8.

²² Model takiej klauzuli został zaakceptowany przez Radę w 1995 roku. Komisja odniosła się do tej kwestii w dokumencie *Communication on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries*, COM (95) 216 final.

Dialog powinien dawać możliwość wymiany poglądów na tematy będące przedmiotem szczególnej troski państw UE, związane z bezpieczeństwem humanitarnym, a dotyczące bezpośrednio partnerów dialogu, np. kary śmierci, tortur i okrutnego traktowania, rasizmu i ksenofobii, praw kobiet. Jak oczekuje UE, miałyby on również służyć pozyskiwaniu zwolenników popierających politykę UE na forum międzynarodowym, w tym na forum ONZ.²³

Zdaniem Komisji²⁴, systematyczne włączanie problematyki praw człowieka i demokracji pozwoli obu stronom dialogu na określenie najskuteczniejszych środków potrzebnych do budowy politycznej i ekonomicznej stabilności w danym kraju.

Długofalowy dialog dotyczący praw człowieka i demokracji jest także ważnym elementem strategii UE dotyczącej zapobiegania konfliktom.²⁵ Może odgrywać prewencyjną rolę przez naświetlanie i wysiłki zmierzające do rozwiązania we wczesnym stadium problemów, które w przyszłości mogłyby doprowadzić do zrodzenia przemocy i okrutnych konfliktów zbrojnych.

Według opinii Komisji²⁶, dialog ten powinien charakteryzować się następującymi elementami: powinien być połączony ze sformułowaniem programów pomocowych; powinien zachęcać rządy państw, partnerów dialogu do tego, by uwzględniały i traktowały cele umacniania pokoju i stabilności jako integralną część swoich planów rozwojowych, i by wyraźnie dostrzegały, że pomoc UE ma na celu przede wszystkim realizację tych priorytetów.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE powinna określać ramy działań w dziedzinie praw człowieka bardzo szeroko i elastycznie.²⁷ Ale powinna także, zdaniem Komisji, być głęboko osadzona w kontekście zarówno regionalnych, jak i lokalnych uwarunkowań społecznych, politycznych, ekonomicznych, kulturowych, które mają bezpośredni wpływ na procesy polityczne i potencjalne źródła konfliktów oraz niestabilności w państwach trzecich. Wszystkie one muszą być uwzględniane przy formułowaniu całościowej strategii UE wobec danego państwa, by móc przyjąć jak najefektywniejsze środki dla implementacji tych założeń.

²³ *The European Union's...*, s. 9.

²⁴ Tamże.

²⁵ *Communication on Conflict Prevention of 11 April 2001*, COM (2001) 211.

²⁶ *The European Union's...*, s. 9.

²⁷ Tamże.

Jeśli dialog ma odnieść sukces, winien być oparty na wspólnym formułowaniu celów, z uwzględnieniem lokalnej specyfiki poszczególnych społeczności. UE powinna się w swojej polityce wystrzegać wszelkiego automatyzmu w posługiwaniu się różnymi wskaźnikami czy prób rangowania osiągnięć poszczególnych państw. Powinna też unikać stosowania „podwójnych standardów” wobec poszczególnych państw, zależnie od stopnia istotności danego państwa dla interesów UE. Dialog ten powinien charakteryzować się przejrzystością.

Powyższe postulaty Komisji są bardzo istotnymi wyznacznikami dla krystalizującej się dopiero w tej dziedzinie polityki UE. Postępowanie zgodnie z tymi wytycznymi z pewnością doprowadzi do przysłużenia się sprawie umacniania stabilności i bezpieczeństwa humanitarnego. Pytanie tylko, w jakim stopniu można zbadać przestrzeganie tych zasad i efektywność teźże polityki. Niestety w tym miejscu pytanie to musi pozostać bez odpowiedzi.

3.2.2. Dialog ze społeczeństwem obywatelskim

UE dostrzega potrzebę prowadzenia dialogu z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza z organizacjami pozarządowymi, oraz docenia rolę sektora pozarządowego w umacnianiu zasad i wartości praw człowieka oraz konsolidacji procesów demokratyzacji w społeczeństwach państw rozwijających się.

Międzynarodowe organizacje pozarządowe (NGO-s) są uważane przez UE za podstawowych partnerów współpracy, zwłaszcza w zakresie realizacji konkretnych projektów unijnych, mających na celu umacnianie humanitarnego wymiaru bezpieczeństwa w tych krajach.

Wzmacnianie społeczeństwa pluralistycznego to jeden z fundamentalnych celów UE.²⁸ Priorytetowe znaczenie nadaje UE celowi związanemu z podnoszeniem świadomości społecznej oraz zwiększaniem poziomu kompetencji w dziedzinie praw człowieka, co ilustruje ogromny wzrost liczby projektów związanych z edukowaniem w dziedzinie praw człowieka (porównywalna liczba projektów poświęcona jest budowaniu instytucji demokratycznych i wzmacnianiu rządów prawa). Istotnym wkładem w umacnianie partnerstwa z NGO-s są

²⁸ *The implementation of measures intended to promote observance of human rights and democratic principles in external relations for 1996– 1999*, report from the Commission, Luxembourg: Off. for Official Publ. of the European Communities 2000, Documents COM (2000) 726 final, s. 3.

organizowane fora dyskusji z udziałem przedstawicieli UE i środowisk pozarządowych, w tym akademickich, z państw rozwijających się.²⁹

Dialog obejmuje również współpracę UE i wymianę poglądów na temat sytuacji praw człowieka w krajach rozwijających się z innymi państwami wysoko rozwiniętymi, jak np. ze Stanami Zjednoczonymi czy Kanadą. Specyficzną formą takiego dialogu jest również forum UE – Chiny.³⁰

3.3. Promowanie praw człowieka i zasad demokracji przez programy pomocowe UE

Zewnętrzne programy pomocowe UE (PHARE, TACIS, ALA, MEDA, CARDS) to chyba najistotniejszy i najskuteczniejszy element całościowej polityki na rzecz promowania praw człowieka. Przeznaczane na ten cel środki finansowe to około 5 mld euro w ramach budżetu ogólnego WE. Drugim źródłem finansowania programów pomocy jest Europejski Fundusz Rozwoju, z którego środki przeznaczone są głównie na rzecz pomocy krajom grupy AKP.

Celem pomocy udzielanej w ramach powyższych budżetów jest promowanie praw człowieka, procesów demokratyzacji i wzmacnianie rządów prawa przez programy koncentrujące się przede wszystkim, choć niewyłącznie, na zwalczaniu ubóstwa i nędzy u ich źródeł. Większość programów powstaje na mocy decyzji Rady.

Polityka rozwojowa UE, jak już wspomniano, kształtowana jest na zasadach trwałego, zrównoważonego, promującego partycypację poszczególnych jednostek ludzkich rozwoju społecznego. Począwszy od 1995 roku, budowane z państwami trzecimi partnerskie porozumienia zawierają bardzo ważny komponent: klauzulę dotyczącą przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności. W wypadku naruszenia tychże postanowień przewidziany jest mechanizm wstrzymania realizacji postanowień dotyczących pomocy finansowej, którą państwa UE na ogół udzielają tymże państwom w formie pomocy bezzwrotnej. Procedura ta została zastosowana na przykład w 1997 roku wobec Birmy.

²⁹ EU Discussion Forum, Brussels, 30 November and 1 December 1999; EU Human Rights Conference „The EU and the Central Role of Human Rights and Democratic Principles in Relations with Third Countries”, Venice, 25–28 May 2000, EU Human Rights Forum, Paris, 13 December 2000; http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/conf/index.htm

³⁰ Zob.: *Annual report...*, s. 28.

System generalnych preferencji celnych wobec 145 krajów rozwijających się (i 22 obszarów niesamodzielnych) to kolejny, jeden z ważniejszych elementów pomocy krajów wysoko rozwiniętych UE w rozwoju gospodarczym krajom rozwijającym się. Ideą przyświecającą tej formie pomocy jest traktowanie handlu jako dźwigni rozwoju. Również w te porozumienia handlowe wprzęga się elementy dotyczące ochrony praw człowieka, dzięki czemu państwa udzielające preferencji uzyskują wpływ na kształtowanie sytuacji praw człowieka w krajach beneficjentach. Zabezpieczeniem w wypadku łamania tych praw jest wspomniany mechanizm zawieszenia lub wstrzymania pomocy.

UE dostrzega wagę problemów i zagrożeń dla bezpieczeństwa, które powstają na obszarach sąsiadujących z nią, bezpośrednio lub nie, mogą stanowić także bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa jej członków. Dlatego prowadzenie dyplomacji prewencyjnej na terenach potencjalnie konfliktogennych, a także walkę z wszelkimi przejawami nietolerancji, agresywnego nacjonalizmu, rasizmu, szowinizmu, prześladowania z powodów religijnych lub ideologicznych traktuje jako priorytetowy cel służący umacnianiu własnego bezpieczeństwa.

Wyrazem realizacji tego celu są programy pomocowe UE. W ramach budżetu ogólnego WE finansowane są następujące programy dla poszczególnych regionów:

- PHARE – dla wsparcia procesów restrukturyzacji i demokratyzacji w państwach Europy Środkowo-Wschodniej;
- TACIS – Pomoc Techniczna, której celem jest wspomaganie państw WNP i Mongolii w przebudowie politycznej, gospodarczej i społecznej;
- MEDA – instrument ustanowiony do wspierania przemian politycznych, gospodarczych i społecznych oraz promowania dialogu i współpracy w regionie śródziemnomorskim (obejmuje też państwa Afryki Północnej i państwa arabskie), który ma dla UE znaczenie strategiczne. Część programu MEDA dotyczy odbudowy Autonomii Palestyńskiej.

UE, dostrzegając zagrożenia związane ze zbyt szybkim tempem wzrostu demograficznego, zwiększającą się skalą emigracji ekonomicznej do państw UE, rozwojem fundamentalizmu religijnego, poważnie zredefiniowała w latach 90. swoją politykę wobec państw Maghrebu i Bliskiego Wschodu.

Powyższe inicjatywy są wyrazem troski i instrumentem zabezpieczenia najżywotniejszych, bezpośrednich interesów państw członkowskich UE. Unia Europejska dostrzega sprzężenie występujące między procesami demokratyzacji a sytuacją praw człowieka, stąd finansowanie przemian demokratycznych w sąsiednich krajach traktuje jako najskuteczniejszy sposób umacniania również humanitarnego wymiaru bezpieczeństwa międzynarodowego.

Przedmiotem szczególnej troski UE jest także sytuacja praw człowieka w Turcji. Łamanie tych praw to od wielu lat główna przeszkoda w uwieńczeniu sukcesem starań tego państwa o członkostwo w Unii.

Ustanowienie Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej to kolejny element polityki UE na rzecz umacniania bezpieczeństwa w zakresie ludzkiego wymiaru. W ramach programu OBNOWA przeznaczono z budżetu ogólnego znaczne środki finansowe (a także zaangażowanie czynnika ludzkiego) na rzecz odbudowy instytucji demokratycznych i mechanizmów zabezpieczających przestrzeganie praw człowieka oraz poprawy sytuacji gospodarczej i stabilizacji w krajach takich, jak: Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Federalna Republika Jugosławii, b. Jugosłowiańska Republika Macedonii.

Ustanowienie partnerskich stosunków z krajami Afryki, Ameryki Łacińskiej i azjatyckimi to również istotny wkład ze strony państw UE na rzecz umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego.

ALA – to program Wspólnot Europejskich dla państw Azji i Ameryki Łacińskiej, finansowany również ze środków budżetu ogólnego WE, służący wsparciu demokracji w krajach tych kontynentów, wspomaganie rozwoju gospodarczego i walce z ubóstwem oraz poprawie konkurencyjności tych państw na arenie międzynarodowej.

Afryka – jako region o dużej liczbie potencjalnych źródeł konfliktów – pozostaje przedmiotem szczególnego zainteresowania ze strony Unii Europejskiej. Wspieranie przemian rozwojowych 77 państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (w zdecydowanej większości są to dawne kolonie państw europejskich), finansowane z powołanego jeszcze Traktatem Rzymskim Europejskiego Funduszu Rozwoju. Blisko 80% środków z tego funduszu przeznaczanych jest na pomoc gospodarczą dla państw afrykańskich (48 z 77) i po 10% dla państw karaibskich i Pacyfiku. Są to środki o dość znacznej wielkości, ale wciąż zbyt nikłe, by odpowiedzieć na wszystkie potrzeby krajów AKP.

Na lata 2000–2007 przewidziano na ten cel 13,5 mld euro. Dla porównania w latach 1997–2000 środki w ramach EFR również wy-

nosiły 13,3 mld euro, w tym m.in.: 182 mln euro – przeznaczono na programy wspierania praw człowieka i procesów demokratyzacji; 115 mln euro – na cel wspierania pomocy i obserwacji wyborów (lata 1996–1999), z czego znaczna część (71 mln euro) przypadała na Afrykę.³¹

Środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju przeznaczane są głównie na wspieranie rozwoju edukacji, ochronę zdrowia, infrastrukturę i wspomaganie prywatnej przedsiębiorczości.

W kontekście pomocy gospodarczej dla krajów AKP należy wspomnieć o dwóch dodatkowych programach WE, ustanowionych jeszcze na mocy pierwszych Konwencji z Lomé: *stabex* – to program dla rolnictwa oraz *sysmin* – program dla górnictwa. Są to systemy stabilizacji dochodów z eksportu surowców pochodzenia rolnego i niektórych minerałów.

Unia Europejska, jak już wspomniano, w celu promocji praw człowieka coraz powszechniej stosuje w porozumieniach z krajami trzecimi klauzulę dotyczącą tych kwestii. W tym samym duchu starała się używać mechanizmów Konwencji z Lomé do poszukiwania rozwiązań problemów związanych z przestrzeganiem praw człowieka, demokracji i rządów prawa w krajach należących do grupy AKP.³²

W kwietniu 1999 zastosowała odpowiednie środki wobec Nigru, wynikiem czego było zobowiązanie się tego kraju do przyjęcia planu transformacji w kierunku demokratycznym. Podobne rozwiązania aplikowano w Togo, Gwinea Bissau i wobec Komorów. Podejście to zostało dalej rozwinięte w porozumieniu z Cotonou, podpisanym z 77 krajami AKP w czerwcu 2000, jako nowej wersji Konwencji z Lomé. Poszanowanie praw człowieka, zasad demokracji i rządów prawa wymienione zostało jako kluczowy element nowego partnerstwa. Strony nawiązują do swoich międzynarodowych zobowiązań w tych kwestiach.

Porozumienie z Cotonou ustanawia nową procedurę konsultacji w wypadkach, gdy dochodzi do łamania tych kluczowych zasad. Nawiązując do Konwencji z Lomé, porozumienie cottońskie kładzie większy akcent na odpowiedzialność państw za przestrzeganie i reagowanie na łamanie praw człowieka. Klauzula niewykonalności postanowień lub zawieszenia ich realizacji ma być uruchamiana również w przypadkach stwierdzenia poważnych nadużyć środków Europejskiego Funduszu Rozwoju, wszędzie tam, gdzie korupcja jest

³¹ *The European Union's...*, s. 11.

³² *Annual report...*, s. 30.

przeszkodą dla rozwoju. Porozumienie przewiduje mechanizm regularnych konsultacji i dialogu, w których ramach mają być poruszane kwestie dotyczące rozwoju społecznego, politycznego i ekonomicznego regionu.³³ W tych ramach Unia Europejska ma nadzieję bardziej efektywnie niż dotychczas promować katalog praw człowieka, które legły u podstaw Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Karty Praw Podstawowych.

3.4. Pomoc humanitarna

Pomoc humanitarna to kolejny instrument umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego w wymiarze humanitarnym. UE opowiada się za łącznym traktowaniem i nierozdzielnością problemów pomocy humanitarnej i pomocy rozwojowej.

Unia jest jednym z największych dawców na rzecz pomocy humanitarnej, dostarczając około połowy ogólnej pomocy międzynarodowej. Na przykład w roku 2000 przeznaczyła na ten cel 500 mln euro.³⁴ Przez udzielanie pomocy humanitarnej wyraża swoją solidarność z najbardziej poszkodowanymi i cierpiącymi.

Podstaw prawnych do działań tego typu nie można doszukać się w Traktacie o Unii Europejskiej. Niemniej art. 179 Tytuł XX Traktatu powołującego WE daje możliwość formułowania polityki w tej dziedzinie. Kwestie te reguluje Decyzja Rady 1257/96 z czerwca 1996 roku.

Celem pomocy humanitarnej jest dostarczanie pomocy ofiarom katastrof naturalnych bądź spowodowanych przez człowieka w krajach trzecich. Ma ona się koncentrować głównie na dostarczaniu potrzebnych środków materialnych, pomocy służb ratowniczych i wsparcia psychologicznego. Wyłączny jej cel to zapobieganie katastrofom lub przynoszenie ulgi poszkodowanym i cierpiącym, zwłaszcza w krajach rozwijających się.

Decyzje w sprawie udzielania pomocy humanitarnej muszą być podejmowane wyłącznie według potrzeb, wszystkim ofiarom konfliktu czy katastrofy, bez względu na rasę, religię, płeć, wiek, narodowość czy przekonania polityczne.³⁵

Tradycje pomocy humanitarnej udzielanej przez Unię Europejską sięgają późnych lat 60. Jednak działania te miały charakter silnie

³³ Tamże, s. 31.

³⁴ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r10000.htm>

³⁵ Tamże.

sfragmentaryzowany. Aby zwiększyć efektywność i zapewnić większą spójność pomocy udzielanej przez UE, powołano 1. 04. 1992 roku Biuro Europejskie ds. Udzielania Pomocy Humanitarnej (ECHO).³⁶ Finansuje ono operacje pomocy humanitarnej na całym świecie, współpracując z wieloma innymi organizacjami. Obecnie UE posiada około 200 partnerów w tej dziedzinie, włączając agencje ONZ, organizacje międzynarodowe i pozarządowe.

W ramach udzielanej pomocy humanitarnej UE dysponuje trzema głównymi instrumentami:

1. Natychmiastowa pomoc w sytuacjach kryzysowych, udzielana w trzech formach: pieniężnej, podstawowych środków pierwszej pomocy oraz pomocy w zwalczaniu skutków katastrof.
2. Pomoc żywnościowa.
3. Pomoc uchodźcom – udział tej formy pomocy od lat wzrasta i stanowi obecnie większą część w ramach ogólnej pomocy UE.

Jednak dla oddania całości obrazu należy wspomnieć o drugiej stronie tej kwestii. Rewersem podejmowanych działań wobec uchodźców jest polityka azyłowa UE, podlegająca III filarowi, która jeszcze do niedawna charakteryzowała się zerowym wskaźnikiem imigracji. Nadal zresztą państwa UE, pod zarzutem nadużywania procedury azyłu, stosują bardzo duże utrudnienia, zamykając swoje granice przed napływającymi falami uchodźców.

W założeniach ECHO ma koncentrować się szczególnie na udzielaniu pomocy krajom najmniej rozwiniętym i przechodzącym transformację. Przedmiotem szczególnej troski UE są więc zwłaszcza:

- kraje AKP;
- kraje Europy Wschodniej i WNP;
- Bliski Wschód, Północna Afryka, Azja i Ameryka Łacińska.³⁷

Dla przykładu w ostatnich miesiącach bieżącego roku UE udzieliła pomocy humanitarnej następującym regionom: 11. 03. 2002 – 1 mln euro na pomoc dla Etiopii; 08. 03. – 27 mln euro dla uchodźców w Tanzanii, 11. 02 – 8 mln euro na pomoc ofiarom wojny w Angoli, 05. 02. – 5,5 mln euro przeznaczono dla ofiar konfliktu b. Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii i dla Kosowa, 23. 01 – 17 mln euro dla Sudanu, 24.01. – 32 mln euro dla Demokratycznej Republiki Konga, 22. 01. – 17 mln euro dla Sierra Leone, Gwinei i Liberii.³⁸

³⁶ http://www.europa.eu.int/comm/echo/en/index_en.html

³⁷ http://www.europa.eu.int/eur_lex/en/lif/reg/en_register_117020.html,
http://www.europa.eu.int/pol/hum/index_en

³⁸ http://www.europa.eu.int/comm/echo/en/whatsnew/whatsnew_1.htm

W kontekście pomocy humanitarnej nie można nie wspomnieć o misjach petersberskich, podlegających II filarowi WPZiB, a obejmujących zadania humanitarne i ratownicze, przeprowadzanie operacji pokojowych oraz zadania jednostek bojowych przy opanowywaniu sytuacji kryzysowych, w tym przywracania pokoju.

Od roku 1992 podejmowane są próby utworzenia stałych sił w ramach UZE do interwencji humanitarnych i prowadzenia misji, jednak jak dotąd nie zostały one uwieńczone sukcesem. Głównym powodem jest ich zbyt niska zdolność operacyjna.³⁹

3.5. Europejska Inicjatywa Na Rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR⁴⁰)

Okolo 100 mln euro przeznaczane jest corocznie (od 1999 roku) w ramach rozdziału B7-7 budżetu WE na projekty wspierające umacnianie praw człowieka, procesów demokratyzacji i prewencyjne działania w regionach konfliktów, realizowane głównie we współdziałaniu z organizacjami pozarządowymi i międzynarodowymi. Wysokość tych środków wzrasta w imponującym tempie, zważywszy na to, że w roku 1987 na pomoc dla inicjatyw tego rodzaju przeznaczano tylko 200 tysięcy euro.

W kwietniu 1999 r. Rada przyjęła dwie bardzo ważne regulacje (975/99 i 976/99), które stanowią podstawy prawne do prowadzenia działalności na rzecz praw człowieka i demokracji w krajach trzecich. Te inicjatywy, prowadzone w ramach rozdziału B7-7, stanowią dopełnienie innych programów pomocowych, o których już wspominałam (PHARE, TATIS, MEDA).

W lipcu 1999 rozpoczął działalność Komitet Praw Człowieka i Demokracji, złożony z przedstawicieli 15 państw członkowskich, obradujący pod przewodnictwem Komisji Europejskiej. Komitet może zajmować się każdą sprawą dotyczącą pomocy Wspólnoty w dziedzinie praw człowieka i w założeniu ma odgrywać rolę koordynującą inicjatywy UE wobec państw trzecich.⁴¹ Ma on wspomagać Komisję w realizacji jej zadań w ramach wytycznych rozdziału B7-7 przez opiniowanie projektów finansowanych za sumę przekraczającą 1 mln euro.⁴²

³⁹ R. Zięba, dz. cyt., s. 147-157.

⁴⁰ The European Initiative for Democracy and Human Rights.

⁴¹ *Annual report...*, s. 36.

⁴² Zob.: *The implementation...*, s. 81-82.

Aktualnie wykorzystywane są trzy główne instrumenty mające na celu realizację założeń EIDHR. Są to:

- calls for proposals;
- małe projekty, do 50 tysięcy euro, których realizacja przewidziana jest na ponad 12 miesięcy, zarządzane przez delegację Komisji i przyznawane lokalnym przedstawicielstwom;
- projekty przeznaczane dla specyficznych grup docelowych.

W latach 1996–1999 większość inicjatyw UE było skierowanych do następujących grup:

1. Wymagających specjalnej ochrony:
 - kobiet (emancypacja i umożliwianie odgrywania im większej roli w życiu społecznym),
 - dzieci, mniejszości narodowych,
 - ludności rdzennej,
 - uchodźców i przesiedleńców,
 - więźniów oraz ofiar tortur i okrutnego traktowania.
2. Grup priorytetowych do podnoszenia świadomości społecznej:
 - dziennikarzy,
 - urzędników służb administracyjnych,
 - sądowych,
 - prawników,
 - służby więziennej oraz armii,
 - służb policyjnych i bezpieczeństwa.⁴³

Inicjatywy podejmowane w ramach EIDHR mają charakter komplementarny wobec pozostałych. Ich niewątpliwą zaletą jest to, że mogą być realizowane bez pośrednictwa szczebla rządowego, co umożliwia Unii Europejskiej docieranie z pomocą i polityką związaną z promowaniem wartości praw człowieka tam, gdzie nie można dotrzeć za pomocą instrumentów oficjalnej polityki.

Głównymi partnerami dla Komisji Europejskiej, która odgrywa podstawową rolę w EIDHR, są organizacje pozarządowe oraz organizacje subregionalne (OJA, ECOWAS) i międzynarodowe.

Komisja Europejska, która w ramach zakreślonych przez EIDHR ma do odegrania szczególnie istotną rolę, zwraca uwagę na to, że mimo niewątpliwie pozytywnego wkładu UE w działania na rzecz umacniania humanitarnego wymiaru bezpieczeństwa, wpływ przez

⁴³ Tamże, s. 38–60.

programy pomocowe i EIDHR jest osłabiany z powodu braku strategicznej wizji działań w tej dziedzinie za pomocą środków będących w dyspozycji UE.⁴⁴

Komisja proponuje, by strategia taka zawierała trzy elementy:

1. Skupiała się na ograniczonej liczbie priorytetów i problemów.
2. Skupiała się na konkretnie zidentyfikowanej grupie państw.
3. Była elastyczna, pozwalając na reagowanie w sytuacjach nagłych i nieprzewidywalnych, co zakłada zachowanie jakiegoś marginesu, na przykład jeśli chodzi o środki finansowe z budżetu.

Jeśli chodzi o skoncentrowanie się na kilku problemach tematycznych, których dotyczyć ma aktywność UE, to np. Komisja zaproponowała, by w roku 2002 położyć nacisk na następujące kwestie:

1. Wzmacnianie procesów demokratyzacji, „good governance” i rządów prawa.
2. Działania mające na celu zniesienie kary śmierci.
3. Wsparcie walki przeciwko torturom i okrutnemu traktowaniu oraz udzielanie poparcia międzynarodowemu trybunałom i sądom karnym.
4. Zwalczanie wszelkich form rasizmu i ksenofobii oraz dyskryminacji mniejszości i grup ludności autochtonicznej.

W latach 1996–1999 na EIDHR przeznaczono 307 566 933 €. Rozkład na poszczególne dziedziny aktywności na rzecz praw człowieka wyglądał następująco:

- na cel wspierania procesów demokratyzacji – 61 748 170 €;
- na budowanie cywilnego społeczeństwa pluralistycznego – 113 435 488 €;
- na budowanie środków zaufania dla przywrócenia pokoju – 42 139 004 €;
- na inicjatywy skierowane do grup docelowych – 62 187 747 €;
- na kwestie proceduralne – 28 056 524 €.⁴⁵

⁴⁴ *The European Union's...*, s. 13.

⁴⁵ *The implementation...*, s. 7.

4. Współpraca UE z organizacjami międzynarodowymi w dziedzinie praw człowieka

EIDHR jest ważnym instrumentem wspierania nie tylko sektora pozarządowego w dziedzinie praw człowieka, ale także współpracy z organizacjami międzynarodowymi. Od wielu lat realizowane są wspólne projekty UE z Radą Europy i z OBWE na rzecz wzmocnienia Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR).

W roku 2000, zgodnie z porozumieniem między ONZ a UE na temat zasad finansowania programów administrowanych przez ONZ⁴⁶, Komisja Europejska sformułowała całościowy program współpracy w dziedzinie praw człowieka z Biurem Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka ONZ, szczególny nacisk kładąc na wspieranie światowej Konferencji Przeciwko Rasizmowi.

Współpraca UE z organizacjami międzynarodowymi jest bardzo ważnym elementem osiągnięcia celów popierania demokratyzacji i praw człowieka. Jak stwierdza Komisja⁴⁷, powinna ona być efektywna i przynosić porównywalne korzyści obu stronom w realizacji priorytetów dotyczących praw człowieka, sformułowanych między innymi w ramach EIDHR.

W przypadku niektórych państw, organy organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ, mają niejako uprzywilejowany dostęp do tego, żeby działać dla poprawy praw człowieka, i zwłaszcza wtedy stają się one naturalnymi partnerami współpracy dla UE. Partnerstwo to powinno być autentyczne. Decyzje w sprawie współfinansowania projektów przez UE powinny być naturalnie poprzedzone wspólnym rozeznaniem i określeniem rzeczywistych potrzeb, oszacowaniem kosztów i oceną realności ich wykonania, a więc powinny podlegać tym samym kryteriom, które obowiązują przy ubieganiu się o finansowanie projektów z EIDHR.⁴⁸

Komisja postuluje, by wspomniane programy i projekty były osadzone w sformułowanych wspólnie z partnerskimi organizacjami, strategiach opartych na realistycznych średnio- oraz długoterminowych celach.⁴⁹

⁴⁶ UE posiada status obserwatora przy ONZ.

⁴⁷ *The European Union's...*, s. 20.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ Tamże.

4.1. ONZ

Szczególnie istotna wydaje się dla UE współpraca z Biurem Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, odzwierciedlając wagę, jaką przywiązuje UE do podpisywania, ratyfikowania i przyjmowania przez kraje trzecie, z którymi UE wiąże partnerstwo, instrumentów praw człowieka, a także wystosowywanych przez ONZ rekomendacji.

Wzmacnianie współpracy z ONZ obejmuje również popieranie innych mechanizmów ONZ (np. specjalnych raportów), które odnoszą się do kwestii korespondujących z priorytetami UE. Przyczyniają się one do poszerzania ram, w których Unia Europejska następnie formułuje swoje działania wobec praw człowieka. Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka wyłania się jako stała i główna platforma do budowy efektywnego partnerstwa UE z ONZ.⁵⁰

Unia Europejska bardzo aktywnie wspiera również prace Komisji Praw Człowieka oraz innych komisji i agend ONZ, zajmujących się kwestiami rozwoju społeczno-ekonomicznego, podnoszeniem poziomu edukacji, umacnianiem pozycji kobiet w społeczeństwach oraz ochroną praw dzieci, zwłaszcza przed pracą niewolniczą w krajach Trzeciego Świata.

UE wielokrotnie podnosiła na forum Zgromadzenia Ogólnego kwestię konieczności łącznego traktowania procesów demokratyzacji, rozwoju i poszanowania praw człowieka oraz fundamentalnych wolności, jako współzależnych i wzajemnie się warunkujących, podkreślając, że do ich umocnienia konieczne jest wzmacnianie „good governance” w społeczeństwach Trzeciego Świata.⁵¹

4.2. OBWE

UE przywiązuje dużą wagę również do współpracy z OBWE, zwłaszcza w ramach ludzkiego wymiaru, który traktuje jako najważ-

⁵⁰ Porozumienie „Building an effective partnership with the United Nations in the field on Development and Humanitarian Affairs” – przyjęte zostało 2 maja 2001 r.

⁵¹ W roku 1995 odbyła się w Kopenhadze światowa Konferencja ONZ poświęcona kwestiom Rozwoju Społecznego, na której państwa przyznały najwyższe priorytety kwestiom wspierania rozwoju społecznego i praw człowieka, umieszczając człowieka w centrum programów dotyczących zrównoważonego rozwoju, zwalczania ubóstwa oraz popierania pełnego zatrudniania i społecznej integracji w celu osiągnięcia stabilności i bezpieczeństwa społeczeństw. Rewizja osiągnięć procesu kopenhaskiego pięć lat później (Genewa, czerwiec 2000) pokazała, że mimo nieznacznych postępów nadal pogłębiają się nierówności między państwami, wykazując tendencję wzrostową. Zob.: *Annual report* . . . , s. 52.

niejszy komponent koncepcji całościowego podejścia do bezpieczeństwa. Bardzo żywiołowo popiera wszelkie rodzaje aktywności w ramach tego wymiaru. Traktuje też współpracę w wymiarze ludzkim jako istotny element w stosunkach z innymi państwami, zwłaszcza w kontekście procesu poszerzania UE na wschód. UE aktywnie wspiera działania instytucji OBWE mające na celu zapobieganie konfliktom. Ma też największy wkład w misje OBWE oraz popieranie działalności instytucji OBWE. Ścisłe współpracuje z głównymi organami zajmującymi się kwestiami praw człowieka w ramach OBWE: Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Wysokim Komisarzem ds. Mniejszości Narodowych i Przedstawicielem ds. Wolności Mediów.

UE niezmiennie podkreśla, jak wielką rolę mają do odegrania w humanitarnym wymiarze bezpieczeństwa organizacje pozarządowe i wspiera proces umacniania ich interesów. Jest zwolennikiem organizowania spotkań dotyczących kwestii praw człowieka i ich implementacji.

Utrzymująca się od dawna współpraca OBWE w dziedzinie praw człowieka została dodatkowo wzmocniona przez ustanowienie wspólnej platformy budowania bezpieczeństwa kooperatywnego, która została ustanowiona na mocy Karty Bezpieczeństwa Europejskiego, podpisanej na szczycie OBWE w Istambule w listopadzie 1999 roku. Karta ta stworzyła nowy instrument umożliwiający udzielanie OBWE natychmiastowej odpowiedzi na przypadki łamania praw człowieka w celu zapobiegania konfliktom. Instrument ten, zwany RE-ACT, na mocy decyzji z 30 czerwca 2000 uzyskał moc operacyjną.⁵²

4.3. RE

Unia Europejska podkreśla również swoje przywiązanie i wspiera dalszy proces rozwijania współpracy z Radą Europy, z którą podziela wspólne wartości i cele, dotyczące ochrony i promocji praw człowieka. Uznaje istotny wkład Rady Europy w rozwój prawodawstwa w dziedzinie praw człowieka i popiera lansowaną przezeń koncepcję budowania strefy stabilności przez demokratyzację, popiera też koncepcję mówiącą o współzależności między sytuacją praw człowieka, demokracji, dobrym zarządzaniem i realizacją rządów prawa a budowaniem pokoju, stabilności i zapobiegania konfliktom. Docenia również

⁵² *Annual report...*, s. 54–55.

zaangażowanie Komisarza ds. Praw Człowieka RE w rozwiązywanie regionalnych kryzysów w Europie.

UE deklaruje, że będzie w dalszym ciągu wspierać działalność Rady Europy w dziedzinie umacniania humanitarnego wymiaru bezpieczeństwa międzynarodowego, m.in. przez popieranie reform Rady Europy, mających na celu wzmocnienie możliwości jej oddziaływania na te procesy.

Mimo niewątpliwie szerokiego zakresu współpracy UE z organizacjami międzynarodowymi wydaje się, że efekty tych działań nie mogą być znaczące czy zadowalające, zważywszy na to, że każda ze wspomnianych organizacji jest powszechnie bardzo krytycznie oceniana za nieudolność i nieefektywność operacyjną.

5. Zakończenie

UE dostrzega i uświadamia sobie wagę problemów i zagrożeń, związanych z ludzkim wymiarem bezpieczeństwa, a przede wszystkim z łamaniem praw człowieka i nieprzestrzeganiem zasad demokracji, szczególnie w regionach o niskim poziomie rozwoju. W odpowiedzi na te zagrożenia stara się podejmować adekwatne środki.

Działalność UE na rzecz umacniania humanitarnego wymiaru bezpieczeństwa jest rzeczywiście aktywna, biorąc pod uwagę rozległy wachlarz podejmowanych inicjatyw i instrumentów, wyraźnie przewidzianych na rozwiązywanie tych problemów w perspektywie długofalowej.

Natomiast czynnikiem osłabiającym ich skuteczność jest wciąż brak spójnej koncepcji strategicznych działań w tej dziedzinie. Podejmowane do tej pory są raczej sfragmentaryzowane. Na dodatek można im zarzucić wiele sprzeczności, przejawiających się m.in. z jednej strony, we wspieraniu reform i w stymulowaniu rozwoju w krajach szczególnie zacofanych i konfliktogennych, a z drugiej, w hamowaniu i uniemożliwianiu ujęcia dla generowanych przez te problemy fal uchodźców.

Aby efekty były proporcjonalne do zainwestowanych środków, konieczne jest sformułowanie całościowej i spójnej wizji polityki UE na rzecz umacniania humanitarnego wymiaru bezpieczeństwa, takiej, która uwzględni jego perspektywę krótko-, średnio- i długofalową. Strategię tę trzeba następnie przełożyć na zespół bardziej konkretnych, wzajemnie komplementarnych i spójnych działań, z naciskiem

na mechanizmy kontroli ich skuteczności i nieustannego konfrontowania z nowymi problemami i wyzwaniami.

W tym kontekście powraca problem wzmocnienia i „uwspólnotwienia” II filaru UE. A biorąc pod uwagę to, jak trudno na tym polu o consensus, wydaje się, że zmiany w polityce UE dotyczącej humanitarnego wymiaru bezpieczeństwa będą następowały raczej powoli, choć jednocześnie dynamika wydarzeń międzynarodowych, takich jak np. atak z 11 września, może przyspieszać te zmiany, uświadamiając żywotność problemów i zagrożeń związanych z humanitarnym wymiarem bezpieczeństwa i ich bezpośrednie znaczenie dla bezpieczeństwa państw UE.

PARTIE I UGRUPOWANIA POLITYCZNE W PARLAMENCIE UKRAIŃSKIM W LATACH 1998–2002

1. Uwarunkowania narodzin i działalności ukraińskich partii politycznych

Do marca 2001 r. Ministerstwo Sprawiedliwości Ukrainy zarejestrowało 113 partii politycznych. Według ordynacji wyborczej 2001 r. był to ostateczny termin rejestracji dla partii, które zamierzały wziąć udział w wyborach parlamentarnych 31 marca 2002 roku.¹ Centralny Komitet Wyborczy Ukrainy zarejestrował 33 partie i bloki polityczne, startujące w wyborach. Było ich więcej niż w wyborach 1998 r., w których walczyło o głosy elektoratu 30 partii i bloków.

Taka nadmierna wielopartyjność nie świadczy jednak o konsolidacji demokracji ukraińskiej. Jest natomiast przejawem jej niedojrzałości. W społeczeństwie ukraińskim po rozpadzie ZSRR nie było charakterystycznej dla systemów demokratycznych i wolnorynkowych struktury *cleavages* (podziałów społecznych politycznie doniosłych) i powiązanego z nią układu interesów grupowych. *Cleavages*, jak stwierdzali S. M. Lipset i S. Rokkan, odegrały podstawową rolę w kształtowaniu się partii politycznych w Europie Zachodniej.² Kształtujące się od początku lat 90. partie ukraińskie nie opierały się na szerszej bazie społecznej, a ich powstawanie wyprzedzało

¹ Zakon pro wybory narodnych deputativ Ukrainy od 18.10.2001, No 2766–III, <http://www.rada.gov.ua>

² Osie podziałów (konfliktów) społecznych, zdaniem S. Lipseta i S. Rokkana, generują różne „rodziny polityczne” partii, np. w konflikcie między pracodawcami a pracobiorcami (kapitałem a pracą) tworzyły się więc partie burżuazyjne i robotnicze, w konflikcie między antyklerykałami a zwolennikami społecznej nauki Kościoła – partie antyklerykalne (np. radykałowie) i wyznaniowe (np. chadeckie) itp. Zob.: M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 1995, s. 33–36.

proces strukturalizacji społeczeństwa. Proces powstawania partii politycznych na Ukrainie wykazywał zatem inne cechy niż w Europie Zachodniej czy nawet w państwach Europy Środkowej, gdzie żywe były tradycje demokratycznej kultury politycznej. Właściwości charakterystyczne dla partii masowych w przypadku ukraińskiego życia politycznego nie występowały. Po roku 1991 tworzyły się partie nieprzysięgające większego znaczenia do żadnej ideologii i niereprezentujące dużych grup społecznych. Partie te były i są w dalszym ciągu tworzone „odgórnie” przez liderów, a wybór kierunku ideologicznego ma całkowicie drugorzędny i niekiedy przypadkowy charakter. Jeśli chodzi o relewantne partie polityczne, to należy zaznaczyć, iż duży wpływ na ich powstanie i funkcjonowanie mieli funkcjonariusze państwowi. To nie partie zatem artykułują interesy obywateli i wyznaczają kierunek politycznego rozwoju i treść działalności władzy, a sama władza, w tym prezydent, wyznacza reguły tworzenia, istnienia i stopień politycznej efektywności partii. Silne powiązanie partii politycznych ze strukturami władzy, słabość organizacji lokalnych, niska aktywność członków (szczególnie w okresie międzywyborczym) znamionują typ partii w literaturze politologicznej nazywany „partią – kartelem”.

Większość partii pozostaje jednak mało znana na poziomie ogólnokrajowym i nie ma wpływu na wydarzenia polityczne w kraju.³ Charakterystycznym zjawiskiem na Ukrainie jest istnienie partii „kanapowych”, składających z kilkuset członków, partii jednego lidera, partii–klonów z nazwami różniącymi się jednym słowem. Wielość tych podmiotów życia politycznego i przekonanie, że chwytliwa nazwa przesądzi o identyfikacji partii, są m.in. przyczyną tego zjawiska.

Celem niniejszego artykułu jest opisanie tych partii, które mają największe poparcie wyborcze i posiadają znaczący potencjał polityczny. Za kryterium popularności partii przyjęto zatem poparcie udzielane partiom w wyborach do parlamentu – Rady Najwyższej. Chronologicznymi ramami artykułu są wybory parlamentarne z lat 1998 i 2002.

W obydwu ostatnich elekcjach zastosowano proporcjonalno-większościowy system wyborczy. W wyborach 1994 r. natomiast wykorzystano ordynację większościową. Jak się wówczas okazało, ordynacja większościowa nie służyła rozwojowi demokratycznego systemu

³ M. Tomenko, *Ukraiński partii napieriedodni wyboriw: stanowlennia ukrainskoji bagatopartijnosti*, <http://www.tomenko.kiev.ua>

partyjnego. Dlatego też w wyborach odbywających się cztery lata później wykorzystano system mieszany, który stara się pogodzić wymogi proporcjonalności z preferencjami wyłonienia stabilnego układu politycznego. Obecnie z 450 członków ukraińskiego parlamentu 50% wybiera się według zasady proporcjonalności w okręgach wielomandatowych, pozostałe 50% – według zasady większości w okręgach jednomandatowych. W segmencie proporcjonalnym występuje klauzula zaporowa na poziomie ogólnokrajowym, wynosząca 4%. Charakterystyczną konsekwencją ukraińskiego systemu wyborczego jest zdobywanie większości mandatów w segmencie większościowym przez kandydatów indywidualnych (pozapartyjnych). Reprezentanci partyjni dostają się natomiast do parlamentu z list partyjnych. W niniejszym artykule analizie poddano głównie wyniki wyborów w okręgach wielomandatowych, gdzie o głosy wyborców walczyły partie polityczne i bloki.

Frekwencja wyborcza na Ukrainie pozostaje na dość stałym i stosunkowo wysokim poziomie: w wyborach 1998 r. skorzystało ze swego prawa wyborczego 70,78% obywateli, a w wyborach 2002 r. – 69,26%. Zgodnie z wynikami wyborów z 1998 r. w okręgach wielomandatowych klauzulę zaporową 4% przekroczyły⁴:

- Komunistyczna Partia Ukrainy (KPU)
- Ludowy Ruch Ukrainy (NRU)
- Blok Wyborczy Socjalistycznej Partii i Chłopskiej Partii Ukrainy „Za prawdę, za naród, za Ukrainę!” (SelPU)
- Partia Zielonych Ukrainy (PZU)
- Ludowo-Demokratyczna Partia Ukrainy (NDP)
- Wszechukraiński Związek „Gromada” (H)
- Postępowa Socjalistyczna Partia Ukrainy (PSP)
- Socjaldemokratyczna Partia Ukrainy (zjednoczona) (SDPU–O)

Zgodnie z wynikami wyborów z 2002 r. w parlamencie ukraińskim znaleźli się przedstawiciele następujących partii:

- Blok Wyborczy partii politycznych „Blok Wiktora Juszczenki »Nasza Ukraina«” (NU)
- Komunistyczna Partia Ukrainy (KPU)
- Blok Wyborczy partii politycznych „Za Zjednoczoną Ukrainę!” (ZYU)

⁴ Dane Centralnego Komitetu Wyborczego Ukrainy, <http://www.cvk.ukr-pack.net>

- Blok Wyborczy partii politycznych „Blok wyborczy Julii Tymoszenko” (JT)
- Socjalistyczna Partia Ukrainy (SPU)
- Socjaldemokratyczna Partia Ukrainy (zjednoczona) (SDPU–O)

2. Samodzielne partie polityczne

2.1. Komunistyczna Partia Ukrainy

Po zniesieniu dwuletniego zakazu istnienia partii komunistycznej (1991–1993) zwolennicy tej ideologii 14 maja 1993 stworzyli Komunistyczną Partię Ukrainy. Na przewodniczącego został wybrany Petro Symonenko. Rehabilitacja komunistów zbiegła się w czasie z kryzysem ekonomicznym lat 1992–1993, wskutek czego po wyborach 1994 r. KPU udało się stworzyć klub parlamentarny złożony z 86 osób.

Główne programowe hasło partii brzmiało: „O ratowanie narodu Ukrainy – odnowienie władzy pracujących, socjalizm, sojusz bratnich narodów”.⁵ Partia mocno krytykowała politykę społeczno-gospodarczą pierwszego prezydenta L. Krawczuka i podczas wyborów prezydenckich w 1994 r. poparła L. Kuczmy. Po wyborze Kuczmy na prezydenta KPU nie stanęła otwarcie po jego stronie, ale mógł on liczyć na nieformalne poparcie ze strony tej partii.

Komuniści nie popierali rynkowych reform, głosowali przeciw ustawie o władzy i samorządzie lokalnym, nie poparli także projektów zmian w Konstytucji, zwiększających uprawnienia prezydenta. Na drugim zjeździe partii w 1995 r. za priorytetowe zadanie uznano „walkę o pozbawienie władzy antyludowego, antynarodowego reżimu i przywrócenie władzy pracującemu narodowi w osobie Rad posłów pracujących”.⁶

W roku 1998 KPU zwyciężyła w wyborach parlamentarnych, uzyskując 24, 65% głosów (84 mandatów). Razem z posłami wybranymi w okręgach jednomandatowych utworzyła 123-osobowy klub parlamentarny.

W wyborach prezydenckich KPU nie przyłączyła się do tak zwanej „kaniowskiej czwórki” – czterech kandydatów opozycyjnych wobec reżimu L. Kuczmy, zamierzających wysunąć jednego, wspólnego

⁵ Cyt. za S. Rachmanin, O. Dmitriciwa, *Ukrajina partijna. Czastyna IV. Komunistyczna*, <http://www.zerkalo-nedeli.com>, nr 8 z 2002.

⁶ M. Tomenko, W. Olijnyk, *Partijna elita Ukrainy 2000*, Kijów 2000, s. 39.

kandydata. Przewodniczący KPU P. Symonenko startował w wyborach samodzielnie, uzyskując 22,24% poparcia w pierwszej turze, i razem z L. Kuczma (36,49%) wziął udział w drugiej turze. Wprawdzie przyniosła ona P. Symonence porażkę, jednak uzyskał aż 37,775% głosów, co przewyższało poparcie dla lidera komunistów oraz samej partii i odzwierciedlało liczbę przeciwników L. Kuczmy.

Podczas „skandalu kasetowego” komuniści pozostali względnie opozycyjni; protestowali przeciw polityce prezydenta, rządowi Juszczenki, oligarchom, nowej opozycji, do której, jak wynika ze słów P. Symonenki, wchodzili przedstawiciele skrajnych, ultraradykalnych pravicowych sił.

KPU niejednokrotnie, w zależności od sytuacji występowała jako sprzymierzeniec proprezydenckich frakcji. Tak stało się w momencie odwołania rządu W. Juszczenki albo pozostawienia na stanowisku Prokuratora Generalnego M. Potebeńka.⁷ Mimo to KPU stała się jednym z inicjatorów rozpoczęcia procedury impeachmentu wobec L. Kuczmy.

Komuniści starają się nie pokazywać swoich związków z przedstawicielami biznesu, jednak są oni ciągle popierani finansowo przez świat biznesu. Dotychczas partia miała nie tylko najliczniejszą frakcję w parlamencie, ale była szeroko reprezentowana w radach samorządowych, szczególnie w miastach przemysłowych, i dlatego została potencjalnym realizatorem interesów lokalnych biznesmenów. Z komunistami współpracują zakłady przemysłu lekkiego, zakłady energetyczne, banki. Oprócz tego KPU utrzymuje związki z rosyjskimi komunistami, wpływ ich jest silny zwłaszcza wśród krymskich komunistów.

Porównując programy KPU z lat 1998 i 2002, można zauważyć rzadsze używanie retoryki i haseł proradzieckich; partia opowiada się za przekształceniem Ukrainy w republikę parlamentarno-prezydencką, ale niezmienny pozostaje postulat integracji w ramach WNP, centralne sterowanie w gospodarce, nadanie językowi rosyjskiemu statusu państwowego.⁸ W wyborach 2002 r. KPU zajęła drugie miejsce, uzyskując 19,98% poparcia, co pozwoliło jej uzyskać 66 mandatów poselskich.

⁷ Były generalny prokurator Ukrainy, który korzystał ze swego stanowiska służbowego i działał niezgodnie z prawem, zwłaszcza w sprawie nielegalnego aresztu J. Tymoszenko. W wyborach 2002 r. został posłem z ramienia KPU.

⁸ Program partii z oficjalnej strony internetowej KPU, <http://www.kpu.kiev.ua>

2.2. Postępowa Socjalistyczna Partia Ukrainy

Postępowa Socjalistyczna Partia Ukrainy została utworzona w 1996 r. po wyjściu z SPU radykalnych działaczy N. Witrenko i W. Marczenko.

Liderem nowo powstałej partii została N. Witrenko. PSPU jest dobrym przykładem partii jednego lidera. Dzięki wielkiej charyzmie N. Witrenko („Żyrynowski w spódnicy”), totalnej krytyce władzy i prawie wszystkich sił politycznych partia uzyskała 4,04% poparcia i utworzyła frakcję w parlamencie, liczącą 14 posłów.⁹

PSPU wyróżnia się skrajnym radykalizmem i populizmem: proponowała likwidację stanowiska prezydenta, przekazanie władzy rądom pracujących i wysunięcie kandydatów na posłów tylko przez związki zawodowe. Za strategicznych partnerów uznano Rosję i Białoruś. Głównym hasłem było: „Będziemy budować Radziecką Socjalistyczną Ukrainę”.¹⁰ Partia była szczególnie popierana przez mieszkańców obwodu sumskiego, skąd pochodzi przewodnicząca.

W wyborach prezydenckich 1999 r. N. Witrenko uzyskała 11,4% głosów (14 mandatów). Po wyborach frakcję opuściło kilku członków i praktycznie przestała ona istnieć. W wyborach 2002 r. PSPU startowała razem z Partią Pracowników Oświaty Ukrainy (Partia Oswiatian Ukrainy) w bloku z nazwą charakterystyczną dla tych wyborów – „Blok Natalii Witrenko”. Blok poniósł porażkę, uzyskując 3,22% głosów poparcia. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że do następnych wyborów partia znajdzie się na politycznym marginesie albo w ogóle przestanie istnieć.

2.3. Socjalistyczna Partia Ukrainy

Socjalistyczna Partia Ukrainy została utworzona w październiku 1991 r. z inicjatywy jej przyszłego lidera Oleksandra Moroza. Po wydaniu zakazu działania komunistycznej partii przyciągnął komunistów, którzy nie zmieniając swoich poglądów ideologicznych, zdecydowali zjednoczyć się w nowej lewicowej partii. W zatwierdzonym programie organizacji podkreślono, że nowo powstała partia jest spadkobierczynią leninowskiej partii komunistów. SPU obrała kurs budowy socjalizmu przez stworzenie społeczeństwa demokracji ludowej. Wówczas jej hasłem było dzisiejsze hasło SdPU(z): „Swoboda!

⁹ *Ukraiński liwyj: miż leninizmom i social-demokratijeju*, red. O. Garania, O. Majborody, Kijów 2000, s. 50.

¹⁰ Tamże, s. 119.

Sprawiedliwość! Solidarność!". W roku 1993 partia przeszła do opozycji.

Restytucja partii komunistycznej spowodowała masowe przechodzenie członków SPU do KPU, co zmusiło tę pierwszą do zmiany miejsca na politycznej scenie; SPU przemieściła się z lewej strony bardziej ku centrum. Dokumenty z lat 1996–1997 i wystąpienia lidera partii coraz częściej zawierały socjaldemokratyczne motywy. Partia przeszła przeobrażenie ideowe w kierunku centrolewicowym, zaczęła kształtować fachowy aparat administracyjny. SPU opuścili jej radykalni członkowie N. Witrenko i W. Marczenko, tworząc Progresywną Socjalistyczną Partię Ukrainy, która stała się głównym oponentem ideowym SPU.

W wyborach 1998 r. SPU startowała razem z Chłopską Partią Ukrainy w bloku o nazwie „Za prawdę, za naród, za Ukrainę”. Blok zajął trzecie miejsce, uzyskując 8,55% poparcia. Z listy bloku do parlamentu weszło 29 osób (wśród nich – 11 z ChPU) i 6 osób z okręgów jednomandatowych (dla porównania Agrarna Partia Ukrainy nie przekroczyła 4% progę, ale jej 8 członków zwyciężyło w okręgach jednomandatowych).

Chłopska Partia Ukrainy została utworzona w 1992 roku. Główną postacią w partii był O. Tkaczenko. W roku 1998 partia liczyła 72 tys. osób. W wyborach 1994 r. do parlamentu weszło 18 posłów, ale w ciągu roku frakcja zwiększyła swą liczbę do 52 członków.¹¹

Przed wyborami 1998 r. wpływy ChPU osłabły, a część posłów przeszła do proprezydenckiej Agrarnej Partii Ukrainy. Po wyborach na skutek konfliktu pomiędzy prezydentem i O. Morozem nowym przewodniczącym został O. Tkaczenko.

Wspólna frakcja „Lewe Centrum” istniała niedługo – „chłopi” wyszli i utworzyli swoją własną frakcję. Uszczuploną SPU opuściło jeszcze kilku posłów, tworząc nową organizację polityczną „Sprawiedliwość”.

O. Moroz brał udział w wyborach prezydenckich 1999 r., ale nie wszedł do drugiej tury. Lider SPU był pierwszym, który ujawnił w parlamencie nagrania majora Melniczenka.¹² Akcja protestacyj-

¹¹ Tamże, s.43.

¹² Członek ochrony prezydenta; to on zarejestrował rozmowy, w których Kuczma wyraził skrajne niezadowolenie z zachowania się dziennikarza Gongadzego, nakazał śledzić go i wysłać do Czeczenii. Po nagłośnieniu sprawy Melniczenko otrzymał azyl w USA.

na „Ukraina bez Kuczmy” w czasie skandalu kasetowego (grudzień–marzec 2001 r.) była organizowana bezpośrednio przez SPU.

SPU pragnie przyłączyć się do Międzynarodówki Socjalistycznej, ale podanie złożone przez socjalistów zostanie rozpatrzone dopiero w 2004 roku. Organizacja młodzieżowa SPU została przyjęta do Międzynarodówki jako obserwator. Partia liczy 60 tysięcy członków. Liczebność frakcji spadła do 16 członków. Głównym organem prasowym jest gazeta „Towarzysz”. Ogólnodostępne kanały TV w czasie kampanii wyborczej były zablokowane dla SPU.¹³

W swoim programie SPU opowiada się za prymatem praw i interesów człowieka, a nie państwa albo rynku. Rynkowe stosunki muszą dominować w gospodarce, a nie w kulturalnej i duchowej sferze. Partia reprezentuje interesy wynajętych pracowników, popiera rozwój przedsiębiorstw i różnych własności, broni interesów emerytów, młodzieży, studentów. Jej hasło to: „Nie w tył do socjalizmu, a w przód do socjalizmu!”¹⁴

Główna różnica między elektoratem SPU i KPU polega na tym, że SPU reprezentuje ukraińską lewicę niepodległościową, natomiast KPU orientuje się na Rosję i nawiązuje do odrodzenia sojuszu na kształt ZSRR. Od centrolewicowych SdPU(z) i od „Pracującej Ukrainy” socjaliści różnią się skrajną opozycją wobec prezydenta. Zdaniem ukraińskiego politologa O. Garania, spośród centrolewicowych partii tylko socjaliści mają szanse zajęcia socjaldemokratycznej niszy na ukraińskiej scenie partyjnej.¹⁵

Przed kampanią wyborczą rozpatrywało się możliwość utworzenia wspólnego bloku SPU i centroprawicowej partii J. Tymoszenko, jednak połączenie wysiłków centrolewicowej i centroprawicowej partii nie dałoby pożądanego rezultatu. W wyborach 2002 r. SPU uzyskała 6,87% głosów i 24 mandaty, zajmując piąte miejsce.

2.4. Socjaldemokratyczna Partia Ukrainy (zjednoczona)

Na historię politycznej działalności Socjaldemokratycznej Partii Ukrainy (zjednoczonej) składają się dwa etapy: pierwszy – od marca

¹³ S. Rachmanin, J. Mostowa, *Ukraina partyjna. Czastyna V. Socialistyczna partija Ukrainy*, <http://www.zerkalo-nedeli.com>, nr 9 z 2002.

¹⁴ Program partii z oficjalnej strony internetowej SPU <http://www.socinfo.kiev.ua>

¹⁵ *Ukraiński liwi: miż leninizmom i social-demokratijeju*, za red. O. Garania, O. Majborody, Kijów 2000, s. 242.

1990 r. do kwietnia 1996 r., drugi – od kwietnia 1996 r. do chwili obecnej.¹⁶

W pierwszym etapie pojawiły się pierwsze socjaldemokratyczne organizacje, które następnie przekształciły się w Socjaldemokratyczną Partię Ukrainy (wiosna 1993 r.). Ta partia nie istniała długo i uległa rozłamowi na dwie odrębne partie o identycznych nazwach. Stało się to powodem anulowania rejestracji jednej z partii przez Ministerstwo Sprawiedliwości w kwietniu 1996. Liderzy dyskryminowanej partii, dodając do pierwotnej nazwy słowo „zjednoczona”, ponownie zarejestrowali swą partię.

Po wyborach 1998 r. SdPU(z) opuścił jej lider W. Onopenko i utworzył własną partię o nazwie Ukraińska Socjaldemokratyczna Partia.

Na liście kandydatów SdPU(z) w wyborach 1998 r. pierwsze i drugie miejsca zajmowali były prezydent L. Krawczuk i były premier J. Marczuk. Trzecie miejsce należało do ówczesnego lidera partii – W. Onopenko, a czwarte i piąte – do aktualnego lidera partii W. Medwedczuka i biznesmena G. Surkisa, sprawującego funkcję prezydenta klubu piłkarskiego „Dynamo Kijów” SA.¹⁷

Mimo że partia intensywnie eksploatowała bardzo popularną na Ukrainie tematykę piłkarską, jest właścicielką (w sposób pośredni oczywiście) ogólnodostępnych kanałów TV i skupiła w swych szeregach znanych w kraju polityków, w wyborach uzyskała 4,1% poparcia, co dało jej 14 mandatów poselskich. W jednomandatowych okręgach ze 128 kandydatów związanych z SdPU(z) posłami zostało 4.

Mimo słabego wyniku wyborczego frakcja parlamentarna skupiła 25 posłów. W. Medwedczuk został wiceprzewodniczącym parlamentu, a następnie przewodniczącym partii. W końcu 2001 r. frakcja powiększyła się do 31 posłów.

SdPU(z) deklarowała się jako „partia pracujących, chłopów, urzędników, przedsiębiorców, emerytów, studentów i naukowców”, chociaż w swoich szeregach zjednoczyła wielu ludzi powiązanych z biznesem. SdPU(z) została politycznym skrzydłem finansowo-ekonomicznych ugrupowań. Chodzi tu o tzw. grupę G. Surkisa i grupę Rosjanina K. Grigoriszyna, które kontrolują energetyczny rynek Ukrainy.¹⁸

¹⁶ M. Tomenko, W. Olijnyk, dz. cyt., s. 174.

¹⁷ *Prawo wyboru: polityczni partiji ta wyborci bloki*, Wybory do Werchownoji Rady Ukrainy 1998, s. 111.

¹⁸ O. Yurchuk, *Who owns Ukraine?*, „Eastern Economist” 2002, nr 9, s. 12–16.

W wyborach 1999 r. SdPU(z) nie poparła własnego członka J. Marczuka, jako pierwsza z partii formalnie ogłosiła swoje poparcie dla L. Kuczmy. Jednak w tak istotnej sprawie jak implementacja wyników referendum dotyczących konstytucji korzystnych dla prezydenta, nie wykazała się większą aktywnością. Natomiast w stosunku do rządu W. Juszczenki zachowała się jednoznacznie – poparła jego dymisję. Rygorystyczna polityka wobec rynku energetycznego rządu Juszczenki i zwłaszcza działania J. Tymoszenko doprowadziły do drastycznego zmniejszenia zysków finansowych partyjnych bonzów.¹⁹

Podczas kampanii wyborczej między liderem „Naszej Ukrainy” i liderem SdPU(z) doszło do kilku gwałtownych konfliktów. Głównym oponentem W. Medwedczuka, który zamierza kandydować w wyborach prezydenckich w 2004 r., był najpopularniejszy ukraiński polityk W. Juszczenko.

Główne hasła lansowane przez partię to wolność, sprawiedliwość, solidarność. W swoim programie opowiada się ona za szeroką pomocą socjalną państwa, obroną rynku wewnętrznego i rodzimych producentów, rozwojem małej i średniej przedsiębiorczości. Głównym chwytem wyborczym było utożsamianie SdPU(z) z europejskimi partiami socjaldemokratycznymi, także nawiązywanie do tradycji demokracji zachodnioeuropejskich i do tradycji ukraińskiej socjaldemokracji końca XIX wieku. Według danych ze strony internetowej partia liczy 350 tysięcy członków. Większość elektoratu zamieszkuje obwody: zakarpacki, charkowski, czerniowiecki, kijowski.²⁰

SdPU(z) wraz z KPU i „Za Zjednoczoną Ukrainę!” jest popierane przez rosyjską władzę.²¹ Natomiast ukraińscy socjaldemokraci nie zostali przyjęci do Międzynarodówki Socjalistycznej. W wyborach 2002 r. partia zajęła szóste miejsce, uzyskując 6,27% i 23 mandaty poselskie.

2.5. Partia Zielonych Ukrainy

Poprzedniczką ideową Partii Zielonych Ukrainy była utworzona w 1987 r. organizacja społeczna „Zielony świat”. Została zarejestrowana w 1989 r. i stanowiła trzeci legalny związek polityczny Ukrainy.

¹⁹ S. Rachmanin, J. Mostowa, *Ukraina partijna. Czastyna VI. Social-Demokratyczna partija Ukrainy (ob'jednana)*, <http://www.zerkalo-nedeli.com>, nr 10 z 2002.

²⁰ Dane z oficjalnej strony internetowej SdPU(z), <http://www.sdpuo.org.ua>

²¹ *Ukraińskie wybory dołżna wyigrat' Rossija*, wywiad z Glebem Pawłowskim, <http://www.gazeta.ru>, 30 marca 2002.

Członkami tej organizacji byli wybitni ludzie kraju, pisarze, dziennikarze. W roku 1990 na zjeździe członków z większości regionów podjęto decyzję o przekształceniu organizacji w partię polityczną. Na lidera wybrano byłego posła Rady ZSRR – J. Szczerbaka. W swym programie PZU eksponowała prymat ekologii nad gospodarką, polityką i ideologią oraz dominację interesów jednostki nad interesami państwa. „Zieloni” walczyli o niepodległość, m.in. to oni uczestniczyli w opracowaniu Deklaracji o Suwerenności Ukrainy. W roku 1990 w wyborach do organów samorządu lokalnego „ekologiczni politycy” weszli do koalicji sił narodowo-demokratycznych, która odniosła spore zwycięstwo w trzech zachodnioukraińskich obwodach oraz w samym Kijowie.²²

Po roku 1991, wraz ze spadkiem politycznej aktywności społeczeństwa, zielony ruch tracił swą popularność. Efektem tego procesu były nasilone dyskusje wewnątrz organizacji pomiędzy zwolennikami przekształcenia jej w liczną i skuteczną strukturę polityczną a zwolennikami funkcjonowania organizacji w stadium klubowym.

W roku 1993 na trzecim zjeździe organizacji przyjęto nowy program i wybrano nowego przewodniczącego W. Kononowa, który pełni to stanowisko do dnia dzisiejszego. Parlamentarne i prezydenckie wybory 1994 r. zostały przez partię zignorowane, w ogóle nie wzięła w nich udziału.

Szansą dla partii stała się zmiana ordynacji wyborczej, która wprowadziła zasadę proporcjonalności dla 50% posłów wybieranych do parlamentu. W wyborach 1998 r. na PZU oddało swoje głosy 5,43% wyborców. W ten sposób PZU uzyskała 19 mandatów poselskich.

Niespodziewany sukces PZU eksperci wiążą z czynnikami efektywnego marketingu politycznego i poważnym wsparciem finansowym. W samookreśleniu akcentowano głównie przeciwstawienie siebie „czystym” organizacjom politycznym. Klasyką zielonego marketingu politycznego stał się spot reklamowy, emitowany na jednym z publicznych kanałów TV: z apokaliptycznymi zdjęciami katastrof ekologicznych współgrało hasło „Politycy zajmują się demagogią”. Partia prowadziła aktywną kampanię, kładącą silny nacisk na bezpośrednie kontakty z ludźmi, zwłaszcza z młodzieżą.

Na liście kandydatów partii znaleźli się biznesmeni, dyrektorzy banków, zakładów petrochemicznych, telekomunikacyjnych, ubezpie-

²² S. Rachmanin, *Ukrajina partijna. Czastyna I. Partija zielonych*, <http://www.zerkalo-nedeli.com>, nr 5 z 2002.

zeniowych. Jeden z członków partii zajmował stanowisko współkierownika rady ukraińskich producentów ropy naftowej, eksporterów i importerów produktów naftowych. Poza tym był właścicielem jednego z największych magazynów ropy naftowej w kraju.

W parlamencie klub PZU był jednym z ośrodków proprezydenckiej większości, starał się jednak zachować obraz neutralnej pozycji w stosunkach między opozycją a władzą. Zachowując taką neutralność zarówno w oczach prezydenta Kuczmy, jak i wyborców, partia zdecydowała się na wystawienie własnego kandydata w wyborach prezydenckich 1999 roku. Jednak kandydat „zielonych” poniósł dotkliwą porażkę, uzyskując 0,29% poparcia.

W rządzie PZU miała tylko dwóch swoich przedstawicieli: ministra ekologii i zasobów naturalnych i kierownika Państwowego Komitetu do Spraw Komunikacji i Informacji. W parlamencie jeden z członków partii stał na czele komitetu do spraw ekologicznej polityki zasobów przyrody i likwidacji skutków czarnobylskiej katastrofy. Frakcja PZU konsekwentnie opowiedziała się przeciwko stosowaniu kary śmierci, wprowadzeniu systemu proporcjonalnego w wyborach parlamentarnych oraz za zamknięciem elektrowni atomowej w Czarnobylu. Rezultatem ustawotwórczej działalności PZU było blisko 20 ustaw w sprawach ekologii i korzystania z zasobów naturalnych. Największy sukces partia odniosła w dziedzinie lobbingu: w czasie działalności parlamentarnej na własność jednego z członków partii przeszły ukraińskie zakłady – giganty metalurgiczne „Zaporizstal”.²³

Obecnie PZU liczy 52 tys. członków, związane to jest ze względną łatwością zapisania się do partii: można to zrobić na przykład przez Internet.²⁴ Od roku 1994 PZU jest członkiem Europejskiej Federacji Partii Zielonych, utrzymuje stałe kontakty z siedemdziesięcioma partiami zielonych na świecie.

W wyborach 2002 r. partia nie przekroczyła progu wyborczego, uzyskując 1,3% poparcia. Wynik ten był rezultatem nie tyle niewielkiej popularności w społeczeństwie ekologicznej ideologii, ile nadmiernej dbałości o interesy swoich członków. Jest bardzo prawdopodobne, że w następnych wyborach pojawi się „zielona” siła, która jednak będzie czyniła starania, aby nie kojarzyć się z proprezydencką PZU.

²³ Tamże.

²⁴ Oficjalna strona internetowa PZU <http://www.greenparty.org.ua>

3. Koalicje wyborcze i parlamentarne

3.1. Blok Wyborczy partii politycznych „Za Zjednoczoną Ukrainę!”

Blok wyborczy „Za Zjednoczoną Ukrainę” („Za Jedynu Ukrainu!”) został utworzony 15 grudnia 2001 r. przez 5 partii (jako koalicja sił centrowych): „Pracującą Ukrainę” („Trudowa Ukraina”, S. Tygypko), Partię Regionów (W. Seminożenko), Partię Ludowo-Demokratyczną (Narodno-Demokratyczna Partia, W. Pustowojtenko), Agrarną Partię Ukrainy (M. Gładij), Partię Przemysłowców i Przedsiębiorców Ukrainy (Partia Promyslowciw i Pidpryjemciw, A. Kinach).

Liderem bloku został prezes administracji prezydenta Wołodymyr Lytwyn, a drugie miejsce na liście bloku zostało obsadzone przez premiera Anatolija Kinacha. Ten fakt nawiązywał do identyfikacji bloku z władzą. Prezydent Leonid Kuczma ogłosił, że popiera zwycięstwo tego bloku.

Wołodymyr Lytwyn jest politykiem gabinetowym, a nie publicznym, został członkiem-korespondentem Akademii Nauk Ukrainy i uważa się za autora reform prezydenckich. Brak mu charyzmy i nie cieszy się poparciem wyborców, w odróżnieniu od liderów innych sił politycznych, np. W. Juszczenki, J. Tymoszenko lub O. Moroza.

Najstarszą partią bloku jest Partia Ludowo-Demokratyczna, utworzona w lutym 1996 roku. Do PLD weszły: Partia Demokratycznego Odrodzenia Ukrainy i Pracujący Kongres (Trudowy Kongres) Ukrainy, które przegrały wybory 1994 roku. Oprócz nich do partii przyłączyły się organizacje społeczne: Sojusz Poparcia Republiki Krym, Sojusz Ukraińskich Studentów, Stowarzyszenie Młodych Ukraińskich Politologów i Polityków i „Nowa fala”. Według partyjnej strony internetowej liczba członków partii wynosi 211 336 osób.²⁵

Partia jako pierwsza stworzyła w praktyce model „partii władzy”. W roku 1997 członkami partii zostali: ówczesny premier W. Pustowojtenko, jeden z członków rządu, i wielu szefów obwodowych administracji państwowych. Przewodniczącym partii został A. Matwienko – ówczesny gubernator obwodu winnickiego. PLD deklaruje się jako partia centrowa. Ideologia partii zawiera elementy zarówno socjaldemokratyczne, jak i liberalne.

Do czasu rozpoczęcia kampanii wyborczej PLD stała się potężną strukturą z rozległą siecią regionalnych ośrodków i szerokim przed-

²⁵ <http://www.ndp.org.ua>

stawicielstwem w organach władzy. Trzeci zjazd partii ustalił listę kandydatów i partyjny program. PLD zamierzała uzyskać 25% poparcia w wyborach 1998 roku. Według oficjalnego sprawozdania finansowego ta właśnie partia wydała najwięcej na kampanię wyborczą, jednak w wyborach uzyskała tylko 5,01% (7 mandatów). Mimo słabej popularności PLD wśród wyborców, partia władzy była atrakcyjna dla posłów – frakcja skupiła 89 posłów (druga po komunistach).

Przed wyborami prezydenckimi 1999 r. w PLD doszło do rozłamu. Część posłów na czele z liderem partii A. Matwienko wystąpiła przeciw wysunięciu kandydatury L. Kuczmy na drugą kadencję, ale nie uzyskała poparcia większości i wyszła z partii. Znacząca część przeszła do szeregów prawicowej partii „Reformy i Porządek”, a A. Matwienko utworzył własną partię „Sobor”, skrajnie opozycyjną w stosunku do władzy i startującą w wyborach 2002 r. w bloku J. Tymoszenko.

Nowym liderem PLD został W. Pustowojtenko. Po utracie przez niego fotela premiera partię zaczęli opuszczać urzędnicy i przedsiębiorcy. We wrześniu 2000 r. z członkostwa w partii zrezygnował pierwszy wicepremier J. Jechanurow na znak protestu przeciwko krytyce ze strony PLD rządu W. Juszczenki. A. Kinach utworzył Partię Przemysłowców i Przedsiębiorców Ukrainy i przewodniczył jej. Liczba członków klubu parlamentarnego zmniejszyła się do 14 osób. Mimo to liderzy partii wciąż mają udział we władzy: W. Pustowojtenko nadal piastuje stanowisko ministra do spraw transportu, I. Pluszcz zaś był marszałkiem parlamentu.

PLD poparła inicjatywę przeprowadzenia referendum w 2000 r. o zmianach w konstytucji i teraz opowiada się za implementacją jego wyników. W wyborach prezydenckich organizowała blok partii politycznych „Nasz wybór – Leonid Kuczma”.²⁶

Inną partią, która weszła do proprezydenckiego bloku, jest „Pracująca Ukraina”. Partia została zarejestrowana w 2000 r., ale początkiem jej działalności było utworzenie wyborczego bloku o tej samej nazwie przed wyborami 1998 roku. Do tego bloku weszły partie-kłony o niemal identycznych nazwach: Pracująca Partia Ukrainy i blok „Pracująca Ukraina”, łączący jeszcze 6 partii i organizacji obywatelskich: Obywatelski Kongres Ukrainy, Ukraińska Partia Sprawiedliwości, największy związek zawodowy górników, Sojusz Wete-

²⁶ M. Tomenko, W. Olijnyk, dz. cyt., s. 69.

ranów, Ukraiński Sojusz Weteranów Afganistanu i „Sojusz Czarnobyl Ukrainy”. Pierwsze pięć miejsc na liście bloku zajęli liderzy organizacji, które stworzyły blok, ale na listę kandydatów weszli W. Pinczuk („oligarch”, zięć L. Kuczmy) i ówczesny minister gospodarki.

Program bloku sytuował go na centrolewicowych pozycjach. Blok ów nie przekroczył klauzuli zaporowej, uzyskując 3,06% głosów. W kwietniu 1999 r. w parlamencie została utworzona grupa poselska o nazwie „Pracująca Ukraina”, licząca 46 posłów i określająca swą ideologię na wzór brytyjskiej partii pracy. Frakcja popierała prezydenta podczas skandalu kasetowego. Wynajęła na przykład zagraniczną agencję śledczą „Kroll”, aby udowodnić starania i zaangażowanie strony ukraińskiej w rozwiązanie sprawy „nagrań Melniczenki”.

Partia opowiada się za przekształceniem Ukrainy w republikę prezydencką, polityką protekcjonistyczną państwa, wzrostem płac robotników.²⁷ W polityce zagranicznej „Pracująca Ukraina” zajmuje najbardziej prorosyjską pozycję ze wszystkich partii centrowych.

Trzecią partią bloku „Za Zjednoczoną Ukrainę” jest Partia Regionów. Została utworzona w 2000 r. z pięciu partii politycznych i nazywała się wtedy – Partia Regionalnego Odrodzenia „Pracująca Solidarność Ukrainy” (w nazwie umieszczono elementy nazw partii-założycieli). W roku 2001 została zarejestrowana pod skróconą nazwą – Partia Regionów. Partia miała ambicje stać się partią gubernatorów obwodów, jednak została w efekcie partią regionalnych, donieckich elit i biznesmenów (tzw. donieckiego klanu, który kontroluje produkcję węgla, rurociągi i największe metalurgiczne zakłady Ukrainy).²⁸ Przewodniczącym partii został szef administracji podatkowej M. Azarow, wskutek czego w ciągu jednego roku partia zapełniła się urzędnikami państwowymi i liczba członków sięgnęła 400 tysięcy. W parlamencie pojawiła się frakcja „Regiony Ukrainy”, skupiająca 24 posłów. Ideowe zasady partii zostały założone w jej nazwie: rozwój samorządu lokalnego, małych i średnich przedsiębiorstw, obrona wewnętrznego rynku, współpraca z krajami WNP.²⁹

Przed wyborami 2002 r. partia zmieniła przewodniczącego; został nim wicepremier W. Seminożenko. Partię opuścił jej dotychczasowy członek P. Poroszenko, lider frakcji „Solidarność”, która przeszła do bloku „Nasza Ukraina”.

²⁷ Program partii z oficjalnej strony internetowej <http://www.trud.org.ua>

²⁸ Cyt. za O. Yurchuk, dz. cyt., s. 12–16.

²⁹ Program partii z oficjalnej strony internetowej <http://www.partyofregions.org.ua>

Agrarna Partia Ukrainy reprezentuje w bloku interesy ukraińskiej wsi. Została utworzona w 1996 r. i w parlamencie tej kadencji stworzyła frakcję. Deklarowała się jako partia centrolewicowa, bliska socjaldemokracji. Jeśli Chłopska Partia Ukrainy skupiała konserwatywnych komunistycznych wiejskich kierowników, to Agrarna Partia Ukrainy miała konsolidować tę część rolników, która była pozytywnie nastawiona do rynkowych reform. Hasło partii – „Przez odrodzenie wsi do odrodzenia Ukrainy!”.

APU uzyskała w wyborach 1998 r. najlepszy wynik wśród partii, które poniosły porażkę –3,68% poparcia. W prezydenckich wyborach 1999 r. także, jak PLD, weszła do bloku „Nasz wybór – Leonid Kuczma!”. Liderem partii jest lwowski gubernator M. Gladij. Liczba członków wynosi 100 tysięcy.³⁰

Partia Przemysłowców i Przedsiębiorców Ukrainy została utworzona na bazie Ukraińskiego Sojuszu Przemysłowców i Przedsiębiorców w 2000 r. i została jego skrzydłem politycznym. Celem programowym jest walka o dobrą pozycję na rynku wewnętrznym przez wykorzystanie protekcjonizmu państwowego. Hasło partii – „50 za 10”, co znaczy dościsnąć rozwinięte kraje za 10 lat. Lider partii premier Anatolij Kinach oraz większość jej członków to wcześniejsi członkowie PLD. Według informacji z oficjalnej strony internetowej partii liczba członków wynosi 100 tys. osób.³¹

Jeszcze przed wyborami lider bloku W. Lytwyn wyrażał zamiar stworzenia (na bazie bloku) nowej partii i wybrania jej liderem L. Kuczmy. Po wyborach liderzy bloku ogłosili zjednoczenie 5 partii bloku oraz dodatkowo 9 partii politycznych, których członkowie weszli do parlamentu z okręgów jednomandatowych, i utworzenie partii „Za Zjednoczoną Ukrainę”.

Blok sytuuje się na pozycjach centrowych, co znaczy, że nie prezentuje wyraźnie określonej ideologii. Program bloku „Za Zjednoczoną Ukrainę” zawiera mnóstwo haseł demokratycznych, opowiada się za rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, rozwojem wsi, regionów, porusza też inne, ważne problemy kraju.³² Jedno z bardziej widocznych haseł to: „Zjednoczona Ukraina w Zjednoczonej Europie!”. Na

³⁰ S. Rachmanin, J. Mostowa, O. Dmitriciwa, *Pjat' dżereł, pjat' składowych czastyn bloku „Za Jedynu Ukrainu!”*, <http://www.zerkalo-nedeli.com>, nr 11 z 2002.

³¹ <http://www.pppu.org.ua>

³² Program wyborczy z oficjalnej strony internetowej bloku <http://www.zajedu.org.ua>

potwierdzenie tego L. Kuczma obiecał wyborcom, że Ukraina znajdzie się w Unii Europejskiej w 2011 roku.

Członkowie bloku są właścicielami kilku kanałów telewizji i wielu gazet o największym nakładzie. Lecz blok, mimo szerokiego dostępu do mediów, nie stosował nietuzinkowych chwytów marketingu politycznego, koncentrując się bardziej na korzystaniu z tzw. zasobu administracyjnego – wykorzystania służbowego stanowiska we własnych celach. Przejawiało się to zwłaszcza podczas przeprowadzania samych wyborów.

Według przedwyborczych prognoz czterech ośrodków badania opinii społecznej ranking bloku wahał się między 6 a 9% głosów.³³ Zgodnie z wynikami wyborów w okręgach wielomandatowych blok uzyskał 11,77%, co dało mu 35 mandatów poselskich w tych okręgach. Ale frakcja bloku została powiększona (do 102 posłów) dzięki dużej liczbie posłów z okręgów jednomandatowych i niezrzeszonych, którzy wstąpili do frakcji po wyborach.

3.2. Blok Wyborczy partii politycznych „Blok Wiktora Juszczenki »Nasza Ukraina«”

Blok partii „Nasza Ukraina” został utworzony w styczniu 2001 roku przez 10 partii politycznych. W skład weszły m.in.: Ludowy Ruch Ukrainy (Narodny Ruch Ukrainy, H.Udowenko), Partia „Reformy i Porządek” (W. Pinzenyk), „Solidarność” (P. Poroszenko), Ukraiński Ruch Ludowy (Ukrainski Narodny Ruch, J. Kostenko) – oraz „Wprzód, Ukraino!” (W. Musiaka), Kongres Ukraińskich Nacjonalistów (J. Stecko), Liberalna Partia Ukrainy (W. Szczerbań), Młodzieżowa Partia Ukrainy (J. Pawlenko), Republikańska Partia Chrześcijańska (M. Porowski), Chrześcijański Sojusz Ludowy (W. Stretowycz).

Oprócz tych partii, partnerami NU zostało 6 organizacji politycznych: Partia Obrony Społecznej, Partia Obrońców Ojczyzny, „Nowa Polityka”, Socjaldemokratyczna Partia Młodzieży, „Nowa Generacja”, Ukraiński Sojusz Pracy „Orii” oraz 118 organizacji obywatelskich.

Blok sformował się wokół postaci przewodniczącego Wiktora Juszczenki, którego wizerunek stał się najważniejszym chwytem wyborczym.

³³ S. Rachmanin, J. Mostowa, O. Dmitriciwa, dz. cyt.

Wiktor Juszczenko był premierem od stycznia 2000 r. do maja 2001 r., wcześniej zajmował stanowisko prezesa Banku Narodowego. Przy kształtowaniu rządu otrzymał niezwykle dużą swobodę. W czasie gdy był premierem, po raz pierwszy w historii niepodległego państwa został osiągnięty wzrost PKB w większości dziedzin gospodarki. Jednak niechęć W. Juszczenki do współpracy z liderami wpływowych ugrupowań finansowo-politycznych była powodem ciągłych ataków na jego rząd ze strony frakcji proprezydenckich.

Nie zważając na 3,5 mln zebranych podpisów popierających rząd i liczne demonstracje wyrażające poparcie dla rządu, parlament 263 głosami uchwalił wotum nieufności Gabinetu Ministrów. Rząd Wiktora Juszczenki popierały frakcje Ludowego Ruchu Ukrainy, Ukraińskiego Ruchu Ludowego, „Reformy–Kongres”, „Ojczyzna” i „Solidarność”.

Tworząc blok, W. Juszczenko prezentował koncepcję kształtowania ogólnonarodowej demokratycznej siły politycznej, która w odróżnieniu od narodowych demokratów w wyborach 1998 r. została by reprezentantem nie tylko zachodnioukraińskich regionów, ale całej Ukrainy. Nie można powiedzieć, że mu się to udało.

Najbardziej znaną siłą polityczną bloku jest Ludowy Ruch Ukrainy, utworzony w 1989 r. przez kijowskich pisarzy i działaczy społecznych. Ich inicjatywa została podtrzymana przez wiele społeczno-kulturalnych organizacji, powstających podczas gorbaczowskiej odwilży. Początkowo Ruch (społeczno-polityczny ruch popierania przebudowy) był związkiem przedstawicieli różnych ideologii – od liberalnych komunistów do ultranacjonalistów. Ruch za swój cel uznał „osiągnięcie państwowej niepodległości Ukrainy i stworzenie pokojowymi środkami demokratycznej republiki”. W wyborach prezydenckich z 1991 r. kandydat Ruchu – były dysydent W. Czornowił uzyskał 23,27% głosów, zajmując drugie miejsce.

Począwszy od 1994 r., Ruch opowiadał się za utworzeniem niekomunistycznej większości w parlamencie. W wyborach prezydenckich z 1994 r. udzielił nieoficjalnie poparcia L. Krawczukowi, a L. Kucznię nazywał wrogiem ukraińskiej państwowości. Po wyborach Ruch zajmował pozycję „wybiórczej opozycyjności” wobec prezydenta.³⁴

W wyborach 1998 r. LRU w wielomandatowym okręgu uzyskał drugie miejsce – 9,4% głosów i sformował frakcję 47 posłów. W lutym

³⁴ S. Rachmanin, J. Mostowa, *Ukrajina partyjna. Czastyna II. „Nasza Ukraina”*, <http://www.zerkalo-nedeli.com>, nr 6 z 2002.

1999 r. w LRU dokonał się rozłam, prowadzący do utworzenia jeszcze jednego Ruchu – Ukraińskiego Ruchu Ludowego z przewodniczącym J. Kostenko. Z klubu parlamentarnego LRU wyszło 30 posłów i utworzyło frakcję URL. W marcu 1999 r. W. Czornowił zginął w wypadku drogowym. Według jednej z wersji było to zabójstwo polityczne, powiązane z wyborami prezydenckimi 1999 r., w których lider LRU miał duże szanse na zwycięstwo. W wyborach prezydenckich nowi liderzy Ruchów – H. Udowenko i J. Kostenko – uzyskali odpowiednio 2,17% i 1,22% poparcia, co unaocznilo ideologiczny kryzys Ruchów. Początkowe polityczne cele, dotyczące niepodległości Ukrainy, zostały osiągnięte, natomiast programy partii nie zawierały tak potrzebnych reform ekonomicznych.

Frakcje parlamentarne Ruchów weszły do prorządowej koalicji, popierającej gabinet W. Juszczenki. Kijowska organizacja URL aktywnie uczestniczyła w antyprezydenckich akcjach Forum Ratunku Narodowego i ruchu „Ukraina bez Kuczmy” w latach 2000–2001.

Na liście bloku H. Udowenko i J. Kostenko zajmują trzecie i czwarte miejsce. H. Udowenko był stałym przedstawicielem Ukrainy w Organizacji Narodów Zjednoczonych, w latach 1992–1994 zajmował stanowisko nadzwyczajnego i Pełnomocnego Posła Ukrainy w RP. J. Kostenko po raz czwarty został wybrany posłem, w latach 1993–1998 piastował funkcję ministra ochrony środowiska i bezpieczeństwa jądrowego.³⁵ Po wyborach 2002 r. oba Ruchy zamierzają się zjednoczyć.

Partia „Reformy i Porządek” została utworzona w październiku 1997 r. z inicjatywy kilku posłów, wchodzących w skład frakcji parlamentarnej „Reformy”. Utworzona przed samymi wyborami nie przekroczyła klauzuli zaporowej, ale uzyskała 3,13%. Partia cieszyła się popularnością w obwodach: lwowskim, iwano-frankowskim, zakarpackim i zaporoskim. Posłowie z okręgów jednomandatowych, przeciągając 10 deputowanych, utworzyli frakcję 14 posłów. Frakcja „Reformy–Kongres” utworzyła centroprawicową większość razem z LRU H. Udowenki i Kongresem Ukraińskich Nacjonalistów. Partia wyróżniała się tym, że proponowała konkretne rozwiązania dotyczące reformowania gospodarki.

Po odwołaniu rządu W. Juszczenki frakcja ogłosiła przejście do opozycji wobec „nowej komunistyczno-oligarchicznej większości”. W skład ruchu opozycyjnego wchodził komitet „Za prawdę!”, stwo-

³⁵ Dane z oficjalnej strony internetowej bloku <http://www.razom.org.ua>

rzony jeszcze podczas uczestnictwa PRP w rządzie. Starając się zachować neutralność, PRP jako cel określiła nie walkę z L. Kuczumą, lecz popieranie rządu W. Juszczenki.

Lider partii – W. Pinzenyk – zajmował piąte miejsce na liście bloku. Jest profesorem ekonomii, w latach 1994–1997 był wiceministrem i ministrem ds. reformy ekonomicznej. Partia współpracuje z brytyjską Partią Konserwatywną, Chrześcijańskimi Demokratami w Niemczech, Sojuszem Sił Prawicowych Rosji; liczy 15 tysięcy członków.³⁶

Czwarta partia bloku – „Solidarność” – została zarejestrowana w marcu 2001 r. z zamiarem wystartowania w wyborach. Poprzedniczka partii – frakcja parlamentarna – liczyła 20 członków. Przewodniczący „Solidarności” P. Poroszenko był szefem sztabu wyborczego bloku.

Oprócz tych czterech partii, do bloku weszli przedstawiciele Kongresu Ukraińskich Nacjonalistów, partii prawicowej, opowiadającej się za ideą ukraińskiego tradycjonalizmu i działającej od roku 1993. W wyborach 1998 r. bezskutecznie startowała w bloku „Front Narodowy” razem z Ukraińską Konserwatywną Partią Republikańską i Ukraińską Partią Republikańską. Lider partii – Jarosława Stecko – jest najstarszym parlamentarzystą (82 lata); była członkiem Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów, aktywistką ukraińskiej emigracji w byłym ZSRR.

Chrześcijański Sojusz Ludowy W. Stretowycza jest mało znaczącą partią. W wyborach 1998 r. startował w centrolewicowym bloku „Wprzód, Ukraino!”, jednym z licznych outsiderów.

Liberalna Partia Ukrainy powstała w 1991 r., a od 1997 r. jest członkiem Międzynarodówki Liberalnej. Jest jaskrawym przykładem „kanapowej” partii jej lidera W. Szerbania, gubernatora obwodu sumskiego.

Młodzieżowa Partia Ukrainy została utworzona przed prezydenckimi wyborami 1999 r. w celu poparcia L. Kuczmy. W roku 2000 uczestniczyła w akcji „Młodzież za referendum”. W bloku W. Juszczenki nie odgrywa ważnej roli.

Program bloku zawiera główne wartości i hasła typowe dla współczesnej socjaldemokracji europejskiej: najwyżej ceni człowieka, opowiada się za stworzeniem warunków umożliwiających samorealizację jednostki, gospodarza, obywatela; wspiera ideę państwa socjalnego,

³⁶ Dane z oficjalnej strony internetowej partii <http://www.reformy.org>

swobodę rozwoju przedsiębiorczej inicjatywy obywatelskiej i sprzyjanie mu przez państwo oraz budowy europejskiego kraju zintegrowanego ze światem. Polityka zagraniczna jest skierowana na państwa Unii Europejskiej, a strategiczni partnerzy to Rosja i USA. Swój sukces w osiągnięciu postawionych celów blok wykorzystuje, głosząc hasło: „Zrobiliśmy to rok temu – i dziś znów obronimy interesy prostego człowieka”.³⁷

„Nasza Ukraina” została liderem wyborów 2002 roku, uzyskując 23,57% głosów. Jest to pierwszy przypadek w historii Ukrainy, kiedy zwycięstwo wyborcze odniosła siła nielewicowa.

3.3. Blok Wyborczy partii politycznych „Blok wyborczy Julii Tymoszenko”

Blok Julii Tymoszenko jest jeszcze jednym przykładem siły politycznej sformowanej wokół osobowości lidera. J. Tymoszenko pochodzi z Dniepropietrowska, co nie jest tradycją dla lidera bloku narodowo-patriotycznego. Piastowała stanowisko wicepremiera w rządzie W. Juszczenki. Do tego czasu pracowała na kierowniczych stanowiskach w biznesie energetycznym. W roku 1997, wskutek dodatkowych wyborów, uzyskała mandat poselski. Przewodniczyła komitetowi parlamentarnemu do spraw budżetu, była bardzo aktywnym członkiem frakcji „Gromady”, ale oddaliła się od jej lidera, byłego premiera P. Lazarenko³⁸ i sytuowała się jako polityk opozycyjny wobec władzy. W roku 1999 stanęła na czele klubu parlamentarnego „Ojczyzna” („Batkiwszczyna”; wyszła z frakcji „Gromada”). W rządzie W. Juszczenki zajmowała się polityką energetyczną, wprowadziła rygorystyczne zasady na rynku energii, zwiększające dochody budżetu i szkodzące interesom szarej strefy oligarchów. Prezydent L. Kuczma niejednokrotnie opowiadał się przeciw działalności J. Tymoszenko, ale W. Juszczenko bronił swego wicepremiera. W styczniu 2001 r. J. Tymoszenko została zawieszona w wykonywaniu obowiązków wicepremiera na skutek wszczęcia śledztwa przez Prokuraturę Generalną w dwóch sprawach: fałszowania dokumentów i przemytu rosyjskiego gazu w 1996 r. oraz zaległości podatkowych na kwotę 149 tys. dolarów.

³⁷ Program wyborczy z oficjalnej strony internetowej bloku <http://www.razom.org.ua>

³⁸ Premier w latach 1996–1997, został oskarżony o przekroczenie swoich pełnomocnictw, korupcję, przywłaszczenie państwowych pieniędzy, postawiony przed sądem USA za nielegalne operacje finansowe. Jego frakcja przestała istnieć.

W lipcu 2001 r. liderzy 7 partii podpisali „Deklarację o połączeniu wysiłków” („Ojczyzna” J. Tymoszenko), Ukraińska Partia Republikańska (L. Lukjanenko), Ukraińska Konserwatywna Partia Republikańska (S. Chmara), Ukraińska Partia Ludowa „Sobor” (A. Matwienko), Ukraińska Partia Socjaldemokratyczna (W. Onopenko), Ukraińska Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna (O. Sergienko), Partia Patriotyczna (M. Gaber)). Trzy z nich uczestniczyły w wyborach z 1998 r., ale wyniki, które uzyskały, nie przekroczyły progu wyborczego.

Blok utworzono w grudniu 2001 r., jednocząc cztery partie: „Ojczyznę”, „Sobor”, UPR i UPSd. UKPR Chmary i UPChd Sergienki weszły do UPR Lukjanenki. Partia Patriotyczna startowała w bloku o nazwie „Przeciw Wszystkim”. Początkowo blok przyjął nazwę opozycyjnego ruchu „Forum Ratunku Narodowego”, działającego w czasie skandalu kasetowego i protestującego zwłaszcza przeciw dymisji i aresztowi J. Tymoszenko. Ale w związku z wynikami sondażu, potwierdzającymi to, że imię byłego wicepremiera jest bardziej znane i lepiej przyjmowane przez wyborców niż nazwa opozycyjnego ruchu, podjęto decyzję o zmianie nazwy.³⁹

Ze 195 kandydatów z listy wyborczej 114 jest członkami „Ojczyzny”. Ta partia liczy 150 tysięcy członków, ma 27 oddziałów regionalnych. Jej frakcja skupia 24 posłów.⁴⁰

26 kandydatów z listy bloku reprezentuje partię „Sobor”. Jest ona opozycyjną centroprawicową siłą polityczną, utworzoną w 2000 roku. Jej przedstawiciele brali aktywny udział w antyprezydenckich protestach z lat 2000–2001, liderzy organizacji wchodzili do „Forum Ratunku Narodowego”, parlamentarzyści byli w składzie tzw. prorządowego lobby, popierającego gabinet W. Juszczenki. W czasie skandalu kasetowego „Sobor” domagał się dymisji prezydenta oraz kierujących resortami siłowymi. Partia ma 23 organizacje regionalne, utrzymuje kontakty z kilkoma centroprawicowymi partiami z Polski i Białorusi. Po wyborach 2002 r. Ukraińska Partia Ludowa „Sobor” i Ukraińska Partia Republikańska ogłosiły zjednoczenie i utworzenie Ukraińskiej Partii Republikańskiej „Sobor”.⁴¹

³⁹ S. Rachmanin, J. Mostowa, *Ukrajina partyjna. Czastyna III. „Blok Juliji Tymoszenko”*, <http://www.zerkalo-nedeli.com>, nr 7 z 2002.

⁴⁰ Dane z oficjalnej strony internetowej partii <http://www.fatherland.freeseervers.com>

⁴¹ *Tymoshenko witaje objednannia URP i UNP „Sobor”*, oficjalna strona internetowa J. Tymoszenko <http://www.tymoshenko.com.ua>, 22.04.2002.

16 członków Ukraińskiej Partii Republikańskiej weszło na listę Bloku Julii Tymoszenko. UPR jest klasyczną partią narodowo-patriotyczną. UPR została spadkobierczynią znanej Ukraińskiej Grupy Helsińskiej (organizacji utworzonej w 1976 r. i walczącej o prawa i swobody obywateli w ZSRR) i pierwszą oficjalnie zarejestrowaną partią polityczną (1990 r.). Liczba jej członków nie przewyższa 10 tysięcy ludzi. Z inicjatywy UPR w 1992 r. stworzono Kongres Sił Narodowo-Demokratycznych jako alternatywę dla Ruchu Ludowego, popierającego prezydenta L. Krawczuka. W wyborach 1998 r. UPR razem z Kongresem Ukraińskich Nacjonalistów i Ukraińską Konserwatywną Partią Republikańską tworzyła blok „Narodowy Front”, który nie przekroczył 4% klauzuli zaporowej, uzyskując tylko 2,7% poparcia, a ze 168 kandydatów, wystawionych w okręgach jednomandatowych, posłami zostało 6 osób.

Ukraińska Partia Socjaldemokratyczna delegowała do listy bloku 34 kandydatów. W wyborach prezydenckich 1999 r. jej lider W. Onopenko zajął ósme miejsce na 13 uczestników, uzyskując ledwie 1% poparcia.

Członkami Bloku Julii Tymoszenko są byli funkcjonariusze, opozycjoniści, naukowcy, dysydenci, biznesmeni. Blok spotkał się z odmową w sprawie dotyczącej umieszczenia spotów reklamowych w publicznych i lokalnych kanałach telewizji. Dzięki J. Tymoszenko w ostatniej kampanii wyborczej praktyką stały się publiczne debaty, prowadzone w środkach masowego przekazu. Frakcja jej partii przygotowała, a parlament uchwalił ustawę o obowiązkowych debatach na wszystkich publicznych kanałach telewizji. Zostało to jednak zawetowane przez prezydenta.

Wyniki wyborów 2002 r. dały blokowi czwarte miejsce. Blok uzyskał 7,26% i 21 mandatów poselskich.

4. Cechy ukraińskiego systemu partyjnego

W wyniku dotychczasowych wyborów układ sił w Radzie Najwyższej przedstawiał się następująco⁴²:

	2002	mandaty	1998	mandaty	1994	mandaty
NU	23,5	112	–	–	–	–
KPU	20,0	66	25,4	122	12,7	86

⁴² Na podstawie Informator Polityczny PAP „Państwa świata”, sierpień 1998, sierpień 2002.

	2002	mandaty	1998	mandaty	1994	mandaty
ZYU	11,8	102	–	–	–	–
JT	7,2	21	–	–	–	–
SPU	6,9	24	8,8	34	2,7	14
SDPU-O	6,3	23	4,2	16	–	–
NV	3,2	–	–	–	–	–
PZU	1,3	–	5,6	19	0,3	–
SelPU	0,4	–	SPU		3,1	19
NRU	NU		9,7	46	5,2	20
NDP	ZYU		5,1	29	–	–
PSP	NV		4,1	17	–	–
H	(JT)		4,8	23	–	–
Inne	19,4	102	32,3	144	76,0	311

Kształtujący się ukraiński system partyjny posiada zatem obecnie cechę umiarkowanej wielopartyjności. Po okresie dominacji komunistów w ostatnich wyborach z uwagi na sukces NU i ZYU wytworzył się system względnej równowagi sił, charakterystyczny dla wielu państw zachodnioeuropejskich. Jest to jednak jedno z nielicznych podobieństw ukraińskiej rzeczywistości politycznej do standardów państw demokratycznych.

Na ukraińskiej scenie partyjnej w okresie budowania rywalizacyjnego systemu politycznego występują dwa różnokierunkowe procesy: z jednej strony, tworzenie nowych partii politycznych i kontynuacja nadmiernej fragmentaryzacji (widoczna przy okazji wyborów), a z drugiej strony, zwiększenie się potencjału najsilniejszych podmiotów politycznych. Zwiększającej się liczbie partii na poziomie wyborczym towarzyszy nieznaczne zwiększanie się ich liczby na poziomie parlamentarnym przy jednoczesnym zwiększeniu siły wyborczej głównych ugrupowań.

W wyniku wyborów 1998 r. według zasady proporcjonalności do parlamentu weszło 7 partii i 1 blok. Zwycięscy komuniści uzyskali wówczas nieco ponad 20% poparcia, a druga po KPU partia – Ludowy Ruch Ukrainy – uzyskała 9,4% głosów. W wyborach 2002 r. próg wyborczy przekroczyły 3 partie i 3 bloki. W toku kampanii wyborczej ukraińskie partie wykazały większą skuteczność we współpracy i utworzeniu bloków, a nawet jednoczeniu się partii.

Następuje przyspieszenie procesu pragmatyzacji i profesjonalizacji partii. Posłami zostają ludzie, którzy mają doświadczenie pracy

w parlamencie albo przynajmniej w biurokracji partyjnej. Do parlamentu weszły tylko te partie, które mają rozbudowaną regionalną infrastrukturę organizacyjną. Partie „wirtualne”, czyli mało znane na poziomie ogólnokrajowym, nie przekroczyły wymaganej klauzuli zaporowej, nie mogąc przekonać wyborców do prezentowanej przez siebie formuły programowej.

Ostatnie wybory uwiarydowiły, że zasadniczy podział sceny politycznej odbywa się nie według klasycznego kryterium: lewica – centrum – prawica, lecz według kryterium stosunku do prezydenta. Zasadniczą cechą ukraińskich partii jest zatem brak tożsamości ideologicznej i integrowanie się wokół osobowości lidera, który jest głównym wyznacznikiem funkcjonowania partii. Występuje także niski poziom lojalności partyjnej. Nagminnym zjawiskiem jest częsta zmiana frakcji przez posłów. W trakcie funkcjonowania poszczególnych kadencji następuje dekompozycja ugrupowań parlamentarnych. Najsilniejsze frakcje dążą do przyciągnięcia jak największej liczby członków z innych partii oraz posłów niezrzeszonych.

Lewicowa strona sceny politycznej od początku istnienia współczesnej państwowości ukraińskiej została zdominowana przez komunistów. Popularne w ukraińskim społeczeństwie wartości socjaldemokratyczne nie są natomiast reprezentowane przez poważne ugrupowania partyjne. Komuniści, odwołując się do emocji roszczeniowego elektoratu, uzyskują sukcesy wyborcze, natomiast uczestnicząc we władzy, nie mogą w warunkach nawet ukraińskiego ułomnego wolnego rynku w większym wymiarze realizować swojego programu partyjnego. Prawdopodobnie po następnych wyborach liczba komunistów w parlamencie zmniejszy się, a partia może spotkać się z potrzebą reorientacji programowej.

W wyborach 1998 r. i 2002 r. szeroko reprezentowane było centrum sceny politycznej. Wielu politykom taka pozycja wydaje się wygodna, ponieważ nie wymaga wyraźniej ideologicznej identyfikacji. W praktyce dochodzi jednak często do rozbieżności pomiędzy centrowymi deklaracjami programowymi a radykalnym zachowaniem partii na forum parlamentu.

W wyborach 1998 r. partie prawicowe, które w swoim apelu wyborczym podkreślały wartość ukraińskiej niepodległości, uzyskały słabe wyniki, ponieważ kilka lat po tym znaczącym fakcie pojawiły się inne, społecznie doniosłe problemy, których prawica nie potrafiła dostrzec. Natomiast w wyborach 2002 r. alternatywą dla tzw. prawicy była centroprawicowa siła kierowana przez W. Juszczenzenkę

(NU), zdolna do przeciwstawienia się dotychczasowym liderom, czyli komunistom.

Doświadczenia w prowadzeniu kampanii wyborczej i organizacji wyborów unaocznili ukraińskim elitom, że należy w systemie wyborczym przyjąć wyłącznie zasadę proporcjonalności. Proporcjonalna ordynacja wyborcza z wielomandatowymi okręgami wyborczymi oraz głosowaniem wyłącznie na listy partyjne powinna – ich zdaniem – sprzyjać rozwojowi partii politycznych. Uniemożliwi to także wybieranie na posłów kandydatów, którzy nie ujawniając swej przynależności partyjnej, „kupują” głosy w jednomandatowych okręgach. Ten mechanizm doprowadził m.in. do sformowania największej frakcji w parlamencie przez partię, która zajęła trzecie miejsce w wyborach w okręgach wielomandatowych (czyli ZYU), w dotychczasowym segmencie proporcjonalnym.

Dzisiaj ukraińskim partiom politycznym brakuje przede wszystkim wyraźnie określonych pozycji ideologicznych oraz spojrzenia na politykę przez pryzmat ogólnokrajowy (wszechukrainizmu) a nie regionalny. Partie powinny także zapewnić sobie bardziej masową bazę członkowską oraz uwolnić się od powiązań i zależności z aparatem państwowym. Potrzebne są także racjonalne regulacje prawne pomagające w instytucjonalizacji partii. Pomimo wielu widocznych patologii występujących w ukraińskim systemie partyjnym należy zauważyć postęp w procesie tworzenia i rozwoju partii politycznych na Ukrainie, co stanowi konieczny warunek przyśpieszenia procesów demokratyzacji.

MODERNIZACJA A WESTERNIZACJA CHIN

Chiny – najludniejszy kraj, którego błyskawiczny rozwój gospodarczy fascynuje i przeraża świat. Procesowi modernizacji, dzięki któremu Państwo Środka stało się ważnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych, współdecydującym o losach naszego globu, może towarzyszyć westernizacja – „płytką” lub „głęboka”. Co więcej, modernizacja może powodować odrodzenie kulturowe, religijne i nacjonalizm, ale także westernizację. Niniejsza praca dotyczy wszystkich tych zjawisk – zostaną przedstawione w niej różne poglądy na ich temat. Pozwoli to lepiej zrozumieć specyfikę teraźniejszych i przyszłych Chin. Punktem wyjścia będą rozważania S. Huntingtona zawarte w książce pt.: *Zderzenie cywilizacji* (rozdział: *Cywilizacja uniwersalna: modernizacja i westernizacja*).

Modernizacja i westernizacja a adaptacja państw

Według S. Huntingtona modernizacja to industrializacja, urbanizacja, zwiększająca się umiejętność czytania i pisania, coraz wyższy poziom wykształcenia, zamożności i mobilizacji społecznej.¹ W skład tego pojęcia należałoby także zaliczyć środki masowego przekazu (telewizja satelitarna) i środki ułatwiające komunikację między ludźmi (Internet), a co ważniejsze – wzrost liczby ich użytkowników.

Westernizacja jest to natomiast przejmowanie przez inne cywilizacje zachodniej kultury, wartości, instytucji, zasad moralnych i religijnych, przekonań, orientacji, zwyczajów, wzorców postępowania.²

¹ S. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, Warszawa 2000, s. 89.

² S. Huntington przytacza najważniejsze cechy cywilizacji zachodniej, które wpłynęły na jej specyfikę. Są nimi: dziedzictwo starożytności klasycznej z grecką filozofią i racjonalizmem, prawem rzymskim i chrześcijaństwem; katolicyzm i protestantyzm, które dawały poczucie odrębności wobec innych kręgów kultu-

Najważniejszymi jednostkowymi cechami charakteryzującymi Zachód są: pluralizm polityczny, demokracja i prawa człowieka. Stanowią one „twarde jądro” cywilizacji zachodniej, a także westernizacji – bez nich nie miałyby ona sensu. Natomiast „mięka” część opisywanego procesu polega na przyswajaniu zachodniego stylu życia, a także wzorców konsumpcji i kultury masowej. Taki podział potwierdza S. Huntington, pisząc: „twierdzenie, jakoby rozpowszechnienie się po całym świecie kultury masowej i towarów konsumpcyjnych oznaczało triumf cywilizacji zachodniej, trywializuje kulturę Zachodu. Podstawą jego cywilizacji jest Wielka Karta Wolności, a nie Wielki Mac. Ludzie spoza kręgu zachodniej kultury mogą go jeść z apetytem, ale nie przyswoją sobie tym samym zasad zawartych w Karcie”.³

Dla uproszczenia przyjmuję pojęcie „głęboka” westernizacja, gdy będzie chodziło o „twarde jądro” tego procesu, czyli przejmowanie najważniejszych wyznaczników cywilizacji zachodniej. Natomiast „płytką” westernizacja odnosić się będzie do mniej istotnej „miękkiej” części westernizacji. Samo pojęcie westernizacja rozumiane będzie ogólnie, jako przejmowanie przez inne cywilizacje charakterystycznych cech Zachodu. Umożliwi to lepsze zrozumienie tematu.

Według S. Huntingtona, drogę modernizacji i westernizacji niezachodnich społeczeństw utworowała ekspansja Zachodu. Państwa miały do wyboru trzy adaptacje⁴: odrzucić oba zjawiska (*odrzucenie*), oba przyjąć (*kemalizm*) lub przyjąć modernizację, a odrzucić westernizację (*reformizm*).⁵

rowych; języki europejskie; rozdział władzy duchowej i doczesnej, co przyczyniło się do rozwoju wolności na Zachodzie; rządy prawa, które były podwalinami konstytucjonalizmu i ochrony praw człowieka; pluralizm społeczny, umożliwiający powstanie społeczeństwa obywatelskiego; gremia przedstawicielskie, które z biegiem czasu przekształciły się we współczesne instytucje demokratyczne; indywidualizm, czyli tradycja praw i wolności jednostki. Zob.: tamże, s. 89–92.

³ Tamże, s. 70.

⁴ Autor używa określeń reakcja lub sposób, jednak najwłaściwsze jest zastosowanie pojęcia adaptacji – jest to reakcja państwa na zmiany środowiska międzynarodowego, „przywracanie równowagi za pomocą adaptacji politycznej”. Zob.: Z. J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 2000, s. 58.

⁵ S. Huntington, dz. cyt., s. 93–98. Inny podział adaptacji – na pasywną, aktywną i kreatywną – został przeprowadzony przez Z. J. Pietrasia. Pierwsza polega na wchłanianiu bodźców pochodzących ze środowiska międzynarodowego i poddawaniu się temu środowisku. Tożsamość poświęcana jest dla rozwoju. Druga adaptacja obejmuje kształtowanie przez dane państwo środowiska, narzucanie mu swych wartości, celów i interesów. Tożsamość stawiana jest wyżej niż rozwój. Trzeci sposób natomiast jest kompromisem pomiędzy dwoma poprzednimi. Polega na filtrowaniu bodźców, które pochodzą ze środowiska międzynarodowego,

Odrzucenie dotyczyło Japonii, która od XVI do połowy XIX wieku przeciwstawiała się wpływowi Zachodu. Występowało także w Chinach, co wynikało ze specyficznego postrzegania świata przez ten kraj, do czego nawiązanie pojawi się w dalszej części pracy. Koniec izolacji nastąpił w wyniku amerykańskich gróźb, jeśli chodzi o pierwsze państwo (układ komandora Perry'ego z 1854 roku), i w rezultacie siły użytej przez Brytyjczyków wobec drugiego (wojny opiumowe 1839–1842). Należy tu zauważyć, iż w XX wieku i dziś, w dobie rosnącej współzależności, model ten ma nikłe szanse realizacji. Kolejna adaptacja – *kemalizm* – oparta jest na założeniu, że zarówno modernizacja, jak i westernizacja są pożądane. Pojawia się tutaj świadomość niedostatku własnej kultury, która stoi na drodze unowocześnienia. Dlatego też, aby ono nastąpiło, społeczeństwo musi przyjąć zachodnią kulturę, niszcząc swą rodzimą, często istniejącą od stuleci. Zadanie to realizował Mustafa Kemal Atatürk, który odrzucił islamską przeszłość i stworzył nową Turcję. Ostatnia droga to *reformizm*, polegający na modernizacji, przy zachowaniu jednak swych wartości, tradycji, zwyczajów. W związku z możliwością postępu, przy nienaruszonej tożsamości kulturowej, model ten stał się najpopularniejszy wśród niezachodnich elit. Oczywiście westernizacja następuje, jednak w małym stopniu i przede wszystkim jest niepożądana. Można tu przytoczyć przykład Japonii, gdzie stosowano zasadę „japoński duch, zachodnia technika”, czy Chin w ostatnich latach dynastii mandżurskiej z hasłem „chińskie nauki zachowujemy dla podstawowych zasad, zachodnie są potrzebne na praktyczny użytek”.

Modernizacja bez westernizacji

Chiny przełomu wieków znamionuje *reformizm*. Reformy prowadzone są od 1978 roku, kiedy to na trzecim posiedzeniu plenarnym XI Komitetu Centralnego KPCh przyjęto program „Czterech Modernizacji”, który dotyczył przemysłu, rolnictwa, obrony narodowej, nauki i techniki. Postanowiono także otworzyć kraj na świat.⁶ „Prio-

a także na szukaniu równowagi pomiędzy tym środowiskiem i wewnętrznym. Z. J. Pietraś, dz. cyt., s. 59; zob.: Z. J. Pietraś, A. Czarnocki, *Procesy międzynarodowej adaptacji Polski*, [w:] *Kultura – aksjologia – polityka. Wzajemne sprzężenia*, red. K. Krzysztofek, Toruń 1995, s. 105–106.

⁶ Jeśli natomiast chodzi o typologię przytoczoną przez Z. J. Pietrasia, to Chiny adaptują się kreatywnie pod względem modernizacji. Bodźce pochodzące

rytet przyznano rozwojowi gospodarczemu, pozostawiając w istocie kwestie ideologiczne zgodnie z zasadą Denga [Xiaopinga], iż nieważne, czy kot jest biały, czy czarny, a ważne, by łowił myszy”.⁷ Innym powiedzeniem Denga, charakteryzującym przemiany, było hasło: „Bogaćcie się, ponieważ bieda to nie socjalizm, a tym bardziej komunizm”.⁸ Wcześniej szczyt marzeń Chińczyka określany był przez „trzy razy mieć”: zegarek na rękę, rower i małe radio tranzystorowe. W latach 80. powstały następne „trzy mieć”: pralka, telewizor, telefon, a wraz z upływem czasu dochodziły kolejne przedmioty, aż wreszcie przestały być uważane za coś nadzwyczajnego.⁹ Przemiany w Państwie Środka najlepiej oddają słowa K. Gawlikowskiego:

„W rezultacie swej polityki Chiny stały się najszybciej rozwijającym się krajem świata, ze średniorocznym przyrostem PKB od 1978 roku rzędu 6 proc. (według danych oficjalnych 9 proc.), co przy zredukowanym do 1 proc. przyroście naturalnym dawało znaczny wzrost stopy życiowej. W ciągu dwudziestu lat reform PKB wzrósł około czterokrotnie, do poziomu ok. 3 tys. dolarów na głowę (według wskaźnika PPP, realnej siły nabywczej juana). Ich zasoby dewiz i złota osiągnęły poziom ponad 150 mld dolarów (bez Hongkongu), co dało im drugie miejsce w świecie po Japonii. Skok cywilizacyjny był jeszcze bardziej porażający: z zacofanego kraju rolniczego stają się coraz bardziej nowoczesnym, industrialnym i postindustrialnym, z miastami coraz bardziej przypominającymi Hongkong czy metropolie japońskie”.¹⁰

Co więcej, bank inwestycyjny Lehman Brothers prognozuje, że około 2030 roku Chiny staną się drugą po amerykańskiej gospodarką światową.¹¹

ze środowiska międzynarodowego są filtrowane, nie jest to jedynie bezkrytyczne przyjmowanie innych wzorów. Sprzeciw budzi na przykład Internet, gdyż pozwala na nieskrępowaną wymianę myśli. Niechętnie postrzegany jest także dostęp do telewizji satelitarnej, który umożliwia kontakt ze światem zewnętrznym. Jeśli natomiast chodzi o westernizację, to Państwo Środka adaptuje się aktywnie – adaptacja ta nie polega bowiem tylko na kształtowaniu środowiska międzynarodowego, ale też na zabezpieczeniu własnego państwa przed wpływami z zewnątrz w celu zachowania własnej tożsamości.

⁷ K. Gawlikowski, *Porównanie – Chiny a Polska*, [w:] *Chiny. Przemiany państwa i społeczeństwa w okresie reform 1978–2000*, red. K. Tomala, Warszawa 2001, s. 388.

⁸ A. Buckhardt, *Smok albo robak*, „Polityka”, 27 stycznia 2001, s. 42. W literaturze można spotkać się także z nazwiskiem Burckhardt, jest to jednak najprawdopodobniej ten sam autor, przyjmując więc nazwisko Buckhardt.

⁹ Tamże.

¹⁰ K. Gawlikowski, dz. cyt., s. 391.

¹¹ *Drugie po USA*, „Gazeta Wyborcza”, 2–3 lutego 2002, s. 26.

Postępującej modernizacji nie towarzyszy jednak westernizacja.¹² U podstaw zachowania Państwa Środka leżą przede wszystkim cztery tysiące lat historii i bogata tradycja. Jak twierdzi K. Tomala, Chiny „są czymś więcej niż krajem, czymś więcej niż państwem, są dumnym narodem starej cywilizacji”.¹³ Nie dziwi więc sinocentryzm, identyfikowanie się ze wspaniałą przeszłością, przekonanie o wielkości swej kultury. Zresztą wielkość dawnych Chin jest bezsprzeczna. Wystarczy wspomnieć osiągnięcia, często wyprzedzające Europę o tysiąc lat, takie jak: system dziesiętny (przed I w. n.e.), sejsmograf (ok. 130 r. n.e.), papier (105 r. n.e.), zegar mechaniczny (VIII w.), proch (IX w.) i rozwój broni palnej (od 1000 roku, 3 wieki wcześniej niż w Europie), technika druku czcionką ruchomą (1045 r.), kompas z pływającą rybką z żelaza (opisany w 1044 r.) czy udoskonalony warsztat tkacki (260 r.).¹⁴ To cywilizacja zachodnia czerpała pełnymi garściami z dokonań Chińczyków. Nie zaskakuje więc dzisiejsze zachowanie i duma Państwa Środka. Ponadto w kosmologii chińskiej panuje pogląd, iż kwadratowa Ziemia przykryta jest Niebem w kształcie koła. W związku z tym sklepienie niebieskie pokrywa tylko część ziemskiego padołu, czyli oczywiście Chiny. Stąd inna nazwa tego państwa – Tianxia – znacząca dosłownie „to, co pod Niebem”. Pozostałe obszary zamieszkiwane były przez ludy barbarzyńskie. E. Haliżak pisze, iż „sam fakt bycia Chińczykiem oznacza stanowienie części najwspanialszego fenomenu historii. Przejawy tego wyniesionego z kołyski sentymentu zostały odnotowane przez większość obserwatorów chińskiego zachowania, obojętnie czy chodziło o chińskich komunistów, czy nacjonalistów, o czasy dawne czy współczesne”.¹⁵

Świadomość potęgi Chin została zburzona przez ekspansję Zachodu i Japonii. Nastąpił czas dominacji obcych i upokorzeń dumnych mieszkańców Państwa Środka, penetracji przez lepiej rozwinięte kraje. Wystarczy przytoczyć napis z bramy jednego z szanghajskich parków: „Wstęp zakazany dla Chińczyków i psów”.¹⁶ Okres ten od traktatu w Nankinie w 1842 r. do lat 40. XX w. nazywany jest stule-

¹² Szczególnie chodzi tutaj o wyszczególnione przeze mnie „twarde jądro” tego procesu, czyli pluralizm polityczny, demokrację i prawa człowieka. Brak jest zatem najważniejszej „głębokiej westernizacji”.

¹³ K. Tomala, *Procesy reform zmieniają Chiny*, [w:] *Chiny...*, s. 12.

¹⁴ R. Sławiński, *Westernizacja kultury chińskiej – blaski i cienie*, [w:] *Kultury pozaeuropejskie i globalizacja*, red. J. Zdanowski, Warszawa 2000, s. 115.

¹⁵ E. Haliżak, *Stosunki międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku*, Warszawa 1999, s. 167–168.

¹⁶ Za: K. Tomala, *Prawa człowieka w ChRL*, [w:] *Chiny...*, s. 151.

ciem nierównoprawnych traktatów. Wydarzenia te głęboko wryły się w świadomość chińskich decydentów i przejawiały się „wręcz w obsesyjnym podkreślaniu potrzeby zapewnienia suwerenności i niezależności”.¹⁷ Nie dziwi więc fakt odrzucania kultury zachodniej, jednak przy jednoczesnym przeprowadzaniu modernizacji. U jej podstaw leżała świadomość swej mocarstwowości, która jednak mijała się z rzeczywistością. Zacołanie ekonomiczne i nieproporcjonalny potencjał wojskowy, pomimo licznych bogactw naturalnych, największej liczby ludności, starej cywilizacji i dobrego położenia strategicznego, powodowały, iż Chiny nie liczyły się na arenie międzynarodowej.¹⁸ Droga ku nowoczesności pozwoliła przerwać pasmo upokorzeń, biedę i przywrócić państwu blask. Przeszłość i pamięć o stuleciu nierównoprawnych traktatów mijały się jednak z westernizacją.

Kolejny powód odrzucenia kultury zachodniej to tradycja i konfucjanizm, z którego czerpali także komuniści¹⁹, a i obecne Chiny można określić jako „państwo konfucjańsko-leninowskie”.²⁰ S. Huntington pisze:

„Etos konfucjański [. . .] podkreśla takie wartości, jak autorytet, hierarchia, podrzędność praw i interesów jednostki, znaczenie consensusu, unikanie konfrontacji, »zachowywanie twarzy« oraz nadrzędność państwa nad społeczeństwem a społeczeństwa nad jednostką. Ponadto Azjaci patrzą na ewolucję swoich krajów w skali wieków i tysiącleci i przyznają priorytet maksymalizowaniu celów długofalowych. Postawy te stoją w sprzeczności z amerykańską wiarą w wolność, równość, demokrację i indywidualizm, podejrzliwością wobec rządu, sprzeciwem wobec autorytetu, zasadą hamul-

¹⁷ E. Haliżak, *Koncepcja i polityka bezpieczeństwa narodowego ChRL*, „Stosunki Międzynarodowe” 2000, nr 1–2, s. 72.

¹⁸ E. Haliżak, *Stosunki. . .*, s. 168.

¹⁹ Według E. Haliżaka „konfucjanizm i komunizm jednakowo preferują państwo i interesy grupy kosztem jednostki”. Zob.: E. Haliżak, *Koncepcja. . .*, s. 73. Przykładem konwersji konfucjanizmu na potrzeby komunizmu jest postać Lei Fenga, z którego w latach 60. uczyniono „socjalistycznego świętego, a jego pamiętniki stały się głównym środkiem moralnej edukacji”. Ten skromny żołnierz, będący kierownicą wojskowej ciężarówki, z oddaniem i poświęceniem służył ludowi, nie myśląc o trudach i niebezpieczeństwach, co przyplacił śmiercią. Lei Feng, zgodnie z założeniami partii, uosabiał w sobie wszystkie główne cnoty konfucjanizmu: lojalność, synowskie oddanie, samodoskonalenie, życzliwość, skromność i oszczędność. Inną sprawą jest fakt, iż to sam „bohater” winien był swego zgonu – zapomniał zaciągnąć ręczny hamulec, ciężarówka uderzyła w słup, który go przygniół. Zob.: G. Becker, *Wypełnianie moralnej pustki. Konfucjanizm a kwestie etyczne modernizacji Chin*, [w:] *Chiny. . .*, s. 128; A. Buckhardt, *Bohater mimo woli*, „Polityka”, 5 maja 2001, s. 37.

²⁰ E. Haliżak, *Koncepcja. . .*, s. 72.

ców i równowagi, promowaniem rywalizacji, uświęceniem praw człowieka oraz skłonnością do zapominania przeszłości, ignorowania przyszłości i koncentrowaniu się na osiągnięciu bezpośrednich korzyści”.²¹

Trudno więc oczekiwać, by tradycja i kultura, mające kilka tysięcy lat, zostały wykorzystane i zmienione tak radykalnie na wzór zachodni. Tym bardziej że chińskie władze podsycają nacjonalizm i nawiązują do konfucjanizmu. Najważniejsze jest to, iż modernizacja powiodła się, rozbudzając ambicje Chin. Ten sukces możliwy był właśnie dzięki kulturze konfucjańskiej, bo coś musi w tym być, skoro państwa Azji Wschodniej potrzebowały mniej niż 50 lat na dziesięciokrotne zwiększenie dochodu *per capita*, a państwom zachodnim zajęło to około 400 lat.²²

E. Haliżak podkreśla, iż ludzie postępujący wedle konfucjańskich zasad odczuwają sprzeczność między stanem idealnym a tym, co jest dane w rzeczywistości. Rozwiązaniem tego stanu jest stałe doskonalenie i uczenie się, dyscyplina i praca. Nie modlitwa i medytacja, lecz codzienna praca człowieka na ziemi służy dążeniu do ideału, choć najwyższe dobro nie jest możliwe do osiągnięcia. Dzięki temu we wschodnioazjatyckich przedsiębiorstwach można zastosować takie techniki zarządzania, jak: kompleksowa kontrola jakości, programy bezdefektowe, dostawy na czas czy produkcja bez zapasów. To wszystko podnosi konkurencyjność firm, bo dla porównania na Zachodzie realizacja tych programów napotyka trudności.

Kolejna cecha konfucjańskiego modelu życia, na którą zwraca uwagę E. Haliżak, to familizm, ponieważ rodzina nie jest traktowana tylko jako podstawa struktury społecznej, ale też obecna jest w przedsiębiorstwach, sklepach, warsztatach. W firmie obowiązują takie same zasady, jak w rodzinie – kierownictwu okazuje się szacunek i respekt, tak jak ojcu, występuje lojalność wobec swych pracodawców, tak jak wobec swych krewnych, co przejawia się w sumiennej i nienagannej pracy. Dożywotnie zatrudnienie jest odbiciem trwałych, rodzinnych więzów. Struktury biurokratyczne rozrastają się poziomo, występuje trudność awansu pionowego, co sprzyja przejrzystości w podejmowaniu decyzji. Oszczędność przyczynia się do gromadzenia kapitału na cele rozwojowe, a rozbudowany system biurokratyczny i system rekrutacji wyrobiły szacunek dla wiedzy i kształcenia się. Władza, mająca mandat Niebios, traktowana jest tak, jak

²¹ S. Huntington, dz. cyt., s. 338.

²² E. Haliżak, *Stosunki...*, s. 81.

ojciec w rodzinie, stąd przekonanie o tym, iż należy jej słuchać. Takie społeczeństwo łatwiej przeprowadzić przez bolesne reformy.²³ Biorąc pod uwagę powyższe wiadomości, należy stwierdzić, iż olbrzymim błędem byłoby więc niszczenie tego, co w tak znacznym stopniu przyczyniło się do triumfu.

Jeśli w swej historii Chiny przejmowały jakieś wartości czy technologie od obcych cywilizacji, to następował proces sinizacji, czyli konwersja na potrzeby własnego kręgu kulturowego. Wynikało to z dumy, ambicji czy potrzeby zachowania swej tożsamości, a często wzmacniało własne siły. Przykładem jest przejście indyjskiego buddyzmu, co nie doprowadziło do „indianizacji” Chin, bo nastąpiła adaptacja zgodnie z własnymi celami i potrzebami. W związku z tym S. Huntington konkluduje, iż „[j]eśli pewnego dnia nastąpi import chrześcijaństwa do Chin, należy się spodziewać, że zostanie ono przyjęte i zaadaptowane w taki sposób, by zgadzało się z podstawowymi elementami chińskiej kultury”.²⁴ Kolejny przykład dotyczy przyjmowania wzorców radzieckich w latach 50. Mimo iż stanowiło ono szansę dla ChRL w dziedzinie unowocześnienia, Chińczycy odnosili się do tych wzorców krytycznie, próbując zmieniać i „udoskonalać” parametry techniczne, modyfikować technologie, co często prowadziło do awarii, a także do spięć z Rosjanami.²⁵ „Schińszczeniu” w postaci maoizmu uległ też marksizm. Możliwe jest więc to, iż w owym „dumnym narodzie starej cywilizacji” tożsamość jest głęboko zakorzeniona, a wszelkie „nowinki” spoza swego kręgu kulturowego „samoistnie” ulegają konwersji.

Powyższą tezę potwierdza L. W. Zacher, który wyróżnił kilka płaszczyzn i wymiarów modernizacji, co miało doprowadzić do lepszego określenia jej barier i postępów, pożądanej i możliwej polityki do jej realizacji. Oprócz orientacji modernizacyjnej nakierowanej na gospodarkę, orientacji ideologicznej, politycznej i religijnej, autor wyszczególnił także orientację kulturalną, a dokładniej silnie uwarunkowaną kulturowo. Polega ona na tym, że obce jej naturze elementy przyswajane są jedynie po przejściu przez filtr kulturowy. L. W. Zacher podaje przykład Japonii, jako państwa z bardzo długą i silną tradycją kulturową, tym bardziej więc orientacja ta jest odpowiednia dla Chin.²⁶

²³ Tamże, s. 87–90.

²⁴ S. Huntington, dz. cyt., s. 100.

²⁵ R. Sławiński, dz. cyt., s. 122.

²⁶ L. W. Zacher, *Płytko modernizacja*, [w:] *Kultura...*, s. 69–70.

Odrzucenie „głębokiej” westernizacji

W tej części pracy zostaną przedstawione kwestie pluralizmu politycznego, demokracji i praw człowieka, które są nieodłącznymi składnikami kultury zachodniej i stanowią „twardą” część westernizacji. Przeniesienie ich do Chin napotyka trudności, nie jest to jednak związane z ignorancją, lecz przede wszystkim z tradycją, ale też ze świadomą polityką władz i koniecznością zachowania stabilności Azji.

Brak pluralizmu politycznego, a przede wszystkim autokratyczna władza zakorzenione są w świadomości Chińczyków od tysięcy lat. Zgodnie z kodeksem konfucjańskim, „»Lud jest jak trawa, władca jak wiatr«, jak wiatr zawieje, tak trawa się ugina”.²⁷ Każdy w społeczeństwie znał hierarchię i miał postępować według swej przypisanej roli – „Trzeba, by władca postępował tak, jak się godzi władcy, minister – jak przystoi ministrowi, ojciec – jak ojcu należy, a syn – po synowsku”.²⁸

Cesarz posiadał „mandat niebios”, który był niepodzielny, choć odwołalny. Lud w związku z tym, pomijając bezgraniczne oddanie, mógł wystąpić przeciw swemu władcy, gdy ten nie zapewnił dobrobytu państwu i narodowi. Tutaj można zadać sobie pytanie, czy modernizacja prowadzona od końca lat 70. nie była właśnie ucieczką partii–cesarza od buntu wygłodniałego ludu nie tylko w sensie ekonomicznym, ale też politycznym. Jeśli tak, to takie unowocześnienie z góry przekreślało przeprowadzenie „głębokiej” westernizacji.

A. Buckhardt prześwietał intencje Denga Xiaopinga, który w latach 90. postanowił o przyspieszeniu reform, pisząc:

„[...] niech naród zajmie się bogaceniem i dorabianiem, a wtedy przestanie interesować się polityką i fanaberiami w rodzaju reform struktury politycznej, demokratyzacji czy pluralizmu politycznego”.²⁹

Potwierdza to B. Góralczyk:

„Na wielkich budowach, a te co krok, przybysze ze wsi, co widać po zachowaniu i słycać po akcencie [...]. Zawzięcie pracują. Od świtu do nocy. Na takiej budowie, kosztem zdrowia i wyrzeczeń, mogą zarobić kilka, a nawet kilkanaście razy tyle niż w swej rodzinnej okolicy. Nie oszczędzają się więc. Na politykę nie mają czasu”.³⁰

²⁷ Za: J. K. Fairbank, *Historia Chin. Nowe spojrzenie*, Gdańsk 1996, s. 50.

²⁸ Za: tamże, s. 49–50.

²⁹ A. Buckhardt, *Smok...*, s. 44.

³⁰ B. Góralczyk, *Pekińska wiosna 1989*, Warszawa 1999, s. 243.

Nie ma się co temu dziwić – już 2,5 tysiąca lat temu Lao Cy, twórca taoizmu, stwierdził:

„Mądry władca opróżnia umysły poddanych, lecz napelnia brzuchy, osłabia ich wolę, lecz wzmacnia kości. Czyni ich nieświadomymi wiedzy, wolnymi od pragnienia i upewnia się, że rozsądni nigdy nie ośmielą się działać”.³¹

Po co więc godzić się na oddanie władzy lub występować przeciw niej, kiedy wszystkie potrzeby egzystencjalne są zaspokojone lub trzeba ciężko pracować, by móc utrzymać swą rodzinę.

M. Kruczkowska zwraca uwagę na jeszcze jeden problem – od kiedy bowiem Chiny znalazły się w WTO, grozi im kryzys i chaos. Według autorki całkowite otwarcie gospodarki na świat doprowadzi do bankructwa wielu chińskich przedsiębiorstw. Gorsza sytuacja będzie na wsi – gdyby ją bowiem urynkowić, to, według zachodnich ekspertów, obecna produkcja przy udziale 900 mln ludzi osiągnąca byłaby przez zaledwie 200 mln osób.³² Dlatego też w tej sytuacji „kierownicza rola partii” wydaje się niezbędna do tego, by, nawiązując do słów Denga Xiaopinga, kraj nie rozsypał się, jak „pryzmy luźnego piasku”.³³

Oczywiście demokratyzacja jest Chinom potrzebna, by wreszcie nastąpił przepowiadany „koniec historii”. Samo pojęcie demokracja (*minzhu*) zostało jednak zaczerpnięte z Zachodu dopiero niedawno i znów uległo sinizacji. Termin ten znaczy tyle, co „lud gospodarzem” (w domyśle – państwa). Najczęściej rozumiany jest jako „rządy dla ludu”, które biorą pod uwagę życzenia społeczeństwa, ale nadal jest to władza typu paternalistycznego. Natomiast koncepcja wolności (*ziyou*) odnoszącej się do osoby pojawiła się w Chinach dopiero na przełomie XIX i XX wieku, będąc zapożyczeniem z tekstów zachodnich. Wolność jednak postrzegana była, zgodnie z tradycją, jako samowola, prywatna, egoizm, krzywdzenie innych dla własnej satysfakcji.³⁴

³¹ Za: R. Stefanicki, *Wyzwania dla szpiegującej babci*, „Gazeta Wyborcza”, 22 stycznia 2002, s. 8.

³² Oczywiście protesty, np. na wsi, są obecne. Chodzi tu jednak nie o prawa polityczne, lecz o wyzysk chłopów przez lokalne władze. Problem polega na samowoli w nakładaniu podatków, rujnujących gospodarstwa chłopskie. Groźba dla władz centralnych jest tym większa, iż wieś ma w sobie ogromną siłę, bo liczba jej mieszkańców wynosi aż 900 mln. Zob.: M. Kruczkowska, *Podjazdowa wojna podatkowa*, „Gazeta Wyborcza”, 28 grudnia 2001, s. 22.

³³ Za: B. Góralczyk, dz. cyt., s. 195.

³⁴ K. Gawlikowski, dz. cyt., s. 372–373.

S. Huntington twierdzi wręcz, iż zasady konfucjanizmu sprzeczne są z demokracją:

„Klasyczny chiński konfucjanizm [...] większe znaczenie przywiązuje do grupy społecznej oraz władzy anizeli jednostki oraz odpowiedzialności przed prawem. Społeczeństwa konfucjańskie charakteryzuje brak przeciwstawienia instytucji prawa przeciwko państwu, a te, które istnieją, są produktem państwa. Harmonia i współpraca jest bardziej preferowana nad rywalizacją i konkurencją. Utrzymanie ładu i respekt dla hierarchicznych struktur są najważniejszymi wartościami. Walka idei, grup i partii politycznych jest traktowana jako bezprawna i jako zagrożenie. Co ważniejsze, konfucjanizm integruje społeczeństwo i państwo i nie legitymizuje działań indywidualnych i niezależnych”.³⁵

Brutalne stłumienie demonstracji na Placu Tiananmen świadczyło o bezwzględności chińskich władz i rozwiewało nadzieję na demokratyzację, po głębszym jednak zastanowieniu można przyznać część racji Dengowi Xiaopingowi, który podczas rozmowy z kanadyjskim premierem P. Trudeau powiedział:

„Jeśli ci tzw. bojownicy o demokrację przejęliby władzę, rozpoczęliby walkę pomiędzy sobą. A gdyby doszło do wojny domowej, lałyby się rzeki krwi. Jaki sens miałyby wówczas rozprawianie o »prawach człowieka«? Gdyby w Chinach wybuchła wojna domowa, to w każdym zakątku kraju pojawiliby się lokalni kacykowie, produkcja by spadła, komunikacja została ograniczona lub sparaliżowana, a problemem dnia stałyby się miliony, a może dziesiątki milionów uchodźców, bowiem być może ze sto milionów Chińczyków chciałoby opuścić kraj. Pierwsza ucierpiałaby na tym Azja, obecnie najbardziej obiecujący region na świecie. Tak więc, mielibyśmy do czynienia z katastrofą o globalnych wymiarach”.³⁶

Rzeczywiście chaos mógłby doprowadzić do katastrofy, jednak trzeba liczyć na to, iż decydenci chińscy mają świadomość powolnej erozji systemu i będą powoli liberalizowali system polityczny. Najważniejsze jednak jest to, by proces ten odbywał się stopniowo, małymi krokami, nie ma się przecież gdzie spieszyć – cywilizacja ta liczy bowiem ponad 4 tys. lat. To zadanie spoczywa na barkach partii. Trzeba mieć nadzieję i wierzyć razem z B. Clintonem, iż „Demokracja w Chinach jest możliwa. Demokracja tu będzie. To tylko kwestia czasu”.³⁷ Ważne jest jednak to, jak stwierdziła K. Tomala,

³⁵ Cyt. za: E. Haliżak, *Stosunki...*, s. 98.

³⁶ Cyt. za: B. Góralczyk, dz. cyt., s. 195.

³⁷ Cyt. za: tamże, s. 218.

by Zachód nie wpływał na ChRL z przeświadczeniem, iż wypełnia misję cywilizacyjną.³⁸

Jeśli chodzi o prawa człowieka, to K. Tomala podkreśla, iż do końca lat 70. problem ten był niedostrzegany przez Chińczyków i traktowany jako element „zimnej wojny”. Po otwarciu się Państwa Środka na świat Zachód próbował wpływać na władze, by przestrzegały podstawowych praw jednostki. Chiny jednak i tę kwestię rozumieją w odmienny sposób. Uznają nie wolność i prawo jednostki do obrony, lecz prawo do życia i zapewnienia podstawowych warunków egzystencji. Dopiero po ich zapewnieniu możliwe są polityczne swobody.³⁹ W związku z taką interpretacją wprowadzanie sankcji gospodarczych przez Zachód za łamanie praw człowieka mijałoby się z celem, bo hamowałyby to drogę ku prawom politycznym. Zresztą zastanawia relatywizm USA – państwo to krytykuje Chiny, a przymyka oczy na egzekucje w Arabii Saudyjskiej, gdzie wykonuje się o wiele więcej wyroków śmierci, oczywiście proporcjonalnie do liczby ludności. Co więcej, nie ma tam żadnych organów przedstawicielskich pochodzących z wyboru, brak jest wolności politycznych i religijnych.⁴⁰ Na pytanie, dlaczego tak jest, odpowiedź jest prosta – Arabia Saudyjska jest potrzebna Ameryce w prowadzeniu przez nią polityki na Bliskim Wschodzie. Nie ma jednak różnicy między wartością życia Araba czy Chińczyka, takie postępowanie nabiera więc cech hipokryzji.

Prawa człowieka w Chinach są niewątpliwie łamane, jednak i to częściowo wynika z tradycji. Patriarcha rodu pełnił rolę najważniejszej osoby w rodzinie, dopóki był sprawny umysłowo. Mógł sprzedać swe dzieci jako niewolników lub nawet je zabić za nieodpowiednie zachowanie. Co prawda rodzice zazwyczaj kochali swe dzieci, zwłaszcza małe, ponadto byli za nie odpowiedzialni, jako za członków rodziny, jednak jak zaznacza J. K. Fairbank, ani prawo, ani zwyczaj nie prowadziły żadnej kontroli nad okrutnym postępowaniem ojca, jeśli się na nie zdecydował.⁴¹

³⁸ K. Tomala, *Prawa...*, s. 108.

³⁹ K. Tomala, *Globalizacja a modernizacja chińska*, [w:] *Kultury...*, s. 200–201.

⁴⁰ K. Gawlikowski, dz. cyt., s. 380–381.

⁴¹ J. K. Fairbank, dz. cyt., s. 19.

Modernizacja a odrodzenie kulturowe i religijne, nacjonalizm

Biorąc pod uwagę wszystkie dotychczasowe tezy, należy stwierdzić, iż w przypadku Chin modernizacji nie towarzyszy westernizacja. S. Huntington twierdzi nawet, iż unowocześnianie w swej dalszej konsekwencji powoduje odrodzenie kulturowe i religijne, a nawet nacjonalizm. Jest to więc całkowite zaprzeczenie westernizacji. Według autora odrodzenie następuje w dwóch wymiarach – w społecznym i indywidualnym. W pierwszym „modernizacja umacnia ekonomiczną, militarną i polityczną siłę społeczeństwa jako całości, w ludziach zaś ugruntowuje zaufanie do własnej kultury. W wymiarze indywidualnym [zaś] rodzi uczucie alienacji i anomii, gdy rozpadają się tradycyjne więzi i stosunki społeczne. Prowadzi do kryzysu tożsamości, na który odpowiedzi dostarcza religia”.⁴²

Co do wymiaru społecznego trzeba się zgodzić z S. Huntingtonem – o powrocie na arenę międzynarodową dzięki sukcesom gospodarczym była mowa już wcześniej. Poza tym bezpieczeństwo ekonomiczne zostało wyniesione do rangi najważniejszego elementu bezpieczeństwa narodowego ChRL. Największym jego zagrożeniem byłoby spowolnienie tempa rozwoju i perspektywa kryzysu ekonomicznego.⁴³

Jeśli natomiast chodzi o wymiar indywidualny, to Chińczycy są na rozdrożu między alienacją a odnalezieniem swej tożsamości. Jak pisze G. Becker, „Uwolnione siły ekonomii rynkowej i konsumpcjonizmu odsłoniły moralną próżnię [...]”.⁴⁴ Profesor etyki Luo Guojie przyznał, iż Chińczycy, będąc w tej próżni, nie mają pojęcia, „gdzie są ani dokąd zmierzają”.⁴⁵ Natomiast chińska pisarka Adeline Yen Mah stwierdziła, że nigdzie nie spostrzega „poszukiwania znaczenia w naszym życiu i zrozumienia, kim jesteśmy i dlaczego jesteśmy [...]”. Stało się to niezwykle palącą kwestią w Chinach, gdzie od śmierci Mao ludzie stawali się coraz bardziej zdesperowani w poszukiwaniu sensu i znaczenia życia [...]. Wielu poszukuje alternatyw dla materializmu, komunizmu i instytucjonalnej religii”.⁴⁶

Podobny pogląd reprezentuje A. Buckhardt:

⁴² S. Huntington, dz. cyt., s. 99. Odpowiedzi na kryzys tożsamości dostarcza także, szczególnie w przypadku Chin, własna kultura i nacjonalizm.

⁴³ E. Haliżak, *Koncepcja...*, s. 86.

⁴⁴ G. Becker, dz. cyt., s. 115.

⁴⁵ Cyt. za: tamże, s. 116.

⁴⁶ Cyt. za: tamże.

„Społeczeństwo, w którym Mao zdezurował tradycyjne wartości i nakazał wierzyć w swą nieomyślność, a które z biegiem lat przekonało się o błędności wielu jego poczynań, przeżywa kryzys światopoglądowy. Ludziom brakuje punktów odniesienia, kryteriów i systemów wartości, nawet przeciętny człowiek w poczynaniach przywódców dostrzega jawną hipokryzję – głoszenie socjalistycznej i komunistycznej ideologii w postaci pustych haseł, które na co dzień zastępuje kapitalistyczna praktyka, często uzewnętrzniająca się w rażącej przeciętnego obywatela korupcji”.⁴⁷

B. Góralczyk i A. Buckhardt zauważają, iż w dzisiejszych Chinach wszechobecny stał się pieniądź, a większość młodych ludzi dba przede wszystkim o poprawę stopy życiowej i sytuacji materialnej. Zakres swobód pozostaje na uboczu, natomiast najważniejszym celem w życiu stało się wzbogacenie, zdobycie jak najlepszej posady z najwyższymi zarobkami. Ukształtował się ponadto pogląd, iż za pomocą pieniędzy można wszystko załatwić, a głównym problemem stało się uniknięcie wysokich podatków.⁴⁸ A. Buckhardt pisze:

„Dominujące w rozmowach dzisiejszej elity miejskiej w Chinach tematy to zarobki, dobrze płatna praca, kurs akcji na giełdach w Szanghaju, Shenzhenie i Hongkongu, kupno domu lub mieszkania [...] i jego gustowne urządzenie (jedno z kryteriów – liczba toalet...), »znamiona prestiżu« w rodzaju telefonów komórkowych⁴⁹, komputerów, samochodu, modnej odzieży, a ostatnio także urlopowe podróże zagraniczne”.⁵⁰

Pieniądź zaślepił ludzi, pozbawił ich resztek człowieczeństwa. W roku 1996 do rzeki wpadł sześciolatek i utonął, bo nikt mu nie pomógł. Świadkowie odmówili udzielenia mu pomocy bez wcześniejszej zapłaty.⁵¹

Parafrazując K. Marksa i F. Engelsa, można stwierdzić, iż pieniądź „nie pozostawił między ludźmi żadnej innej więzi prócz nagięto

⁴⁷ A. Buckhardt, *Nauka oddychania*, „Polityka”, 7 sierpnia 1999, s. 39.

⁴⁸ Zob.: B. Góralczyk, dz. cyt., s. 238–243. Autor, jako naoczny świadek, opisuje proces zmian w Chinach w ostatnich dwudziestu latach. Zob. też: A. Buckhardt, *Smok...*, s. 44.

⁴⁹ Roczny wzrost użytkowników telefonów komórkowych wynosi 42 mln. Telefony docierają także na wieś, bo ludzie, którzy przenieśli się do miasta, aby tam pracować, pragną utrzymywać kontakt ze swymi bliskimi. Wydaje się jednak, że telefony komórkowe stanowią pewną modę, tak jak i w Polsce. Oznacza to, iż także Chiny ogarnął bezmyślny konsumpcjonizm. Zob.: J. Gittings, *110 milionów wei! wei!*, „Forum”, 7–13 stycznia 2002, s. 31.

⁵⁰ A. Buckhardt, *Smok...*, s. 44.

⁵¹ Za: G. Becker, dz. cyt., s. 116.

interesu, prócz wyzutej z wszelkiego sentymentu »zapłaty gotówką«”.⁵²

Problemem jest także korupcja, która co prawda istniała w Chinach od zawsze, jednak dziś przybrała na sile, ponieważ otwarcie na świat pozwoliło „wybrany” na nieograniczony dostęp do dóbr. Władza stara się z tym walczyć, często przy pomocy kary śmierci, jednak jest to raczej bezskuteczne, bo kwestia ta dotyczy także najwyższych kręgów politycznych.⁵³

Wszystkie te zjawiska zawierają w sobie pierwiastek negatywny. Wydaje się, iż kult pieniądza i konsumpcjonizm także cechują cywilizację zachodnią. Gdyby przyjąć tę tezę, to można by stwierdzić, że w Chinach modernizacji towarzyszy westernizacja. Zgodnie z przyjętym podziałem jest to jednak „płytką” westernizacja, która nie wnosi nic wartościowego. Powstaje pytanie, czy Państwu Środka uda się to przezwyciężyć. Odpowiedzią może być ruch Falun Gong, jest on jednak zwalczany przez władzę. Przyczyną jest fakt, iż ta organizacja, licząca najprawdopodobniej więcej członków niż KPCh, przeszkadza partii w walce o „rząd dusz”.⁵⁴ Ważne jest też to, by otrząśnięcie się ze stanu moralnej próżni nie doprowadziło do ksenofobii i nacjonalizmu. Zauważa to R. Dahrendorf, mówiąc:

„Prawdziwą przyczyną konfliktów społecznych jest niepewność, jaka powstaje we wczesnym etapie modernizacji. Ludzie wyrwani z dotychczasowego sposobu życia, z tradycji – często narzuconej przez religię, z więzi, które dotychczas nadawały sens ich życiu – nie znajdują żadnej nowej struktury, którą mogliby uznać za swoją. Sięgają więc do jakichś szczególnych idei, które pomagają im zrozumieć nowe położenie, a także zrozumieć świat, np. do religijnego fundamentalizmu”.⁵⁵

Co prawda autorowi tych słów chodziło głównie o islam, a Falun Gong z pewnością nie można nazwać ruchem fundamentalistycznym, myślę jednak, iż teza ta może być prawdziwa w stosunku do Chin, jeśli fundamentalizm zastąpimy ksenofobią i nacjonalizmem.

Nacjonalizm, jak pisze K. Tomala, wykorzystuje partia, która „ciągle odgrywa decydującą rolę, [lecz] traci na autorytecie społecznym. Aby zapewnić sobie nową legitymizację, posługuje się ideolo-

⁵² K. Marks, F. Engels, *Manifest komunistyczny*, Warszawa 1966, s. 66.

⁵³ Zob.: A. Buckhardt, *Czyste ręce po pekińsku*, „Polityka”, 30. 09. 2000, s. 38–39.

⁵⁴ Zob.: A. Buckhardt, *Nauka...*, s. 36–39.

⁵⁵ Rozmowa z R. Dahrendorfem, *Wyzwólcie się sami*, „Gazeta Wyborcza”, 23–24 marca 2002, s. 8.

gią zastępczą. Odwołuje się do patriotyzmu i tradycyjnych wartości. Głosi, iż należy chronić godność narodu przed wpływami zachodnimi. Tym czarodziejskim zaklęciem KPCh próbuje ukształtować na nowo swą kierowniczą rolę w społeczeństwie. Tendencje te wspiera niemało intelektualistów”.⁵⁶

Polityka partii stanowi więc całkowite odwrócenie się od wester-nizacji. Co więcej, protest przeciw wpływom Zachodu i zjednoczenie się ludzi przeciw zewnętrznej ingerencji „diabelskich sił” pozwala chińskiemu rządowi na zmniejszanie społecznego niezadowolenia ludzi ze skutków modernizacji.⁵⁷ Przykładem umiejętnie podsycanego nacjonalizmu była narodowa histeria z kwietnia 2001 roku, wywołana śmiercią pilota Wang Weia. Mimo że to najprawdopodobniej jego błąd czy brawura doprowadziły do zderzenia z amerykańskim samolotem zwiadowczym, Chińczyk został wyniesiony do rangi bohatera, „dobrego syna narodu”. Od prezydenta Busha żądano przeprosin, obrzucano go epitetami w rodzaju „tchórz”. Podobne sceny rozgrywały się wcześniej w 1999 roku, kiedy to samoloty NATO zbombardowały ambasadę ChRL w Belgradzie. Zginęło trzech Chińczyków, którzy oczywiście od razu stali się męczennikami.⁵⁸ Zresztą, jak stwierdza A. Buckhardt:

„[...] z punktu widzenia strony chińskiej niemożliwa jest utrata twarzy, to znaczy choćby częściowa wina obywatela chińskiego, natomiast najbardziej wskazane jest pokorne przyznanie się cudzoziemca do winy. Notabene jeszcze niedawno każda, nawet najmniejsza, kolizja drogowa z udziałem cudzoziemca i Chińczyka z reguły kończyła się odszkodowaniem dla tego drugiego i przyznawaniem się do winy przez tego pierwszego, niezależnie od tego, jak sprawy miały się naprawdę”.⁵⁹

Przykład ten potwierdza przyływ narodowej pewności siebie w związku z sukcesem modernizacji (wymiar społeczny według S. Huntingtona).

⁵⁶ K. Tomala, *Procesy...*, s. 17.

⁵⁷ G. Becker, dz. cyt., s. 115.

⁵⁸ Zob.: A. Buckhardt, *Bohater...*, s. 35–38.

⁵⁹ Tamże, s. 36. Nie można jednak zapomnieć o gościnności Chińczyków, którzy, jak podkreśla A. Ziętek z Zakładu Stosunków Międzynarodowych Wydziału Politologii UMCS, z szacunkiem odnoszą się do przybyszów z innych kręgów kulturowych. Możliwe jednak, iż dzieje się tak jedynie w zwykłych kontaktach, natomiast tam, gdzie obcokrajowiec styka się z jakąkolwiek władzą, ma miejsce sytuacja przytoczona przez A. Buckhardta.

Chińczykom brakuje więc samokrytycyzmu, są zbyt dumni i jednak przekonani o wyższości swej kultury, lecz trzeba zauważyć, że tak postępują nie tylko oni. Ciekawie ujmują to I. Buruma i A. Margalit:

„Wśród nacji rozpowszechnione jest mniemanie, że »inni« czują inaczej. Jego wyrazem jest przekonanie, że życie na Wschodzie jest tanie albo że hinduscy kulisi nie czują bólu, lecz także pogląd, z którym spotykaliśmy się wielokrotnie w Chinach, Indiach, Japonii i Egipcie, że mieszkańcy Zachodu są oschli, racjonalni, zimni i wyzbyci ludzkich uczuć. Jest to oczywiście przejaw zaściankowej ignorancji, lecz także określonego porządkowania świata społecznego”.⁶⁰

Modernizacja jednak szansą dla „głębokiej” westernizacji

Z powyższych rozważań wynika, iż modernizacji w Chinach nie towarzyszy „głęboka” westernizacja, unowocześnienie prowadzi nawet do jej całkowitego zaprzeczenia. Przyjęciu zachodnich wartości przeszkadza rodzima kultura i tradycja, także partia niechętnie patrzy na wszelkie „nowinki” z Zachodu, które mogą zawładnąć umysłami jej poddanych. Szansa może, pomimo wszystko, tkwić jednak w modernizacji, która jest taranem, przekształcającym ludzką świadomość. Modernizacja samoistnie uruchamia proces, którego uwięzieniem jest bardziej demokratyczny system, niosący ze sobą pluralizm polityczny i przestrzeganie praw człowieka. Zmiany są często nieuchronnym efektem procesu unowocześniania i następują bez zgody decydentów. Ponadto modernizacja, po osiągnięciu pewnego pułapu, wymaga przeprowadzenia reform politycznych, aby dalej mogła być kontynuowana.

Internet i media niosą w sobie smak wolności, pozwalając na nieskrępowany przepływ myśli. W wyciąganiu na światło dzienne afer korupcyjnych dużą rolę odegrały elektroniczne środki przekazu. W radiowych audycjach na żywo pojawiają się głosy w rodzaju: „poprawa sytuacji, jeśli chodzi o korupcję, nastąpi wtedy, gdy partia komunistyczna odda władzę”.⁶¹ Co prawda Internet jest cenzurowany, jednak w przyszłości taka możliwość będzie nikła. Natomiast jeśli chodzi o telewizję, to władze także próbują ograniczyć kontakt

⁶⁰ I. Buruma, A. Margalit, *Nieświęty Zachód i Święta Wojna*, „Gazeta Wyborcza”, 16–17 marca 2002, s. 8.

⁶¹ A. Buckhardt, *Czyste...*, s. 39.

ze światem zewnętrznym za jej pomocą, np. w 1999 przeprowadzono akcję konfiskaty anten satelitarnych, instalowanych przez chińskie firmy, przez co przeciętny Chińczyk nie wiedział nic o czystkach etnicznych dokonywanych z rozkazu Miloszevicza.⁶² Przepisy są jednak łamane i coraz więcej osób ma kontakt z zagranicą. Nastąpił koniec partyjnego monopolu na informacje. W związku z tym E. Sandschneider konkluduje:

„Wszędzie tam, gdzie można było obserwować procesy demokratyczne w tzw. trzeciej fali demokracji, można było również stwierdzić, że istotnym czynnikiem wpływu na postawy ludności była poprawa możliwości informacyjnych o sposobach funkcjonowania demokracji w innych krajach. Stąd żądanie posiadania podobnych możliwości do dyspozycji we własnym kraju było potem z reguły już tylko małym – ale politycznie w najwyższym stopniu ważnym – krokiem”.⁶³

Chińska młodzież zafascynowana jest rapem, techno, maluje także graffiti. Dostęp do piosenek zapewnia Internet. Jak wiadomo muzyka pełna jest ekspresji i niesie ze sobą często „wywrotowe” hasła. Także w Chinach może narodzić się coś w stylu kontrkultury, buntu pokolenia czy polskiego punk-rocka skutecznie walczącego z komunistyczną władzą o młodych ludzi. Potwierdzeniem tego może być przykład zespołu Hagoubang, co po polsku znaczy Banda Warczących Psów, którego teksty pełne są wulgaryzmów, łamią obyczajowe tabu, piętnują komercjalizację.⁶⁴

Pogląd, iż najpierw następuje rozwój, a po nim demokracja, czyli właściwie „głęboka” westernizacja, podziela S. Lipset. Uważa on, iż po pierwsze – rozwój ekonomiczny zwiększa poziom urbanizacji, wykształcenia i oświaty, a to jest czynnik sprzyjający powstawaniu związków zawodowych, partii politycznych i stowarzyszeń. Po drugie – rozwój powoduje, iż polityka wewnętrzna nie jest grą o sumie zerowej, bo zwiększa się możliwość wyborów różnych grup społecznych zarówno w sektorze prywatnym jak i społecznym, przez co kompromis i tolerancja coraz więcej znaczą. Po trzecie – wzrost ekonomiczny sprawia, iż samemu państwu coraz trudniej jest władać i kontrolować coraz większym potencjałem gospodarczym. Po czwarte – zmniejszona kontrola państwa nad gospodarką powoduje, iż następuje dystrybucja władzy, która oparta jest na prywatnej własności kapitału,

⁶² R. Sławiński, dz. cyt., s. 121.

⁶³ E. Sandschneider, *Demokratyzacja w Chinach?*, [w:] *Chiny...*, s. 34.

⁶⁴ W. Xiaofeng, *Chińska młodzież słucha rapu*, „Forum”, 17 lutego 2002, s. 37.

technologii i środków komunikowania. Po piąte – w długim okresie rozwój gospodarczy stwarza możliwość rozwoju demokracji.⁶⁵ Taki scenariusz rokuje jak najlepiej dla demokracji Chin.

Pogląd dotyczący modernizacji wymuszającej demokryzację prezentuje także Z. Brzeziński. Sedno sprawy polega na tym, że Państwo Środka, jeśli chce zostać „światowym graczem”, musi utrzymać swój wzrost gospodarczy, osiągnięty dzięki modernizacji. „Przyszły postęp Chin, podobnie jak zdobycie przez nie statutu silnego mocarstwa, w dużym stopniu zależeć będzie od tego, jak zręcznie chińska elita władzy poradzi sobie z dwoma współzależnymi problemami: z przekazaniem władzy młodszemu pokoleniu przywódców oraz z narastającym rozdźwiękiem pomiędzy ustrojem politycznym a gospodarczym kraju”.⁶⁶ Wyjściem z sytuacji jest stopniowe, ewolucyjne wprowadzanie elementów swobód demokratycznych i politycznych do ustroju autorytarnego. W przyszłości miałyby to doprowadzić do bardziej autentycznego pluralizmu, opartego w większym stopniu na rządach konstytucyjnych.⁶⁷

Najlepszym przykładem możliwości „głębokiej” westernizacji ChRL jest Tajwan, zaliczany przecież do kultury konfucjańskiej. Początkowo na tej wyspie panował system monopartyjny, jednak przy wsparciu USA przeprowadzono modernizację. W jej wyniku powstała warstwa średnia, która zaczęła domagać się prawa do politycznego współdecydowania. To z kolei wpłynęło na stopniową liberalizację systemu. Transformacja owa początkowo przebiegała pod ścisłą kontrolą Guomindangu – partii rządzącej, krok po kroku, aż do zmiany władzy podczas wyborów prezydenckich z marca 2000 roku.⁶⁸ Oczywiście Tajwan jest małym państwem, w którym łatwiej jest dokonać reform politycznych, jednak może stanowić model dla Chin i pewnego rodzaju laboratorium do przeprowadzania eksperymentów. Mimo wszystkich tych zjawisk, tj. modernizacji i demokryzacji, Tajwan nie zwesternizował się⁶⁹, a przecież nie brakuje tam kontaktów z Zachodem. Wprost przeciwnie – rodzima kultura jest dobrze zachowana. Wynika to m.in. z faktu, iż na wyspie znajduje się wiele zasobów kultury wywiezionych kiedyś z Chin kontynentalnych. Co

⁶⁵ Za: E. Haliżak, *Stosunki...*, s. 100.

⁶⁶ Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*, Warszawa 1998, s. 204.

⁶⁷ Zob.: tamże, s. 204–206.

⁶⁸ E. Sandschneider, dz. cyt., s. 30.

⁶⁹ Chodzi tutaj oczywiście o brak zjawiska niszczenia rodzimej kultury i wprowadzania na jej miejsce elementów cywilizacji zachodniej.

więcej – funkcjonuje tam Narodowa Rada Kultury, która w oryginalnym brzmieniu nazywa się Komitet Rekonstrukcji Kultury Chińskiej. Jego zadaniem jest promowanie kultury chińskiej i przywrócenie tradycyjnych elementów tejże kultury, znajdującej się przez pół wieku pod dominacją japońską. Dzieje się tak, mimo że tajwańska inteligencja zna język angielski i często ma za sobą studia w USA, czyli właściwie powinna „prześląknąć” Zachodem.⁷⁰

Takie wyjście byłoby dla Zachodu i dla samych Chin najlepsze – modernizacja, „głęboka” westernizacja przy zachowaniu własnej, kilkutyścioletniej kultury. Scenariusz ten byłby zaprzeczeniem tezy S. Huntingtona, iż „[m]odernizacja umacnia te [niezachodnie] kultury i osłabia względną siłę Zachodu. Świat staje się zasadniczo bardziej nowoczesny i mniej zachodni”.⁷¹

Rzeczywiście, świat byłby bardziej nowoczesny i mniej zachodni, lecz w pozytywnym tego słowa znaczeniu. Barbarzyństwem byłoby niszczenie obcych kultur, z których przecież można wiele się nauczyć. Najlepsze wyjście to modernizacja, zachowanie własnej kultury, rozwijanie jej i propagowanie, przy jednoczesnym przeprowadzeniu reform politycznych. Siła Zachodu wcale nie uległaby osłabieniu, lecz wzmocnieniu, bo nastąpiłoby umocnienie stabilizacji na świecie, co zresztą wpływałoby pozytywnie na wszystkie cywilizacje.

⁷⁰ Zob.: R. Sławiński, dz. cyt., s. 125–126.

⁷¹ S. Huntington, dz. cyt., s. 103.

ROZWÓJ WSPÓŁPRACY EUROREGIONALNEJ W POLSCE

Współpraca pomiędzy regionami przygranicznymi różnych krajów Europy Zachodniej ma bogatą tradycję, liczącą nawet kilkadziesiąt lat. Istnienie europejskich związków transgranicznych, których głównym celem jest przeciwdziałanie niekorzystnym skutkom, wynikającym z istnienia granic, stanowi ważny czynnik w urzeczywistnianiu idei zjednoczonej Europy. Wspólnie podejmowane inicjatywy społeczne, gospodarcze, kulturalne i naukowe zbliżają do siebie przygraniczne społeczności, w szerszej zaś perspektywie są istotnym elementem integracji europejskiej. Umacnianie sąsiedzkich kontaktów przygranicznych przybrało w praktyce formę instytucjonalną przez powoływanie związków transgranicznych nazwanych euroregionami.

Pojęcia *euroregion* używa się do określenia obszaru dobrowolnej współpracy przygranicznej w zakresie spraw gospodarczych, kulturalnych i społecznych pomiędzy dwoma lub większą liczbą państw i ich władzami lokalnymi. Sama instytucja euroregionu może mieć osobowość prawną, ale nie jest to konieczne.¹ Od strony formalno-prawnej euroregion jest formą porozumienia stowarzyszeń utworzonych wcześniej na podstawie przepisów danego kraju. Zatem *współpracę euroregionalną* można określić jako szczególną formę współpracy międzynarodowej i transgranicznej, którą wyróżniają następujące cechy:

- lokalny lub regionalny poziom współpracy, obejmujący obszary przygraniczne,

¹ A. Miszczuk, *Idea euroregionów i przykłady jej realizacji w Europie Zachodniej i w Polsce*, [w:] *Regiony, euroregiony, rozwój regionalny*, red. M. Bałtowski, seria Euroregion Bug, t. 4, Lublin 1996, s. 130.

- wyższy stopień instytucjonalizacji i formalizacji struktur współpracy, który w praktyce przejawia się w powoływaniu wspólnych zgromadzeń, rad, sekretariatów oraz grup roboczych, równoprawność partnerów bez względu na ich siłę ekonomiczną i znaczenie międzynarodowe gwarantuje parytetowa obsada stanowisk w instytucjach powołanych do kierowania sprawami euroregionu,
- liczne powiązania z wyspecjalizowanymi krajowymi i międzynarodowymi organami koordynacji tej formy współpracy,
- specyficzny charakter powoływania euroregionów w wyniku inicjatywy oddolnej lub rządowej.²

Euroregiony, będące instytucjonalnymi formami współpracy transgranicznej, nie stanowią żadnej odrębnej struktury ponadpaństwowej. Jako całość nie mają one osobowości prawnej, a wszelkie działania współpracujących partnerów opierają się na prawie krajowym. Instytucja euroregionu cieszy się poparciem Unii Europejskiej i traktowana jest przez nią jako istotny element kształtowania i umacniania europejskiej integracji.

Jeszcze kilka lat temu wiele emocji i kontrowersji budziła sprawa powołania i funkcjonowania euroregionów z udziałem polskich podmiotów. Nie od razu uzyskano aprobatę wszystkich elit politycznych, ponieważ wielu polityków uważało ideę współpracy euroregionalnej za niebezpieczną drogę do unifikacji politycznej Europy, prowadzącą do utraty tożsamości narodowej, a nawet do oderwania od Polski terenów przygranicznych (szczególnie zachodnich ziem). Obawy dotyczyły też możliwości podpisywania umów bez akceptacji rządu lub innej władzy centralnej. Wątpliwości były znacznie większe wśród polityków szczebla centralnego, mniejsze zaś – lokalnego. Jako przykład kontrowersji wobec idei euroregionów wskazać można dyskusję posłów podczas 38 posiedzenia Sejmu RP (odbytego w dniach 18–20 lutego i 3–4 marca 1993 r.) nad informacją rządu na temat działalności i powodów powołania Euroregionu Karpaty. Debata wykazała niezrozumienie przez część parlamentarzystów sensu transgranicznego współdziałania oraz jego znaczenia dla lokalnych społeczności i regionów.³ Dzisiaj ten etap myślenia należy już do przeszłości

² M. Pacuk, *Funkcjonowanie euroregionów w Polsce*, [w:] *Czynniki i bariery regionalnej współpracy transgranicznej – próba syntezy*, red. J. Kitowski, Rzeszów 1998, s. 83.

³ C. Osękowski, *Bariery współpracy euroregionalnej na pograniczu polsko-niemieckim*, [w:] *Euroregiony mosty do Europy bez granic*, red. W. Malendowski, M. Szczepaniak, Warszawa 2000, s. 153.

i nikt nie kwestionuje sensu rozwoju struktur euroregionalnych. Euroregiony były i nadal są traktowane jako pole doświadczalne dla ogólnopaństwowych przedsięwzięć, ponieważ wiedza zdobyta podczas współpracy euroregionalnej w skali mikro może być przydatna przy współdziałaniu w skali makro.

Na granicach Polski wzrost zainteresowania tą formą współdziałania nastąpił na początku lat dziewięćdziesiątych. Punktem zwrotnym była zmiana systemu politycznego i ekonomicznego naszego kraju. Zapoczątkowanie w 1989 roku procesu transformacji ustrojowej oznaczało naruszenie dotychczasowego status quo zarówno w odniesieniu do celów polityki zagranicznej (zainicjowanie dążenia Polski do wejścia w świat zachodniego systemu współpracy ekonomicznej i współpracy w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego), jak i w odniesieniu do relacji państwo–zbiorowości lokalne i regionalne. Nowe uwarunkowania polityczne wiązały się z upadkiem komunizmu, rozpadem bloku radzieckiego oraz zjednoczeniem Niemiec. Polska znalazła się w bezpośrednim sąsiedztwie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Szczególne znaczenie dla ustanowienia ogólnych ram prawnych współpracy euroregionalnej miało przystąpienie Polski do Rady Europy 26 listopada 1991 roku oraz wprowadzenie na grunt polski sprawdzonych w Europie Zachodniej standardów tej współpracy. Dnia 19 stycznia 1993 roku Polska przystąpiła do Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami a Władzami Terytorialnymi. Dokument ten w znacznym stopniu unormował zagraniczne działania polskich władz lokalnych, ponieważ określił prawne wzorce współpracy regionów przygranicznych. Podkreśla też pierwszeństwo prawa wewnętrznego w stosunku do umów zawieranych przez partnerów tej współpracy. Drugim ważnym aktem jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, ratyfikowana 26 kwietnia 1993 roku, która w art. 10 stanowi *Prawo społeczności lokalnych do przystąpienia do stowarzyszenia w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych będzie uznane w każdym państwie*.⁴ Te międzynarodowe akty prawne mają ograniczony charakter, gdyż są tylko regulacją ramową. Bardziej szczegółowo współpracę określają traktaty międzypaństwowe oraz umowy i porozumienia o współpracy transgranicznej lub międzyregionalnej zawarte przez Polskę. Dokumenty te stworzyły pod-

⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz. U. 1993, nr 124, poz. 607.

stawy prawne efektywnego rozwoju współdziałania w ramach związków międzyregionalnych takich jak euroregiony.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa określa konkretne uprawnienia, ale i ograniczenia regionów (województw) w zakresie współpracy zagranicznej. Artykuł 75 zobowiązuje sejmik województwa do uchwalenia *Priorytetów współpracy zagranicznej województwa*, określających cele tej współpracy oraz zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych, w tym euroregionów. Współpraca transgraniczna ze społecznościami regionalnymi innych państw musi być prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa oraz w granicach zadań i kompetencji województw. Zarówno *Priorytety* jak i inne inicjatywy zagraniczne województwa, np. projekty umów o współpracy regionalnej lub projekty uchwał sejmiku o przystąpieniu do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych, mogą być podejmowane tylko za zgodą Ministra Spraw Zagranicznych. Zgoda ta jest uzyskiwana za pośrednictwem wojewody.⁵

Polska mimo braku dłuższych tradycji może się poszczycić znaczącym dorobkiem w dziedzinie współdziałania ponadgranicznego. W obrębie Polski funkcjonuje szesnaście euroregionów, które pokrywają prawie w całości granice naszego kraju. Na obszarach współpracy euroregionalnej mieszka prawie co trzeci Polak, a łączna powierzchnia objęta nią wynosi ponad 120 tys. km², co stanowi ponad 38% całego terytorium kraju. Euroregiony na granicy wschodniej i północnej są wyraźnie większe pod względem powierzchni niż na pozostałych granicach Polski.⁶

Wzdłuż polskiej granicy zachodniej w latach 1991–1995 utworzono cztery euroregiony. Na zbiegu trzech granic polskiej, czeskiej i niemieckiej powstał 21 grudnia 1991 pierwszy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – Euroregion Nysa. Następnie powstały dwa polsko-niemieckie euroregiony: 21 września 1993 roku Sprewa–Nysa–Bóbr i 21 grudnia 1993 roku Pro Europa Viadrina oraz 15 grudnia 1995 roku polsko-niemiecko-szwedzki Euroregion Pomerania. Do najważniejszych czynników sprzyjających powstaniu tych struktur na pograniczu zachodnim należy zaliczyć:

- zawarcie układu stowarzyszeniowego Polski z Unią Europejską,

⁵ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie, Dz. U., nr 21, poz. 576.

⁶ T. Borys, *Obszary transgraniczne w statystyce regionalnej*, Warszawa 1996, s. 98.

- nowy charakter polityczny granicy polsko-niemieckiej (jest ona granicą zewnętrzną Unii Europejskiej),
- aktywność środowisk lokalnych i regionalnych w nawiązaniu współpracy.

Podstawową barierą w rozwoju euroregionów od początku ich funkcjonowania były tu ogromne dysproporcje środków finansowych napływających na polską i niemiecką stronę pogranicza. Po roku 1990 władze w Bonn corocznie przekazywały na rozwój landów po byłej NRD około 20 mld DM. Poważna część tych środków przeznaczona została na rozwój obszarów przygranicznych. Władze polskie nie były w stanie wygospodarować tak dużych kwot pieniędzy na dofinansowanie województw przygranicznych. Na niemiecką część pogranicza napływały również środki pomocowe Wspólnoty Europejskiej w ramach programu Interreg I (1990–1993), którego fundusze mogły być przeznaczane tylko dla regionów przygranicznych Wspólnoty Europejskiej.⁷ Sytuacja uległa poprawie dopiero w 1994 roku, kiedy to powstał Program Współpracy Przygranicznej PHARE CBC. Wspiera on współdziałanie ponadgraniczne pomiędzy krajami objętymi pomocą PHARE a krajami członkowskim Unii Europejskiej. Z inicjatywy Parlamentu Europejskiego w 1994 roku powstał program PHARE CBC, wspierający współpracę przygraniczną pomiędzy krajami objętymi pomocą PHARE a krajami członkowskimi Unii Europejskiej. Inicjatywa powstania tej linii budżetowej była bezpośrednio związana z powołaniem i wzrostem znaczenia euroregionów na zachodniej granicy Polski.

Obserwuje się również wzrost zainteresowania współpracą euroregionalną na pograniczu południowym, o czym świadczy powołanie tu aż ośmiu euroregionów. Tempo formalizacji współdziałania ponadgranicznego było tu wolniejsze niż na pograniczu polsko-niemieckim. Znaczący wpływ na taką sytuację miały:

- brak środków na wspieranie tej współpracy,
- niechęć partnerów czeskich do jej formalizacji,
- brak do 1994 roku rozwiązań prawnych dla jej rozwoju.

Mimo powolnego procesu nawiązywania współpracy euroregiony funkcjonują tu w sposób podobny, jak na granicy zachodniej. Głównymi inicjatorami współdziałania na tym obszarze są jednostki samorządowe lub ich związki. Większość euroregionów posiada podobną strukturę organizacyjną a cele, które sobie stawiają, są bardzo

⁷ C. Osekowski, dz. cyt., s. 158.

zbieżne. Stanowiło to podstawę do zintensyfikowania kontaktów ponadgranicznych. Pierwszym euroregionem utworzonym na tym obszarze był Euroregion Karpaty, który obejmuje tereny przygraniczne Polski, Ukrainy, Węgier, Rumunii i Słowacji. Formalnie został on powołany do życia 14 lutego 1993 roku. Potem powstał 26 sierpnia 1994 roku polsko-słowacki Euroregion Tatry, 5 grudnia 1996 roku polsko-czeski Glacensis, 2 lipca 1997 roku polsko-czeski Pradziad, 22 kwietnia 1998 roku polsko-czeski Śląsk Cieszyński oraz 20 września 1998 roku polsko-czeski Silesia.⁸ 9 czerwca 2000 roku podpisano umowę o powołaniu polsko-czesko-słowackiego Euroregionu Beskidy, a 25 stycznia powołano polsko-czeski Euroregion Dobrawa. Istotne znaczenie dla tak dynamicznego rozwoju struktur euroregionalnych miało podpisanie w styczniu 1995 roku umowy o małym ruchu granicznym oraz nadanie granicy południowej nowego kształtu politycznego. Granica z Czechami i Słowacją stała się granicą między krajami stowarzyszonymi z Unią Europejską. Jest ona również wewnętrzną granicą państw Grupy Wyszehradzkiej i granicą wewnętrzną w ramach utworzonej przez to ugrupowanie Strefy Wolnego Handlu.⁹ Wzajemnym kontaktom sprzyjają: tradycje współpracy, podobieństwo historii i przeobrażeń ustrojowych, pokrewieństwo języka, brak znacznych asymetrii gospodarczych oraz dążenie do integracji z Unią Europejską. Czynnikiem stymulującym rozwój jest fakt, że procesy transgraniczne zachodzą tu w warunkach konkurencji w dziedzinie turystyki, np. w rejonie Karkonoszy. Właśnie ten element w dużym stopniu scementował więzi ponadgraniczne. Współdziałanie w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego stało się zaczątkiem prawdziwej współpracy euroregionalnej.

W najniższym stopniu zaawansowana jest współpraca na granicy wschodniej, ponieważ nowe demokracje wschodnie na pierwszy plan wysuwają kwestię utrzymania własnej niepodległości, a do pochodzących z zewnątrz propozycji odnoszą się z dużą ostrożnością. Nawiązanie współpracy opóźnia tu odmienność struktur graniczących państw, organizacji administracji, wyraźne dysproporcje w rozwoju gospodarczym, słabo rozwinięty sektor prywatny, występowanie na

⁸ T. Borys, Z. Panasiewicz, *Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*, Warszawa–Wrocław 1999, s. 84.

⁹ A. Stasiak, *Współpraca przygraniczna w koncepcji strategicznego rozwoju kraju*, [w:] *Polska i jej współdziałanie transgraniczne z sąsiadami. Materiały z konferencji Warszawa–Szklarska Poręba–Bocholt 4–11 VI 1994*, red. A. Stasiak, K. Miros, Warszawa 1995, s. 2–3.

masową skalę zjawisk patologicznych, tj. korupcji i wymuszeń, zagrażających transakcjom gospodarczym. Mimo występowania tych barier współpraca euroregionalna rozwija się coraz lepiej i jest najbardziej zaawansowana z Ukrainą. Efektem tego było powołanie 29 września 1995 roku Euroregionu Bug, do którego w 1998 roku przystąpił obwód brzeski z Białorusi. Powierzchnia Euroregionu wynosi 82 tys. km², a zamieszkuje go 5,3 mln osób, co potwierdza, że jest to jeden z największych obszarów współpracy transgranicznej w Europie. Dnia 6 czerwca 1997 roku utworzono polsko-białorusko-litewski Euroregion Niemen, do którego w 2002 roku przystąpił okręg kaliningradzki. W 2002 roku utworzono polsko-białoruski Euroregion Puszcza Białowieska.

Na pograniczu północnym pierwsze inicjatywy w zakresie instytucjonalnego rozwoju współdziałania pojawiły się dopiero pod koniec 1997 roku. Idea powołania euroregionu na tym obszarze znalazła wsparcie w czterech ówczesnych województwach: gdańskim, suwalskim, elbląskim i olsztyńskim. 22 lutego 1998 roku podpisano umowę o utworzeniu Euroregionu Bałtyk, obejmującego tereny Polski, Danii, Rosji, Szwecji, Litwy, Łotwy.¹⁰

Ludność i powierzchnia euroregionów w 1998 roku

Euroregiony	Powierzchnia w km ²	Ludność w tys.
1. Pomerania	31108	2965,3
2. Pro Europa Viadrina	11645	894,9
3. Sprewa–Nysa–Bóbr	9656	908,0
4. Nysa	12193	1759,4
5. Glacensis	8351	940
6. Pradziad	4078	342,4
7. Silesia	1469	358,9
8. Śląsk Cieszyński	1528	657,4
9. Tatry	8524	468,4
10. Karpaty	1414488	14799,7
11. Bug	82212	5262,5
12. Niemen	55633	2789,6
13. Bałtyk	58109	3849

Źródło: T. Borys, Z. Panasiewicz, *Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*, Warszawa–Wrocław 1999, s. 86–87.

¹⁰ T. Borys, dz. cyt., s. 97.

W dotychczasowej praktyce władze polskie stosowały dwa modele tworzenia podstaw prawnych i instytucjonalnych współpracy euroregionalnej:

Model samorządowy polega na tworzeniu po stronie polskiej celowego związku gmin, rejestrowanego przez właściwy sąd polski na podstawie Prawa o stowarzyszeniach z 7 kwietnia 1989 roku. Pozwala to następnie na powołanie struktury euroregionalnej z podobnym związkiem jednostek terytorialnych partnera zagranicznego. Inicjatorem budowania struktur współpracy są tu lokalne społeczności i ich samorządy. W ten sposób powstały euroregiony na pograniczu zachodnim, a także na dużej części pogranicza południowego, np. Silesia, Pradziad, Glacensis, Śląsk Cieszyński, Nysa, Sprewa–Nysa–Bóbr, Pro Europa Viadrina.

Model administracyjno-samorządowy lub *mieszany* polega na tworzeniu ponadgranicznego związku międzyregionalnego, posiadającego wspólny dla współpracujących stron statut. Model ten charakteryzuje się aktywnym udziałem w procesie formalizacji współpracy władz regionalnych i/lub centralnych oraz samorządowych. W wielu przypadkach sygnatariuszami porozumienia euroregionalnego byli wojewodowie, co oznaczało włączenie do współpracy obszarów całych województw. Tak powoływano euroregiony na pograniczu wschodnim i południowo-wschodnim, np. Bug, Bałtyk, Niemen, Karpaty. Udział strony rządowej lub urzędów wojewódzkich na tym obszarze wynikał przede wszystkim ze specyfiki politycznej partnerów współpracy.¹¹

Rozróżnienie tych dwóch modeli tworzenia euroregionów w Polsce nie jest podziałem ostrym. W praktyce w modelu samorządowym na określonym etapie włączały się władze regionalne. Tak na przykład urząd wojewody uczestniczył przy powołaniu euroregionów: Nysa, Sprewa–Nysa–Bóbr, Pomerania. Od momentu wprowadzenia w życie reformy terytorialnej kraju model samorządowy określa się mianem lokalnego, a administracyjny – regionalnym. Wynika to z faktu przejęcia kompetencji w zakresie współpracy zagranicznej na poziomie województwa przez sejmik województwa i zarząd województwa.¹²

W styczniu 1995 roku w Szczecinie przedstawiciele czterech euroregionów z granicy zachodniej powołali *Forum Polskich Regionów*

¹¹ T. Borys, Z. Panasiewicz, *Panorama euroregionów*, Jelenia Góra 1997, s. 50–51.

¹² H. Dumała, *Czy istnieje model „polskiego” euroregionu?*, [w:] *Euroregiony mosty. . .*, s. 60.

Granicznych. Ma ono charakter konsultacyjno-opiniodawczy i służy: wymianie informacji, doświadczeń, koordynowaniu działań międzyregionalnych, wspólnej reprezentacji na zewnątrz polskiej strony euroregionów tak w kontaktach z instytucjami krajowymi, jak i w kontaktach zagranicznych.¹³

Euroregiony, działające wzdłuż granic Polski, pobudzają inicjatywy lokalne i regionalne, wspomagają współpracę na pograniczu oraz organizują różnego typu przedsięwzięcia społeczne i kulturalne. W znacznym stopniu sprzyjają przewyciężeniu utrudnień wynikających z istnienia granic państwowych oraz stwarzają warunki do aktywizacji, restrukturyzacji regionów przygranicznych. Główne cele funkcjonowania euroregionów na granicach Polski to:

- podnoszenie poziomu życia mieszkańców przez wspólne wspieranie inwestycji i programów gospodarczych, szkoleń zawodowych i programów zmierzających do likwidacji bezrobocia,
- ochrona środowiska naturalnego,
- budowa i dostosowywanie infrastruktury do potrzeb ruchu granicznego,
- wymiana technologii,
- rozwój skoordynowanego planowania przestrzennego,
- współpraca w zakresie walki z pożarami i klęskami żywiołowymi oraz likwidacji ich skutków.¹⁴

Przy realizacji tych ambitnych celów duże znaczenie ma infrastruktura obszarów granicznych, ponieważ dobrze rozwinięta komunikacja tworzy podstawę integracji regionu i rozwoju gospodarczego. Jednak liczba i przepustowość przejść granicznych nie odpowiadają potrzebom ruchu granicznego. Władze euroregionów dużą wagę przywiązują do rozwiązania tego problemu, dlatego dzięki ich staraniom w ostatnich latach wzrosła liczba przejść granicznych, poprawił się standard dróg dojazdowych, zmodernizowano stare mosty na rzekach granicznych oraz wybudowano nowe terminale odpraw celnych. W Euroregionie Nysa w okresie dziesięciu lat liczba przejść granicznych wzrosła wielokrotnie. Wśród inwestycji infrastrukturalnych organy euroregionów wyraźnie preferują nakłady na ułatwienie komunikacyjne w obszarze przygranicznym. W ramach Programu

¹³ T. Borys, *Idea euroregionów*, [w:] *Euroregion Niemen. Analiza rozwoju społeczno-gospodarczego polskiej części euroregionu*, red. S. Wrzosek, G. Dobrzański, Białystok 2000, s. 28.

¹⁴ K. Forst, *Wpływ euroregionów na kształtowanie się nowego sąsiedztwa na pograniczu polsko-niemieckim*, [w:] *Euroregiony mosty...*, s. 172.

PHARE-CBC na granicy zachodniej uzgodniono współfinansowanie kilkudziesięciu projektów, np. modernizację przejścia drogowego w Olszynie, budowę obwodnic Jeleniej Góry, Stargardu Szczecińskiego, Bolesławca. Uruchomiono również wspólną komunikację miejską, łączącą miasta Zgorzelec i Görlitz.

Do najbardziej dynamicznie rozwijających się dziedzin współdziałania ponadgranicznego w ramach euroregionów należy współpraca w sferze społecznej. Odbывается się ona formalnie na podstawie zawartych porozumień między gminami lub spontanicznie pomiędzy stowarzyszeniami i klubami. Efekty tych działań to:

- współdziałanie ośrodków kultury, wymiana zespołów muzycznych, chórów, spotkania przedstawicieli środowisk twórczych: np. w Euroregionie Nysa – utworzono euroregionalne orkiestry, w Euroregionie Pradziad – odbyła się wystawa twórców ludowych i rzemiosła artystycznego,
- organizacja różnych imprez masowych, obozów, wspólnych występów, np. w Euroregionie Karpaty zorganizowano festiwale folklorystyczne „Eurofolk” i Festiwal Kultury Karpackiej, w Euroregionie Tatry – Dni Kultury Euroregionu, w Euroregionie Pomerania – Polsko-Niemiecki Festiwal Młodzieży w Stargardzie Szczecińskim,
- wspólne redagowanie czasopism, audycji radiowych i publikacji naukowych, np. w Euroregionie Bug wydawane jest czasopismo „Euroregion Press”, w Euroregionie Glacensis tygodnik „Euroregio Glacensis”,
- współdziałanie towarzystw społecznych, kulturalnych oraz kontakty między szkołami, np. w Euroregionie Nysa odbywają się cykliczne sympozja historyczne, w Euroregionie Karpaty powstały w szkołach średnich kluby, popularyzujące wśród młodzieży idee współpracy transgranicznej.

Kontakty pomiędzy szkołami wyższymi zaowocowały powołaniem:

- Uniwersytetu „Viadrina” w 1992 roku we Frankfurcie nad Odrą na terenie Euroregionu Pro Europa Viadrina,
- Międzynarodowego Instytutu Szkół Wyższych w Zittau w Euroregionie Nysa,
- Stowarzyszenia Uniwersytetów Euroregionu Karpaty w 1994 roku.

Współpraca euroregionalna obejmuje również Kościoły i związki wyznaniowe. Jej przykładem są kontakty gorzowskiego oddziału

regionalnego Polskiej Rady Ekumenicznej oraz gorzowskiego Klubu Inteligencji Katolickiej z Kościołami różnych wyznań z terenu Frankfurtu nad Odrą. Ich wspólną płaszczyzną działania jest Centrum Ekumeniczne o zasięgu euroregionalnym. Symboliczny charakter mają obchody Bożego Ciała, ponieważ ołtarze usytuowane są po obu stronach granicy, którą wierni przekraczają w procesji.¹⁵

Kolejnym ważnym obszarem zainteresowania władz euroregionów są problemy związane z ochroną środowiska. Dotyczy to zwłaszcza Euroregionu Nysa, leżącego w środku tzw. „czarnego trójkąta” – terenu o największej w Europie koncentracji źródeł emisji związków siarki i pyłów. Przyjęta koncepcja ochrony zakładała współdziałanie wszystkich zainteresowanych stron. Opracowano specjalny program, którego strategicznym celem jest doprowadzenie środowiska w regionie do norm Unii Europejskiej. W praktyce okazało się, że nie jest możliwe szybkie wdrożenie programu, a jego realizacja została rozłożona w czasie. Zmieniono formę wydatkowania pieniędzy, przeznaczając je na mniejsze obiekty. Doprowadziło to do rozproszenia środków i nie wpłynęło na zmniejszenie napływu do Polski zanieczyszczeń z elektrowni niemieckich i czeskich.¹⁶

Polskie euroregiony mają również znaczne doświadczenia w zakresie:

- wspólnej ochrony obszarów szczególnie cennych przyrodniczo, np. Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Tatry”, Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie”,
- tworzenia specjalnych programów sanacji ekologicznej terenów o zagrożonym środowisku i programów ekorozwoju, np. „Ekorozwój w Euroregionie Sprewa–Nysa–Bóbr”,
- budowy oczyszczalni ścieków, utylizacji odpadów, ekologicznych metod pozyskiwania ciepła.

Powstanie euroregionów stało się impulsem do rozwoju gospodarczego obszarów przygranicznych. Służą temu podpisane umowy lokalne, które przewidują tworzenie wspólnych izb przemysłowo-handlowych, pośrednictwo pomiędzy podmiotami gospodarczymi, współpracę w dziedzinie energetyki. Przykładem takich działań jest:

¹⁵ Z. W. Puślecki, *Możliwości rozwoju polsko-niemieckiej współpracy przygranicznej w świetle europejskich procesów integracyjnych*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 2001, z. 19, s. 79.

¹⁶ C. Osekowski, H. Szczegóła, *Pogranicze polsko-niemieckie w okresie transformacji (1989–1997)*, Zielona Góra 1999, s. 133.

- tworzenie wspólnych izb przemysłowo-handlowych w Euroregionach Bałtyk, Niemen, Nysa, Sprewa–Nysa–Bóbr,
- tworzenie euroregionalnych banków informacji gospodarczej w formie komputerowej bazy danych, np. w Euroregionie Sprewa–Nysa–Bóbr,
- organizowanie targów gospodarczych w Euroregionie Karpaty – Krośnieńskie Targi Euroregionalne „Kontakt”, w Euroregionie Pradziad – Międzynarodowe Targi Przedsiębiorczości i Rzemiosła „Interregion”,
- powoływanie specjalnych stref ekonomicznych, np. w Euroregionach Niemen, Pro Europa Viadrina, i tworzenie euroregionalnych banków informacji gospodarczej, np. w Euroregionie Sprewa–Nysa–Bóbr.¹⁷

Pierwsze lata działalności euroregionów z udziałem podmiotów polskich pokazały, że na wielu obszarach współpraca napotyka liczne bariery natury społecznej i gospodarczej. Strony nie zawsze dostrzegały interes partnerów, starając się przede wszystkim zabezpieczyć własne potrzeby. Początkowo kwestie sporne dotyczyły spraw organizacyjnych, programowych oraz związanych z zasadami bieżącego finansowania euroregionów ze składek członkowskich. Istnieją również wyraźne dysproporcje rozwojowe obszarów przygranicznych: na granicy zachodniej na korzyść Niemiec, na granicy wschodniej na korzyść Polski, najbardziej wyrównane na granicy południowej. Do najistotniejszych przeszkód utrudniających współdziałanie należy: mała liczba przejść granicznych, asymetria poziomu gospodarczego, słaba znajomość języka sąsiadów, negatywne stereotypy Polaka, Niemca, Ukrainca, częste zmiany przepisów prawnych, brak promocji współpracy wśród mieszkańców. Znaczne ograniczenie we współpracy euroregionalnej stanowią małe fundusze na realizację wspólnych przedsięwzięć, a potrzeby są wciąż nieproporcjonalnie większe niż możliwości. Członkowie euroregionów mają obowiązek współfinansowania działalności transgranicznej w uzgodnionej wysokości. Środki te gromadzone są na oddzielnych kontach i pochodzą przede wszystkim z takich źródeł, jak: składki członkowskie, darowizny, subwencje jednostek wyższego szczebla oraz fundusze pomocowe Unii Europejskiej, zwłaszcza program regionalny PHARE (np. Interreg I – lata 1990–1994, Interreg II – lata 1995–1999, CBC – Cross Broder Cooperation lata 1995–1999 oraz Czarny Trójkąt, Struder, ECOS – Overture).

¹⁷ T. Borys, *Obszary transgraniczne...*, s. 171.

W roku 1997 został uruchomiony nowy program PHARE CREDO, który jest ukierunkowany na wspieranie współpracy przygranicznej pomiędzy różnymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej bądź krajami Europy Środkowo-Wschodniej a krajami WNP. Budżet tego programu w latach 1998–2001 wynosił 7,7 mln ECU.¹⁸ Wsparcie uzyskały projekty dotyczące przedsięwzięć infrastrukturalnych, np. ścieżki rowerowe, centra przedsiębiorczości, znakowanie tras turystycznych. Współpraca euroregionalna wspierana jest też przez organizacje pozarządowe i fundacje, np. Związek Miast Polskich, który koordynuje realizację programów pomocowych Unii Europejskiej ECOS – Overture. Działalność Euroregionu Karpaty wsparły: Fundacja Rockefellera (w 1997 r. – 32,5 tys. dolarów) i Fundacja Motta (od 1995 r. – ponad 1,5 mln dolarów).

To właśnie dzięki takiemu dofinansowaniu współpraca euroregionalna na granicach Polski może się dynamicznie rozwijać w sferze nauki, sportu, turystyki, kultury i ochrony środowiska. Przynosi ona znaczne korzyści samorządom lokalnym i regionalnym społecznościom. O jej atrakcyjności świadczy to, że coraz więcej nowych gmin chce przystąpić do utworzonych już euroregionów. Oczywiście współpraca obszarów przygranicznych jest najintensywniejsza w relacjach regionów Polski i Niemiec, a wzorcem do naśladowania może być najstarszy Euroregion Nysa o bogatym już doświadczeniu współdziałania. Likwidacja wszystkich barier wymaga nie tylko nowych uregulowań prawno-państwowych, ale przede wszystkim dobrej woli zainteresowanych stron. Większe zrozumienie pomiędzy sąsiadującymi narodami na pewno sprzyja rozwojowi współpracy między nimi.

¹⁸ A. Mierosławska, *Euroregiony na granicach Polski*, Warszawa 1999, s. 48–49.

ZEWNETRZNE ASPEKTY POLSKIEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

Rok 1989 stał się punktem zwrotnym dla światowego systemu bezpieczeństwa. Erozja bipolarnego porządku, jaki wyłonił się ze zgliszczy II wojny światowej, postawiła pod znakiem zapytania kształt i przyszłość militarnego wymiaru stosunków międzynarodowych. J. Rosneau w teorii turbulencji podkreśla konieczność poszukiwania ładu w chaosie. Wzrastająca liczba uczestników, pogłębiające się między nimi współzależności oraz mniejsza stabilność środowiska to cechy sytuacji turbulentnej w rozumieniu Rosneau¹, czyli po prostu jego aktualne widzenie świata. Inne podejście, traktujące okres obecny jako przejściowy, z którego wyłonić się ma nowy system bezpieczeństwa, implikuje istnienie różnych scenariuszy przyszłości. Rozpiętość i różnorodność wariantów – od wersji unipolarnych: Pax Americana, Pax Nipponica, Pax Sinica, Pax Europeanea, po złożone systemy multipolarne J. Nye'a czy Z. J. Pietrasia – wskazują, jak wiele niewiadomych kryje w sobie ewolucja międzynarodowego porządku.²

Tak jak zmieniło się rozłożenie sił po upadku muru berlińskiego, tak też istotną ewolucję przeszło pojęcie bezpieczeństwa, ulegając pogłębieniu w zakresie przedmiotowym. Zmiana ta wywołana została pojawieniem się nowych jakościowo zagrożeń³ – lawinowo rosnących współzależności (głównie ekonomicznych), wzrastającej liczby aktorów (również pozapaństwowych) czy chociażby migracji. Biorąc pod

¹ Z. J. Pietraś, *Wytłanianie się nowego ładu międzynarodowego*, [w:] *Historia, polityka, stosunki międzynarodowe. Księga jubileuszowa na 65-lecie profesora J. Kukulki*, Warszawa 1994, s. 213–216.

² D. Kondrakiewicz, *Systemy równowagi sił w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 1999, *passim*.

³ W najprostszych definicjach bezpieczeństwa określa się je jako stan braku zagrożenia.

uwagę kryterium przedmiotowe, M. Pietraś wyróżnił następujące wymiary bezpieczeństwa (dwa pierwsze odgrywały decydujące znaczenie w zimnowojennej rzeczywistości, tymczasem wartość i znaczenie pozostałych zaczęły rosnąć wraz z upadkiem systemu jałtańskiego):

- polityczny
- militarny
- społeczny
- ekologiczny
- gospodarczy.⁴

Warto dodać tu także wymiar kulturowy, okrzyknięty przez Huntingtona najważniejszym wymiarem XXI wieku.

Bezpieczeństwo może być rozpatrywane na dwóch poziomach – państwa i całej społeczności międzynarodowej. Bezpieczeństwo narodowe (bądź bezpieczeństwo państwa) oznacza zaspokojenie podstawowych (egzystencjalnych) potrzeb i interesów społeczności zorganizowanej w państwo. R. Zięba wyróżnił tu następujące kategorie: przetrwanie, integralność terytorialna, niezależność polityczna oraz jakość życia.⁵ Bezpieczeństwo międzynarodowe natomiast obejmuje strukturalny i funkcjonalny wymiar systemu stosunków międzynarodowych, w którym podstawowymi zasadami są: nienaruszalność suwerenności państwowej oraz eliminacja prawa do agresji, jako środka realizacji polityki zagranicznej. Każde państwo ma swoje miejsce w międzynarodowym systemie bezpieczeństwa. Każde też państwo, w zależności od posiadanego potencjału, próbuje sprawić, by miejsce to było jak najkorzystniejsze.

Analiza zewnętrznych aspektów polityki bezpieczeństwa Polski w przypadku tej pracy sprowadzać się będzie do płaszczyzny geopolitycznej i geoeconomicznej. Ujęcie geopolityczne i realistyczne oraz dyskusja obejmująca polityczno-militarny wymiar bezpieczeństwa zdominują kwestie podejmowane w pracy. Wybór zakresu tematycznego i położenie głównego nacisku na kwestie geopolityczne, wynikają ze znaczenia, jakie czynnik ten odgrywa w polityce zagranicznej RP. Polska nie jest mocarstwem, leży za to pomiędzy silniejszymi od siebie krajami, z których jeden przeżywa schyłek epoki swej globalnej mocarstwowości, a drugi dość dynamicznie rośnie

⁴ M. Pietraś, *Postzimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa in statu nascendi*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 2, s. 32–34.

⁵ R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 8.

w siłę. P. Grudziński wskazuje na konieczność modyfikacji spojrzenia na geopolityczne położenie Polski, które według niego, powinno być rozpatrywane jako usytuowanie między dwoma blokami – integrującą się Europą i „tektonicznie nieukształtowanym obszarem postsowieckim”, a nie między Rosją i Niemcami.⁶ Ujęcie geopolityczne – zmodyfikowane czy też nie – wydaje się wciąż ujęciem zasadnym; po pierwsze, ze względu na fakt, że posługują się nim stratedzy rosyjscy, a po drugie, pomiędzy scenariuszami rozwoju sytuacji w Europie mieści się także wizja powrotu do stanu sprzed II wojny światowej, kiedy to interesy narodowe wezmą górę nad tendencjami integracyjnymi.⁷ Ponadto doświadczenia historyczne wpływają na kształt polityki bezpieczeństwa każdego państwa, a doświadczenia polskie wyraźnie implikują przywiązanie do geopolityki. H. T. Nau pisał:

„[...] stwierdzenie, że rywalizacja gospodarcza zastąpiła siłę wojskową, jest mylące, jeśli nie całkiem fałszywe”.⁸

W świecie zniewolonym jednak (bądź, jak kto woli wyzwolonym) przez procesy globalizacji, wśród których czynnik ekonomiczny odgrywa rolę wiodącą, geoeconomika rysuje się jako elementarny wyznacznik polityki bezpieczeństwa każdego państwa. Stąd końcowa część pracy poświęcona została temu właśnie zagadnieniu.

Wybór kierunku przemian, dokonany przez polskich decydentów po 1989 roku, wyraźnie określa aspiracje i wizje dotyczące ochrony egzystencjalnych interesów tego państwa. Od upadku żelaznej kurtyny priorytetem polityki zagranicznej rządów polskich było wstąpienie do NATO i integracja z UE. Ta dość jasno i szybko określona droga nie jest jednak rozdziałem zamkniętym. NATO bowiem to twór dynamiczny, któremu wielu (chodzi tu głównie o Rosję) odbiera zasadność istnienia w świecie postzimnowojennym, poza tym polskie członkostwo w UE nie stało się na razie rzeczywistością. Relacje Rosja–NATO, zachowanie USA oraz powodzenie planów wzmocnienia II i III filaru UE – niosą ze sobą istotne, z punktu widzenia interesów Polski, następstwa. Ze względu na nadrzędne znaczenie, jakie polskie ekipy rządzące przypisują NATO, sojuszowi poświęcona została największa część pracy. Jednocześnie pominięte zostały struktury związane z UE – czyli Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

⁶ P. Grudziński, *Raport Polska–Rosja: Niezgoda i współpraca*, Warszawa 1997, s. 61.

⁷ W. Multan, *Wizje bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1997, s. 99–137.

⁸ H. R. Nau, *Handel międzynarodowy a bezpieczeństwo międzynarodowe*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 94.

(CFSP) oraz kwestie prób tchnienia życia w Unię Zachodnioeuropejską (UZE). Wynika to zarówno z wielości możliwych scenariuszy dotyczących systemu bezpieczeństwa wyrastającego z UE, jak i z wciąż hipotetycznego zaledwie członkostwa Polski w jej strukturach. Obok systemu euroatlantyckiego istotne miejsce w pracy zajmuje polska wizja KBWE/OBWE oraz ważny w tym kontekście proces rozbrojenia. Zobowiązania i aktywność Polski w międzynarodowym systemie nieproliferacyjnym to kolejny czynnik mający przybliżyć obraz zewnętrznej polityki bezpieczeństwa RP. Wreszcie wart wspomnienia system ONZ zamyka rozważania dotyczące bezpieczeństwa polityczno-militarnego, zawarte w pracy. Na obszarze geokononii dyskusja ogranicza się do obiektywnego spojrzenia na potencjał i perspektywy ekonomiczne państwa polskiego oraz uwypuklenie głównego kierunku, w którym zmierza Polska, czyli integracji z UE.

Aspekt geopolityczny

Europa Środkowo-Wschodnia po 1989 znalazła się w tzw. „starej strefie” czy też „próżni bezpieczeństwa”.⁹ Stan ten był naturalnym następstwem końca zimnej wojny – stanowiącego swoisty punkt zwrotny dla globalnego, a europejskiego w szczególności, systemu bezpieczeństwa. Polska – niejako geograficzne serce tego regionu – podjęła wiele inicjatyw, zmierzających do sprowokowania ściślejszej współpracy głównie w Grupie Wyszehradzkiej, która szybko zaczęła być postrzegana jako najbardziej stabilny element regionu.¹⁰ Jednak zarówno „separatyzm” czeski¹¹, jak i rozciągnięte w czasie osiągnięcie konsensusu wewnątrz NATO w sprawie przyszłości sojuszu – na który duży wpływ miało stanowisko Rosji – kazały czekać Polsce dziesięć lat na osiągnięcie swego strategicznego celu – członkostwa w Pakcie Północnoatlantyckim.

Już na początku lat 90. Polska strategia oparta została na 4 priorytetach:

⁹ I. Kobrinska, *Długi koniec zimnej wojny*, Warszawa 1998, s. 40–44; R. Kuzniar, *Zagadnienia bezpieczeństwa narodowego w polityce Polski*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 287.

¹⁰ W kontekście tej pracy na wspomnienie najbardziej zasługuje koncepcja Lecha Wałęsy znana pod nazwą NATO-bis, zakładająca utworzenie pod patronatem NATO układu zrzeszającego państwa powstałe po rozpadzie bloku wschodniego. Propozycja ta nie znalazła zrozumienia w kręgach zachodnich ani wśród państw Grupy Wyszehradzkiej.

¹¹ I. Kobrinska, dz. cyt., s. 50–54.

„Polska, po upadku ZSRR, otrzymała historyczną szansę do wygrania bezpieczeństwa, niepodległości i dobrobytu. Państwa Zachodu powinny uznać jej przynależność kulturową do Europy, a Polska powinna sprostać europejskim standardom cywilizacyjnym;

Wejście do NATO jest najskuteczniejszym sposobem zapewnienia bezpieczeństwa;

Tylko wejście do UE daje szansę na szybki awans cywilizacyjny, rozwój i dobrobyt;

Polska może wzmocnić swą pozycję w świecie i w regionie przez rozwój dobrosąsiedzkich stosunków i promowanie na Zachodzie interesów słabszych sąsiadów, dbanie o otwartość instytucji, w które wchodzi”.¹²

Najważniejszym kierunkiem polskiej polityki zagranicznej stał się Zachód oraz region Europy Środkowo-Wschodniej. System NATO przez otwarcie na nowe państwa upodabniać się zaczyna do modelu bezpieczeństwa zbiorowego, w którym główną zasadą jest niepodzielność pokoju i wspólnego bezpieczeństwa oraz wspólne działanie członków sojuszu w obronie ofiary agresji, nawet jeśli agresor jest jego członkiem.¹³ Czy jednak Polska faktycznie może liczyć na interwencję sojuszu w wypadku zagrożenia jej integralności i suwerenności? Artykuł 5 Traktatu Waszyngtońskiego stanowi, że tak. Tymczasem wielu komentatorów, m.in. sowietolog R. Pipes oraz publicysta M. Kaufman, wyraża się co najmniej sceptycznie na temat realności interwencji amerykańskiej na terenie Polski.¹⁴ W rzeczywistości bowiem bezpieczeństwo tak Polski, jak i całej Europy Środkowo-Wschodniej, wyznaczane jest przez interesy wielkich mocarstw. To co w Europie nosi pozory systemu kolektywnego bezpieczeństwa, faktycznie rysuje się jako system równowagi sił, gdzie najsilniejsze państwa rozgrywają swoje karty.¹⁵ Zarazem jednak nie ma w polskich oczach alternatywy dla NATO, nie tylko ze względu na niechęć do kierunku wschodniego, ale także ze względu na brak efektywnych

¹² *Polska polityka zagraniczna w 1998 i na początku 1999 roku*, „Rocznik Strategiczny” 1998/1999, s. 287.

¹³ M. Stolarczyk, *Główne modele bezpieczeństwa europejskiego a państwa Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] *Bezpieczeństwo państw Grupy Wyszehradzkiej – nadzieje i realia*, red. J. Przewłocki, Katowice 1995, s. 35–39.

¹⁴ R. Pipes, *Rosyjska racja stanu*, „Polityka” 1995, nr 17. Wywiad z Michaëlem Kaufmanem, „Wprost” 1995, nr 2.

¹⁵ Najwyraźniejszym przykładem takiej polityki silnych państw europejskich oraz USA jest konflikt jugosłowiański. Przez długi czas państwa te nie spieszyły się – nie widząc w interwencji na tej „ziemi niczyjej” swego interesu – z próbą rozwiązania konfliktu. Por.: R. Ullman, *Wojny w Jugosławii a system międzynarodowy po zimnej wojnie*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 407–433.

i przejrzystych struktur po wschodniej stronie sceny politycznej Europy oraz z powodu niskiej efektywności KBWE/OBWE w sferze twardych gwarancji bezpieczeństwa. Ponadto w chwili obecnej agresja przeciw Polsce ze strony Rosji, a o zabezpieczenie się przed Rosją przecież chodzi, wydaje się mało możliwa, nie wspominając już o stopniowej zmianie charakteru zagrożeń (większe znaczenie wydaje się bowiem odgrywać obecnie uzależnienie surowcowo-energetyczne od wschodniego sąsiada niż ewentualne militarne zagrożenie z jego strony). NATO, ze względu na obecność USA, jawi się Polsce również jako naturalny czynnik równoważący wpływy rosnących w siłę Niemiec oraz efektywny gwarant bezpieczeństwa.¹⁶ Uczestnictwo USA w pakcie gwarantuje dostęp do najnowocześniejszych technologii oraz – teoretycznie – ochronę interesu państw członków przez najbardziej rozwiniętą pod względem militarnym siłę. Waszyngton jednak niejednokrotnie podkreślał konieczność wzmocnienia Unii Zachodnioeuropejskiej i wzrostu samowystarczalności Europy w kwestiach bezpieczeństwa militarnego.¹⁷ Jeśli polityka USA będzie zmierzała w kierunku izolacjonizmu, co w świetle najnowszych wydarzeń z 11 września raczej jest mało prawdopodobne, polska polityka zagraniczna w sferze bezpieczeństwa będzie musiała zwrócić się ku Unii Europejskiej i jej II filarowi, a te są wciąż zdecydowanie słabsze od NATO.¹⁸

Bardzo istotną dla Polski kwestią są stosunki Rosja–NATO. Po rozpadzie bloku wschodniego politycy polscy budujący strategię bezpieczeństwa państwa upatrywali głównego zagrożenia właśnie w Rosji. Andrzej Olechowski, pełniąc funkcję ministra spraw zagranicznych, podkreślał, że jeśli Rosja nie zostanie częścią systemu bezpieczeństwa europejskiego, to Polska pozostanie państwem przyfrontowym, a jej bezpieczeństwo i rozwój zostaną znacznie utrudnione, stąd poparcie Polski dla strategicznego partnerstwa Rosja–NATO.¹⁹

¹⁶ Nieudolność państw europejskich pod względem militarnym i paraliż Europy wobec braku pomocy ze strony USA zostały obnażone przez konflikt w Kosowie. Armiom państw europejskich brakuje przede wszystkim technologii, która zdecydowanie zmniejszyła znaczenie czynnika ludzkiego w konfliktach zbrojnych. Por.: P. H. Gordon, *Their Own Army*, „Foreign Affairs”, vol. 79, nr 4.

¹⁷ Szczególnie widoczne było to w polityce administracji prezydenta Clintona w okresie konfliktu jugosłowiańskiego.

¹⁸ Według Zbigniewa Brzezińskiego: „Oficjalne naleganie USA na zachowanie NATO, jako głównego wojskowego ciała decyzyjnego, wydaje się świadczyć o amerykańskiej preferencji dla Europy, która ciągle pozostaje Europą państw narodowych, wbrew amerykańskiej retoryce o poparciu dla jedności europejskiej”. W. Multan, dz. cyt., s. 131.

¹⁹ I. Kobrinska, dz. cyt., s. 69.

Dlatego podpisanie Aktu Stanowiącego w maju 1997 roku oraz powstanie konsultatywnej Wspólnej Rady NATO–Rosja²⁰ miało dla Polski duże znaczenie nie tylko ze względu na umożliwienie otwarcia Polsce rozmów akcesyjnych z NATO, ale także ze względu na głębsze włączenie Rosji w europejski system bezpieczeństwa. Schyłek roku 2001 przyniósł zacieśnienie współpracy na linii Rosja–USA w formie osobistej dyplomacji szefów państw, a przez to także pewne modyfikacje w stosunkach Rosji z NATO. Propozycja brytyjska z końca września 2001 (rozpowszechniona potem przez sekretarza generalnego sojuszu G. Robertsona), poparta cichym przyzwoleniem USA, dała początek radzie rosyjsko-północnoatlantyckiej – ciała o mocy podejmowania decyzji opartych na zasadzie równorzędnej dyskusji całej dwudziestki (łatwo sobie wyobrazić, iż przy wymogu konsensusu Rosja dysponująca prawem weta nie miałyby trudności w sparaliżowaniu procesu decyzyjnego wewnątrz NATO). Brzeziński przewiduje, że decyzje o głębszym włączeniu Rosji w struktury NATO mogą doprowadzić do „rozcieńczenia politycznej spójności zintegrowanego sojuszu atlantyckiego”.²¹ Dla Polski nieco niefortunne byłoby dojście do skutku takiego scenariusza. Mimo że Polska, nie wchodząc w skład tzw. bliskiej zagranicy, oficjalnie nie stanowi terenów, które Rosja postrzega jako mające dla niej priorytetowe znaczenie, to w wypadku rozszerzenia możliwości wschodniego sąsiada jasne wydaje się, iż Rosja te możliwości będzie wykorzystywać. Po raz kolejny widać, iż wpływ Polski, jako państwa o średnim potencjale, na dynamikę rozwoju sojuszu jest niewielki. Większy wpływ na kwestie bezpieczeństwa RP ma w obecnej chwili sytuacja międzynarodowa i polityka najsilniejszych państw.

Tabela 1. Limity potencjałów poredukcyjnych Polski, Rosji i Niemiec objętych reżimem CFE w listopadzie 1995 roku

państwo	wlk. armii	czołgi	BWP
Polska	234 000	1730	2150
Rosja	1 450 000	6400	11 480
Niemcy	345 000	4166	3 446

²⁰ Formuła spotkań opiera się tu na zasadzie 19+1, czyli najpierw decyzje uzgadniane są pomiędzy członkami NATO, a potem wspólnie wypracowane stanowisko dyskutowane jest z Rosją.

²¹ Z. Brzeziński, *Jalta czy Malta? NATO nie powinno tracić czujności wobec Rosji*, „Rzeczpospolita”, 3 grudnia 2001, s. A10.

państwo	artyleria	samoloty	śmigłowce
Polska	1610	460	130
Rosja	6415	3450	890
Niemcy	2705	900	306

Źródło: R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 91.

NATO, faktycznie najważniejszy element polskiej zewnętrznej polityki bezpieczeństwa, nie stanowi jedynego ogniwa w polskiej wizji dotyczącej miejsca RP w światowym systemie bezpieczeństwa. Zdecydowanie na pierwszym planie Polska widzi system europejski. Faktycznie najefektywniejszym ciałem jest tu NATO. Polska jednak aktywnie działa także na polu KBWE/OBWE, jednak traktuje tę organizację, podobnie jak i Radę Europy, jako podrzędny i mniej efektywny od natowskiego element systemu bezpieczeństwa europejskiego. Już minister Skubiszewski w sejmowym exposé z lutego 1991 przedstawił *koncepcję kooperatywnego bezpieczeństwa w Europie* jako kierunek polityki zagranicznej RP. Koncepcja ta zakłada stopniowe pogłębianie istniejących zależności pomiędzy organizacjami względem siebie komplementarnymi, działającymi na terenie Europy. Chodzi tu o NATO, UE, UZE, OBWE/KBWE, Radę Europy, ONZ oraz ugrupowania regionalne.²² Miejsce KBWE/OBWE w polskiej koncepcji kooperatywnego bezpieczeństwa europejskiego jest dość istotne. Polska widzi rolę KBWE/OBWE w:

- „tworzeniu politycznych i instytucjonalnych aspektów pożądanego ładu międzynarodowego w Europie;
- ustanowieniu efektywnych regulacji w zakresie rozbrojenia i innych aspektów ładu militarnego w Europie;
- rozwoju ludzkiego wymiaru KBWE/OBWE, czyli tworzeniu podstaw tzw. bezpieczeństwa demokratycznego (prawa człowieka, instytucje demokratyczne, prawa mniejszości).²³

KBWE/OBWE w wizji polskiej dostarcza tzw. miękkich gwarancji bezpieczeństwa²⁴ (w przeciwieństwie do NATO, które zapewniać ma gwarancje twarde). Tworzyć ma ona normy i standardy zachowań państw leżących w sferze „od San Francisco po Władywostok”

²² R. Kuźniar, dz. cyt., s. 295.

²³ Tamże, s. 297–298.

²⁴ Mowa tu o wczesnym ostrzeganiu, zapobieganiu konfliktom, regulowaniu konfliktów, współpracy gospodarczej, promocji demokracji i praw człowieka.

(miękkie prawo, pozbawione wiążącego charakteru). KBWE/OBWE nie spełnia się ani w rozwiązywaniu konfliktów (słabość tę obnażył kryzys jugosłowiański), ani jako kolektywny system bezpieczeństwa (głównym powodem jest tu „nadrozcziągnięcie” w sferze członkostwa). Jednak to liczne członkostwo właśnie, pomimo że powoduje nieefektywność instytucji, stanowi jeden z jej największych atutów w systemie europejskim. KBWE/OBWE stanowi bowiem szerokie forum dyskusji nad bezpieczeństwem europejskim, wciągając cały kontynent w proces rozbrojenia²⁵ oraz pozwalając na pogłębienie współpracy. Jednocześnie na polu KBWE/OBWE przejawia się aktywność Rosji. Moskwa promuje koncepcję tworzenia wspólnego, całościowego bezpieczeństwa europejskiego w XXI wieku w ramach KBWE/OBWE właśnie, sytuując NATO i UZE jako elementy podrzędne w stosunku do KBWE/OBWE.²⁶

Ze względu na objęcie rotacyjnego przewodnictwa organizacji Polska pod koniec lat 90. korzystała z szansy aktywnego współkształtowania wizji OBWE. Założenia polskiego przewodnictwa w OBWE, przedstawione 15 stycznia 1998 roku, objęły m.in.:

- zwiększenie efektywności OBWE w zapobieganiu konfliktom;
- wypracowanie platformy kooperatywnego bezpieczeństwa;
- prace nad rozwiązaniem konfliktu w Kosowie;
- postępowanie w integrowaniu Kazachstanu, Kirgistanu, Turkmenistanu, Tadżykistanu i Uzbekistanu z pracami organizacji;
- uwypuklenie „ludzkiego wymiaru OBWE”.²⁷

Polska dyplomacja i jej przewodnictwo w OBWE zostały pozytywnie ocenione.

W ramach koncepcji kooperatywnego bezpieczeństwa w Europie Polska w swojej polityce zagranicznej kładzie też duży nacisk na współpracę regionalną. Dyplomacja RP kieruje się zasadą rozwoju dobrosąsiedzkiej współpracy, traktując liczne inicjatywy regionalne jako naturalny stabilizator sytuacji w Europie. Przez pogłębienie powiązań i współpracy z innymi krajami – od gospodarczej po polityczną – polska dyplomacja zwiększa stopień bezpieczeństwa narodowe-

²⁵ Najważniejszą z podjętych na forum KBWE/OBWE inicjatyw jest Traktat o Siłach Konwencjonalnych w Europie (CFE). Polska dyplomacja przyjęła tu na siebie rolę rzecznika regionu, prezentując twardą pozycję m.in. w sprawie pułapów terytorialnych i krajowych. Zob.: *W kierunku nowej kontroli zbrojnej*, „Rocznik Strategiczny” 1998/1999, s. 57–75.

²⁶ R. Kuźniar, dz. cyt., s. 263–264.

²⁷ *Polska polityka zagraniczna w 1998 i na początku 1999 roku*, „Rocznik Strategiczny” 1998/1999, s. 292–293.

go. Wymienić tu można takie struktury, jak: Grupa Wyszehradzka, CEFTA, Inicjatywa Środkowoeuropejska, trójkąt weimarski czy Rada Państw Morza Bałtyckiego.

Analizując miejsce Polski w międzynarodowym systemie bezpieczeństwa, nie sposób pominąć kwestii aktywności polskiej dyplomacji na polu działań na rzecz nieprolifracji. Tabela 2 ilustruje stopień uczestnictwa RP w międzynarodowym reżimie nieprolifacyjnym. Polska jest członkiem wszystkich ważniejszych organizacji i ugrupowań, uwzględniających w działalności swych agend walkę z rozprzestrzenianiem broni; jest także stroną w ważniejszych traktatach regulujących kwestie związane z użyciem, rozprzestrzenianiem, rozmieszczaniem, produkcją czy handlem bronią. Pod tym względem Polska spełnia światowe standardy, przyczyniając się do minimalizowania negatywnego zjawiska proliferacji broni, tym samym zwiększając bezpieczeństwo globu. 2000 rok zaowocował także uregulowaniami wewnętrznymi w postaci *ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa*.²⁸ Uregulowania te niezbędne są dla faktycznego wypełniania zobowiązań traktatowych.

Tabela 2. Miejsce Polski w międzynarodowym systemie nieprolifacyjnym – organizacje i ugrupowania, których Polska jest członkiem, oraz traktaty i konwencje, których jest stroną.

Organizacje i ugrupowania nieprolifacyjne
OPCW – Organizacja Zakazu Broni Chemicznej
CTBTO – Organizacja Układu o Całkowitym Zakazie Prób Jądrowych
Porozumienie z Wassenaar
Grupa Australijska
NSG – Grupa Dostawców Jądrowych
Komitet Zanggera
MTCR – Reżim kontrolny Technologii Raketowych
Traktaty i konwencje
PTBT – układ o zakazie prób broni nuklearnej w atmosferze i pod wodą
NPT – układ o nierozprzestrzenianiu broni nuklearnej
Konwencja o fizycznej ochronie materiałów jądrowych
Geneva Protocol – protokół zakazujący używania w czasie wojny gazów duszących, trujących oraz środków broni bakteriologicznej

²⁸ Dz. U., nr 119, poz. 1250.

BW Convention – konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej i toksycznej oraz o zniszczeniu jej zapasów
CWC – konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów
CCW – konwencja o zakazie bądź ograniczeniu użycia pewnych rodzajów broni konwencjonalnych, które mogą być uznawane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki
Konwencja Ottawska – konwencja o zakazie użycia, gromadzenia zapasów i transferów min przeciwpiechotnych i o ich zniszczeniu
Układ w sprawie Antarktydy
Outer Space Treaty – układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej, łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi
Enmond Convention – konwencja o zakazie używania technicznych środków oddziaływania na środowisko w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich
CFE Treaty – traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie
Akt Końcowy negocjacji w sprawie limitów osobowych konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie
Dokumenty Wiedeńskie w sprawie budowania środków zaufania i bezpieczeństwa z 1990, 1992 i 1994 roku
Traktat o otwartych przestworzach
Konwencja o zapobieganiu i ściganiu zbrodni ludobójstwa
Konwencja Genewska w sprawie ochrony osób cywilnych w czasie działań wojennych
Protokół I załączony do Konwencji Genewskiej w sprawie ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych

Źródło: <http://www.mg.gov.pl>

Jedynym istniejącym obecnie systemem bezpieczeństwa noszącym znamiona uniwersalności, ale ze względu tak na swoje rozmiary, jak i charakter procesu decyzyjnego niespełniającym pokładanych w nim nadziei, jest system ONZ. Polska jako członek organizacji przyjęła główne zasady obowiązujące państwa-członków ONZ. Faktycznie ONZ odgrywa duże znaczenie w ewolucji prawa międzynarodowego, w tym w kwestiach bezpieczeństwa. Już jednak sama konstrukcja Rady Bezpieczeństwa immanentnie wpisuje w działanie tego organu nieobiektywność. Fiasko misji pokojowych w Somalii czy na Bliskim Wschodzie dowodzi, że w kwestii bezpieczeństwa rozumianego w wymiarze politycznym i militarnym ONZ nie ma racji

bytu. W związku jednak ze zmianą charakteru zagrożeń, ONZ, wraz z dużą siatką organizacji afiliowanych oraz przez pogłębiającą się współpracę z organizacjami pozarządowymi z całego świata, może odegrać istotną rolę w koordynacji procesu stabilizacji społeczno-ekonomicznej globu. W tym kierunku właśnie ewoluuje system Narodów Zjednoczonych, stopniowo modyfikując m.in. charakter misji pokojowych. Polska aktywnie włącza swoje struktury wojskowe w działania oenzetowskich niebieskich hełmów. Po raz pierwszy Polska wsparła ONZ w 1953 roku na Półwyspie Koreańskim. Dotychczas Polska była członkiem około 30 misji pokojowych, głównie pod auspicjami ONZ.²⁹ Tylko w okresie od czerwca 1998 do stycznia 1999 polskie jednostki zasiliły misje SFOR (Bośnia i Hercegowina), KFOR (Kosovo), UNFiL (Liban), UNDOF (Syria, Izrael).³⁰ Ponadto w 2001 roku dobiegło końca polskie przewodnictwo w SHIRBRIG (Etiopia i Erytrea). Uczestnictwo w misjach pokojowych ONZ zostało określone w *Podstawach strategii RP na lata 1993–2000* jako jeden z priorytetów w dziedzinie bezpieczeństwa zbiorowego.³¹ Na forum dyplomatycznym ONZ Polska aktywnie działa w Grupie Regionalnej Europy Wschodniej, ze szczególnym naciskiem położonym na współpracę z krajami Grupy Wyszehradzkiej. Działając na rzecz zbliżenia z UE, Polska często podkreśla na łamach organizacji zbieżność stanowisk polskiego i unijnego, przyłączając się do deklaracji i wypowiedzi polityków z krajów piętnastki.

Obrany po 1989 roku przez polską ekipę rządzącą kurs w wewnętrznej polityce bezpieczeństwa skierowany na zachód, w tym głównie na NATO, wciąż pozostaje aktualny (ta niezmiennosc koncepcji Polski jest przez wielu uważana za największy atut). Centralne miejsce polskiej koncepcji bezpieczeństwa zajmuje sojusz północnoatlantycki. W roku 1999 członkostwo RP w strukturach natowskich stało się faktem. Sojusz jednak nie pozostaje wolny od wpływów sytuacji międzynarodowej, stąd tak istotne wydaje się pojmowanie go, a także całego systemu bezpieczeństwa europejskiego, w sposób dynamiczny. Proces transformacji w regionie Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej nie został jeszcze zamknięty. Również definiowanie postzimnowojennego kształtu stosunków między-

²⁹ P. Piątkowski, *Udział wojska polskiego w międzynarodowych siłach pokojowych IFOR i SFOR*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1998; <http://www.qdnet.pl/warecka>

³⁰ *Polska polityka zagraniczna w 1998 i na początku 1999 roku*, „Rocznik Strategiczny” 1998/1999, s. 290.

³¹ I. Kobrinska, dz. cyt., s. 44.

narodowych w Europie wciąż trwa. Dlatego Polska powinna kontynuować swą aktywną politykę tak w ramach inicjatyw regionalnych, jak i KBWE/OBWE. Również ewentualne przystąpienie do UE otwiera przed Polską nowe perspektywy i kierunki polityki zagranicznej jako krajem o większym potencjale i prestiżu, szczególnie w skali regionu. Wykorzystanie tych szans wydaje się bardzo istotne, gdyż tak naprawdę dyplomacja polska w sferze bezpieczeństwa ma stosunkowo niewielkie pole do popisu. Gra o najwyższe stawki toczy się bowiem na nieosiągalnym dla Polski poziomie.

Aspekt geoeconomiczny

Polska powinna także przywiązywać większą wagę do sfery ekonomicznej, której znaczenie w rzeczywistości postzimnowojennej istotnie wzrosło. Edward Halizak określił geoekonomikę jako związek polityki, gospodarki i przestrzeni. W jego mniemaniu państwo działa w duchu geoekonomiki wtedy, gdy:

- chroni interesy własnej gospodarki jako przestrzennie zorganizowanej struktury, zapewniając jej rozwój i międzynarodową konkurencyjność,
- zapewnia własnej gospodarce dostęp do światowych rynków eksportowych i inwestycyjnych.³²

Punktem centralnym polskiej strategii geoeconomicznej po 1989 r. stała się integracja ze strukturami europejskimi. Obecnie Unia Europejska jest największym partnerem handlowym Polski. Eksport do krajów Unii wzrósł w 2001 roku o 16,5%, a import o 1,4%. Głównym motorem współpracy gospodarczej z Polską po stronie unijnej są Niemcy, z którymi w handlu Polska osiągnęła w 2001 roku saldo dodatnie.³³ W roku 1999 handel z Polską stanowił 45% salda dodatniego UE w handlu z krajami regionu Europy Centralnej i Wschodniej, wynoszącego 25,8 bilionów EURO.³⁴ Według raportów Banku

³² E. Halizak, *Geoeconomika – nowy wymiar bezpieczeństwa narodowego Polski*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski – geopolityczne i geoeconomiczne uwarunkowania*, red. E. Halizak, Toruń 1995, s. 33.

³³ Źródło: Ministerstwo Gospodarki; www.mg.gov.pl (wskaźniki obliczane wg SAD).

³⁴ Źródło: Raport unijny dotyczący postępu w negocjacjach akcesyjnych z 2000 roku; <http://www.europa.eu.int>

Światowego pozytywne wskaźniki ekonomiczne Europa Centralna zawdzięcza właśnie polityce integracji z UE. Wolumen obrotów handlowych z UE może być odczytywany jako zjawisko niebezpieczne ze względu na nadmierne uzależnienie od jednego partnera. Geoekonomika zakłada wprawdzie, że niezależność ekonomiczna to bardzo istotny element bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, istnieje jednak wiele przesłanek, wskazujących na kierunek europejski, jako najlepszy dla Polski bądź najmniej ryzykowny z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego. Są to:

- wolumen handlu z UE jest sumą wartości wymiany handlowej z 15 krajami,
- groźniejsze wydaje się uzależnienie surowcowo-energetyczne od Rosji,
- Polska nie zakończyła jeszcze procesu transformacji; tegoroczne załamanie gospodarcze wyraźnie wskazuje, iż niezależna polityka gospodarcza Polski pozostaje w sferze marzeń,
- za strategią wzmoczonej współpracy z UE stoi pełna integracja ze strukturami unijnymi, która zaowocuje wymiernymi korzyściami ekonomicznymi, m.in. wzrostem potencjału i znaczenia Polski w ekonomicznych stosunkach międzynarodowych,
- tendencje globalne wskazują na wzrastającą rolę ugrupowań integracyjnych o zasięgu regionalnym; w regionie nie ma dla Polski alternatywy, mogącej konkurować z tym, co proponuje UE,
- niepodjęcie drogi integracji oznaczałoby politykę izolacjonistyczną.

UE przez określenie kryteriów kopenhaskich zarysowała drogę, jaką przebyć muszą kraje aspirujące do członkostwa w jej strukturach. Sprawnie funkcjonująca gospodarka rynkowa zdolna do konkurencyjności w ramach UE stanowi drugie kryterium Unii. Raport 2000 wymienia Polskę – obok Węgier i Estonii – jako zdolną do osiągnięcia w najbliższej przyszłości stanu konkurencyjności w ramach UE. Kryteria ekonomiczne są w pewnym sensie motorem działań rządu polskiego, gdyż ułatwiają opracowanie strategii w dziedzinie gospodarki. Niestety w rok 2002 Polska weszła z dużym deficytem budżetowym, rosnącym bezrobociem (Ministerstwo Gospodarki podaje, iż w czerwcu 2001 roku wyniosło ono 15,8%) oraz znaczącym spadkiem tempa wzrostu gospodarczego. Według danych Banku Światowego dług zagraniczny Polski w roku 1999 wyniósł 51,2 mld \$, a jego obsługa 8,4 mld \$. Polska korzysta także – obok Kosowa, Federacji

Rosyjskiej, Turcji i byłej Jugosławii – z doradztwa Banku Światowego dotyczącego problemu korupcji. Korupcja uznawana jest przez UE za jedno z istotniejszych niedomagań regionu. Za palący problem Polski uważana jest także konieczność restrukturyzacji gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem sektora rolnego i przemysłu metalowego. Jednocześnie dalsza modernizacja w sferze ekonomicznej wydaje się koniecznym krokiem do osiągnięcia stabilizacji i większego stopnia bezpieczeństwa ekonomicznego.³⁵

Tabela 3. Polska 2000 – wybrane wskaźniki społeczno-ekonomiczne

Ludność	39 mln
Przyrost ludności	0,1 %
Ludność żyjąca poniżej linii ubóstwa	23,8 %
PNB per capita (w USD)	4.200
PKB (w mln USD)	158.839
Rolnictwo (wartość procentowa PKB)	3,4 %
Przemysł (wartość procentowa PKB)	31,2 %
Usługi (wartość procentowa PKB)	65,3 %
Wartość zadłużenia zagranicznego (w USD)	51,2 mld
Obsługa długu (w USD)	8,4 mld

Źródło: <http://www.worldbank.org>

Polska po 1989 roku stanęła przed koniecznością podjęcia bardzo trudnego procesu transformacji gospodarczej. Jednocześnie otworzyły się przed nią nowe perspektywy w postaci integracji ze strukturami unijnymi. Podobnie jak w sferze bezpieczeństwa polityczno-militarnego centralnym punktem strategii Polski stało się członkostwo w NATO, tak w obszarze bezpieczeństwa ekonomicznego priorytetem pozostaje akces do UE. Kurs ten wymaga prowadzenia polityki dostosowawczej na wielu płaszczyznach, co wielokrotnie wiąże się z wysokimi doraźnymi kosztami społecznymi; zarazem jednak otwiera Polskę na kapitał zagraniczny (według szacunków Banku Światowego napływ do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI) wyniósł w 1999 7,3 mld \$) który stymuluje wzrost gospodarczy. Biorąc pod uwagę tendencje globalne – lawinowo rosnące współzależności, wzrost znaczenia czynnika ekonomicznego, pogłębiającą się konkurencyjność etc. – należy stwierdzić, że Polska nie ma alternatywy w doborze strategii gospodarczej. Jako kraj pozbawiony

³⁵ Według danych Banku Światowego eksport zaawansowanej technologii z Polski wyniósł w 1999 roku 2,8% całego eksportu.

mocarstwowego charakteru nie może sobie pozwolić na płynięcie pod prąd globalnych przemian.

Aspekty polityczny i ekonomiczny grają w polskiej polityce bezpieczeństwa najważniejszą rolę. Kierunek polityki dążącej do osiągnięcia stabilizacji oraz wyeliminowania zagrożeń od 1989 roku pozostaje niezmienny. W roku 1999 Polska ostatecznie wyszła z „szarej strefy bezpieczeństwa”. Członkostwo w UE wciąż jednak pozostaje celem zaledwie, choć postępy w negocjacjach uległy przyspieszeniu po jesiennych wyborach 2001 roku. Zachwianie stabilności ekonomicznej RP okazało się największym, ściśle powiązaniem z procesem integracji ze strukturami europejskimi wyzwaniem dla nowej ekipy rządzącej. Powiązanie wewnętrznych aspektów bezpieczeństwa kraju z aspektami zewnętrznymi ma charakter sprzężenia zwrotnego. Dlatego tak ważne dla bezpieczeństwa RP okażą się posunięcia obecnego rządu. Według Eurostatu polska gospodarka w połowie 2001 roku była najwolniej rozwijającą się spośród dziesięciu gospodarek krajów Europy Środkowo-Wschodniej ubiegających się o wejście do UE.³⁶ Warto wyciągnąć z tego zestawienia wnioski.

Geopolityka i geokonomenika to sfery, które wzajemnie się nie wykluczają. Dobra polityka zagraniczna oznacza stosowanie obu koncepcji; wymaga tego zresztą stan środowiska międzynarodowego i ujawniające się w nim tendencje. NATO i UE to cele pozwalające Polsce na spójne połączenie wyżej wymienionych koncepcji w zewnętrznej polityce bezpieczeństwa. Jednak oprócz aspektu zewnętrznego istnieje także aspekt wewnętrzny bezpieczeństwa kraju, a ten, choć w dużo większym stopniu, zależy już od samej Polski, znajduje się w kiepskim stanie.

³⁶ „Gazeta Wyborcza”, 4 stycznia 2002, s. 2.

Część II

Recenzje i sprawozdania

**Włodzimierz Jaworiwski, *Cóż z nas za naród taki?...*
Ukraiński pysmennyk, Kijów 2002, ss. 352**

24 sierpnia 1991 roku wybrany w drodze demokratycznych wyborów parlament Ukrainy (Wierhowna Rada) proklamował suwerenność i niepodległość polityczną narodu ukraińskiego. W tamtym okresie panował nastrój powszechnego optymizmu i wiary w rychłe nadejście lepszego życia, pozbawionego komunistycznego rygoryzmu ideologicznego, ucisku narodowego, materialnego niedostatku. W demokratycznych wartościach upatrywano wówczas szybką drogę do powszechnego dobrobytu. Jednak po jedenastu latach niepodległości, mimo dużej ilości bogactw naturalnych, korzystnego położenia geopolitycznego, Ukraina wciąż pozostaje w trudnej sytuacji ekonomicznej. Nie rozwija się wcale państwowa gospodarka rynkowa ani żaden z sektorów przemysłu. Dominuje sfera ekonomiki nielegalnej i półlegalnej. Sprzyja temu między innymi system podatkowy oraz zasady administrowania gospodarczego. Prawo jest słabo respektowane. Zakres reform jest mizerny w porównaniu z potrzebami. Plagą są powszechne łapówkarstwo i przekupstwo. Niemal wszyscy politycy Ukrainy oraz zachodni eksperci są zgodni co do przyczyn tego stanu. Jedną z nich jest ukraiński system rządów określany mianem *kleptokracji* (rządów złodziei). Tuż po rozpadzie Związku Radzieckiego oraz powstaniu niepodległej Ukrainy władzę przejęła poradziecka nomenklatura. Należą do niej w mniejszym lub większym stopniu przedstawiciele władzy administracyjnej oraz znaczna część współczesnych polityków.

Właśnie o tych problemach traktuje książka Włodzimierza Jaworiwskiego, znanego ukraińskiego polityka, pisarza i publicysty. Odnosząc się do losów Ukrainy po pierwszym dziesięcioleciu niepodległości, autor podjął próbę systematycznego omówienia głównych problemów społecznych oraz ich przyczyn. Zasadniczym celem pu-

blikacji było pobudzenie świadomości przeciętnego obywatela, oddziaływanie na jego socjopolityczną orientację.

Na treść pracy składa się 13 rozdziałów poprzedzonych zamiast wstępu wywiadem Olesi Olenińskiej z Jaworiwskim. Głównym tematem poruszonym w wywiadzie jest problem ukraińskiej elity. Zdaniem Jaworiwskiego Ukraina nie miała w przeszłości wyodrębnionej elity predestynowanej do bycia „warstwą ochronną” swojego narodu. Jego zdaniem pojedyncze jednostki niosące ziarno elitarności pełniły jedynie rolę wysepki w oceanie ukraińskiej historii. Podobnie też ocenia on obecną sytuację. Autor wierzy natomiast w potencjał narodu i elitę przyszłości, która się obecnie dopiero wychowuje. Współczesną awangardę rządzącą Jaworiwski określa jako pseudoelitę.

W pierwszym rozdziale swej książki publicysta snuje refleksje na temat istnienia Ukrainy jako niepodległego państwa. Przewodnią ideą jest tu wiara w ukraiński naród – potężny *ethnos*, niezniszczalną narodowość. Jaworiwski podkreśla znaczenie procesu ukrainizacji w pierwszych latach władzy radzieckiej, która mimo późniejszych prześladowań sprzyjała pojawieniu się wielu wybitnych ukraińskich działaczy społecznych, artystów i myślicieli. Wspominając o procesie ukrainizacji Cerkwi Prawosławnej, Jaworiwski bliżej nie określa jej istoty. Sedno światopoglądu religijnego autora poznajemy dopiero w odrębnym 13 rozdziale.

Radzieccy historycy, pisarze oraz publicyści poświęcili dużo uwagi stworzeniu mitu o drugiej wojnie światowej, przedstawiając ZSRR jako niewinną ofiarę zaborczych planów Hitlera. Na tym micie zostało wychowane całe pokolenie obywateli, budzi on też na Ukrainie wiele kontrowersji. W drugim rozdziale Włodzimierz Jaworiwski stara się obalić ten punkt widzenia. Do głównych winowajców działań wojennych autor zalicza Stalina, nazywając go Józefem Krwawym. Jaworiwski opisuje przygotowania armii radzieckiej właśnie do wojny napastniczej. Niestety przemilcza natomiast w tym rozdziale współpracę ukraińskich nacjonalistów z niemiecką władzą okupacyjną. Z jednej strony aspirowali oni do utworzenia niepodległego państwa ukraińskiego, z drugiej zaś z ich rąk zginęło wówczas wielu niewinnych ludzi, w tym Polaków i Ukraińców. Ma to ważne znaczenie w ocenianiu ukraińskiego ruchu niepodległościowego w XX wieku.

Rozdziały trzeci, czwarty i piąty są między sobą powiązane i stanowią jedną całość tematyczną. Dotyczą one oligarchii, jednej z plag społecznych Ukrainy postradzieckiej. Rozdziały te są doniosłe z punktu widzenia oceny współczesnych stosunków społecznych na Ukra-

inie. W rozdziale trzecim autor przedstawia istotę współczesnej oligarchii rządzącej – „nowych Ukraińców”. Jego zdaniem oligarchia ta jest pochodną nomenklatury komunistycznej. W jej interesie leży utrzymywanie obecnego stanu rzeczy, pozwalającego na niekontrolowane bogacenie się kosztem ubóstwa większości społeczeństwa. Tematem czwartego rozdziału jest analiza biurokratycznego charakteru systemu rządzenia. Dużo miejsca autor poświęca krytyce łapówkarstwa i labilności prawa. W piątym rozdziale Jaworiwski zajmuje się skutkami oddziaływania biurokracji na życie ekonomiczne i społeczne. Podając jako przykład sytuację swojego przyjaciela, słynnego inżyniera w dziedzinie budowy maszyn kosmicznych, Jaworiwski przedstawia „nieoficjalną” kwotę niezbędną do pokrycia kosztów związanych z budową własnego domu w Kijowie. Na tej podstawie projektuje oceny odnoszące się do funkcjonowania systemu gospodarczego Ukrainy.

Istotą rozdziału szóstego są rozważania o ukraińskości, traktowanej jako racja bytu narodu ukraińskiego. Rozdział ten wyróżnia się ewidentnie od pozostałych rozdziałów pod względem stylistycznym. Rozważania autora nad dziejami współczesnej Ukrainy przybierają postać literacką, na co wskazuje ogromna liczba epitetów, metafor, porównań itp. Jaworiwski wykorzystuje tu przeżycia emocjonalne swoich bohaterów. Dużo miejsca poświęca cytowaniu listów. Ogólne przesłanie tego rozdziału brzmi następująco: „Jesteśmy Ukraińcami, kochamy swój kraj, nie zważając na nic, z całej mocy będziemy dążyli do jego szczęścia”. Uważa on, że podobne apele stają się na Ukrainie wręcz nieodzowne, gdyż po dziesięciu latach kryzysu większość społeczeństwa utraciła już nadzieję na powrót do normalnego życia.

Kolejnym dylematem niepodległej Ukrainy, zdaniem Jaworiwskiego, są opiewane przez komunistyczną propagandę „rajskie zakątki” – miasteczka konglomeraty, powstałe w wyniku rozwoju przemysłu wydobywczego. Autor omawia ten problem w siódmym rozdziale. Uzasadnia, że po rozpadzie gospodarki radzieckiej ukazała się prawdziwa rentowność tych obiektów przemysłowych, wokół których zostały zbudowane liczne miasteczka. Podkreśla, że najczęściej utraty przewyższały zyski, nie mówiąc już o ogromnych szkodach ekologicznych przez nie wyrządzonych. Obecnie liczba takich miasteczek na Ukrainie przekracza 300. Jaworiwski uważa, że za tym wszystkim kryje się tragedia dziesiątków tysięcy pracujących obywateli. W tym kontekście autor podkreśla mądrość Polaków, którzy nie wyrządzili tak wielu szkód swojemu środowisku naturalnemu. Jaworiwski nie

tylko przytacza przykłady tej tragedii, ale mądrze egzemplifikuje sposoby wyjścia z kryzysu.

Analiza stosunków *władza – naród* w aspekcie psychologicznym jest treścią ósmego rozdziału. Stosunki te można określić mianem „strefa obcości”, która, zdaniem autora, osiągnęła już stan krytyczny. Strefa obcości powoduje dzisiaj nędzę narodu i utratę przez niego wiary oraz odosobnienie władzy, jej hermetyczność, korupcję, klanowość i niekonsekwencję działań. Jaworiwski uważa, iż ten groźny układ rzeczy zagraża już bezpieczeństwu narodowemu. Jego zdaniem, lekarstwem na to byłoby przejęcie władzy przez kręgi narodowe, patriotyczne. Autor pisał tę książkę przed wyborami parlamentarnymi z maja 2002 roku. Obecnie narodowy blok W. Juszczenki posiada ok. 30% miejsc w parlamencie. Jego działania tamujące pracę parlamentu oraz organizowanie manifestacji masowych do tej pory nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Wydaje się, że prawdziwą przyczyną impasu na szczytach władzy jest brak w ukraińskim życiu politycznym lidera o cechach przywódczych.

Rozdział dziewiąty autor poświęcił kwestii agrarnej. Zdaniem autora, ziemia jest skarbem Ukrainy. Na przestrzeni wieków wieś była duszą ukraińskiego narodu, jej stróżem. Została złamana przez rozkułaczenie, głód, represje. W ciągu ośmiu lat po utworzeniu niepodległej Ukrainy ziemia pozostawała niczyją. Na początku lat 90. ugrupowania lewicowe miały większość w parlamencie. Wówczas ignorowano kwestie agrarne, a jednocześnie następował proces niekontrolowanego przywłaszczenia majątków pokolchozowych. Reforma rolna, przyjęta dopiero po ośmiu latach, nie przyniosła spodziewanego rezultatu. Manipulując przydzielonym na każdego rolnika majątkiem ziemskim, zarządzający kolchozami pozyskali dla siebie ogromne zasoby agrarne. Pisząc o tych drastycznych faktach, W. Jaworiwski dostrzega istotną właściwość ukraińskiej polityki rolnej: przez 10 lat do świadomości Ukraińca udało się wtłoczyć mit o nierentowności ukraińskiej ziemi. Autor, przekonany o fałszerstwie takiego twierdzenia, stara się udowodnić swoje stanowisko.

Rozdział dziesiąty traktuje o ukraińskich partiach politycznych. Autor wprowadza czytelnika w sferę praw wyborczych. Spośród ogromnej liczby partii politycznych (powyżej 130) łatwo można odnaleźć rzeczywiście rządzące lub posiadające taką perspektywę. Zdaniem autora, zaliczyć do nich można 17 ugrupowań politycznych. Pozostałe, jak twierdzi, jedynie wprowadzają zamęt w rzeczywistość polityczną. Uważa, że duża liczba partii politycznych jest tworzona

umyślnie, w celu wprowadzenia w błąd wyborcy. Jaworiwski nie komentuje przyczyn takiego stanu rzeczy. Wydaje się, że jest ich wiele. Zjawisko partii politycznych w dzisiejszej Ukrainie jest jeszcze zbyt nowe. Brak doświadczenia sprawia, że osoby zakładające partie polityczne nie są w pełni świadome swoich celów. Rozbicie na scenie politycznej świadczy przede wszystkim o rozbięciu wewnętrznym kraju. Wątpliwe jest przy tym twierdzenie autora, iż lekarstwem na wszystkie dolegliwości kraju może być przejęcie władzy przez siły narodowe. Trzeba tu wyjaśnić, że kręgi nacjonalistycznie nastawionych polityków wywodzą się zazwyczaj z zachodniej Ukrainy. Cechuje ich przede wszystkim radykalizm narodowy oraz wyraźnie agresywny stosunek do języka rosyjskiego. Oceniają oni negatywnie posługiwanie się językiem cerkiewno-słowiańskim w kanonicznym Kościele Prawosławnym, zrzeszającym 80% wierzących Ukrainy. Wydaje się, że totalne przejęcie władzy przez nacjonalistycznie nastawionych polityków stworzyłyby raczej podwaliny do rozpoczęcia, jeśli nie wojny bratobójczej, to poważnych rozruchów społecznych.

Rozdziały jedenasty i dwunasty traktują bezpośrednio o wyborach. Dużo miejsca autor poświęca agitacji przedwyborczej, nawołując do głosowania na partie narodowe. Zdaniem Jaworiwskiego, procedury demokratyczne stanowią szansę na zmianę. Dopuszcza on możliwość fałszowania wyników wyborów, jednak twierdzi, że skala tego procederu w chwili obecnej nie jest groźna. Jaworiwski nie namawia czytelnika do głosowania na konkretną partię polityczną, wskazuje natomiast na osobę Wiktora Juszczenki, jako potencjalnego kandydata na przywódcę sił narodowych. Ostrej krytyce poddaje natomiast autor elektorów partii komunistycznej i socjalistycznej.

Ostatni, trzynasty rozdział swojej książki autor poświęcił kwestii religijnej. Jako osoba wierząca, W. Jaworiwski wyraża przekonanie o potrzebie wiary, koniecznej dla narodu Ukrainy, jako gwarancji spełnienia jego marzeń. Poglądy religijne autora są typowe dla większości współczesnych ukraińskich narodowców. Wymiarem podstawowym w ocenie wartości wyznania jest, zdaniem Jaworiwskiego, ukraińskość. W rozumieniu autora, *ukraińskość praktyczna* w życiu religijnym polega nie tylko na odprawianiu nabożeństw w języku ukraińskim, jest to również wytępienie wszystkiego, co jest związane z Rosją. Jak większość współczesnych narodowców, autor nie dostrzega różnicy pomiędzy pojęciami *kanoniczność* – *niekanoniczność*. Sukcesję apostołską, prawo kanoniczne, tradycję liturgiczną odsuwa on na dalszy plan. Nie zauważa, że podobne podejście było przyczy-

na powstania kolejnego już rozłamu w Ukraińskim Kościele Prawosławnym na początku lat 90. Kwestia religii budzi obecnie najwięcej kontrowersji wśród narodu ukraińskiego. Wydaje się, że właśnie od jej właściwego rozstrzygnięcia w dużym stopniu uzależniona jest wewnętrzna stabilizacja kraju.

Publikację zamyka krótki apel, w którym autor wzywa czytelnika do działania. Wyraża on nadzieję na utworzenie jednej koalicji narodowej o prawicowej orientacji. Wezwanie kończy ostatni werset modlitwy Pańskiej: „Ojczyzna nasza”.

Książka W. Jaworińskiego bazuje na jego własnym programie radiowym pt. „20 minut z Jarosławem Jaworińskim”. W jego trakcie odczytywał on listy słuchaczy oraz starał się je komentować. Ocena książki jest w zasadzie pozytywna. Dobrze operując słowem, autor sięgnął do dużej liczby środków stylistycznych, dzięki czemu bardzo intensywnie oddziałuje psychologicznie na czytelnika. Zastrzeżenia budzi jedynie nacjonalistyczne nastawienie autora, szczególnie w kwestii religii, gdyż właśnie na tym tle powstało wiele rozłamów religijnych w Ukraińskim Kościele Prawosławnym, o których autor wspomina na początku swojej pracy. Pozostałe problemy Jaworiński stara się ukazać w sposób obiektywny, co jest szczególnie widoczne przy charakterystyce ogólnej sytuacji ekonomiczno-społecznej Ukrainy w jedenaście lat po odzyskaniu niepodległości.

Co to jest parlament?

*Co to jest parlament? Parlament jest to coś,
co znajduje się w połowie drogi między muzeum a teatrem.
Dowcip popularny w Pradze w 1992 roku.¹*

Studentkie Stowarzyszenie Przyjaciół Organizacji Narodów Zjednoczonych (SSP ONZ) opracowało projekt pod nazwą „Ukraina 2002”, zrealizowany w terminie luty–marzec 2002 roku. Jego celem było przygotowanie studentów Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej do pracy w charakterze obserwatorów międzynarodowych na terenie Ukrainy w trakcie wyborów parlamentarnych. Obejmował on generalnie trzy etapy:

1. Kurs przygotowawczy, mający na celu przedstawienie zarysu historycznego państwa, podstaw systemu politycznego i partyjnego Ukrainy, charakterystyki głównych partii ukraińskich oraz obowiązującej ordynacji wyborczej do Wierhownej Rady², a także praw i obowiązków obserwatora międzynarodowego. Kurs zakończony był testem, który miał na celu zarówno sprawdzenie zdobytej w jego trakcie wiedzy, jak i służył do kwalifikacji uczestników do wyjazdu na Ukrainę.
2. Obserwacja wyborów na Ukrainie. Studenci przebywali w kilkunastu centrach obwodowych³ między innymi: we Lwowie, Łuc-

¹ Cyt. za: David M. Olson, *Demokratyczne instytucje legislacyjne*, Warszawa 1998, s. 9.

² Wierhowna Rada to nazwa jednoizbowego parlamentu Ukrainy. Obowiązująca ordynacja wyborcza została uchwalona na jesieni 2001 roku.

³ Obwód to jednostka podziału administracyjnego Ukrainy; jego polskim odpowiednikiem jest województwo.

ku, Iwano-Frankowsku, Kamieńcu Podolskim, Kijowie, Dniepropietrowsku, Odessie, Mikołajowie, Sewastopolu, Winnicy. Głównym celem tego etapu było zapoznanie się z przebiegiem kampanii wyborczej oraz programami poszczególnych partii i bloków wyborczych, a także praca w dzień wyborów w obwodowych i okręgowych komisjach wyborczych w charakterze obserwatorów międzynarodowych. Dodatkowo, w zależności od obwodu, studenci mieli możliwość uczestnictwa w spotkaniach w Komitecie Wyborców Ukrainy⁴, instytucjach naukowych oraz konferencjach prasowych.

3. Dyskusja panelowa na Wydziale Politologii, mająca na celu z jednej strony wymianę spostrzeżeń między studentami, którzy pracowali na Ukrainie podczas wyborów parlamentarnych, a z drugiej – dyskusję z zaproszonymi gośćmi.

Wszyscy obserwatorzy podkreślali, że, według nich, mimo pewnego postępu w stosunku do wyborów parlamentarnych z roku 1998, zarówno kampania wyborcza, jak i przebieg samego głosowania nie były demokratyczne. Ciekawym dla nas zjawiskiem były tak zwane „martwe dusze” w spisach wyborców. „Martwe dusze” to osoby fikcyjne, które albo w ogóle nie istniały, albo urodziły się, ale ze względu na swój wiek nie posiadają praw wyborczych lub też zmarły kilka czy kilkanaście lat wcześniej. Niestety, w trakcie tych wyborów nie zdołano ustrzec się poważnego problemu napadów na poszczególnych mężów zaufania czy też na samych kandydatów. Nie udało się również wyeliminować w trakcie kampanii wyborczej niebezpiecznych praktyk zamykania gazet czy stacji radiowych o charakterze opozycyjnym w stosunku do elit sprawujących władzę na Ukrainie.

Sam dzień wyborów, zdaniem obserwatorów międzynarodowych, charakteryzował się przede wszystkim bałaganem i dezorientacją wyborców w komisjach wyborczych. W głównej mierze stan ten wynikał z faktu, iż jednocześnie z wyborami parlamentarnymi przeprowadzono wybory samorządowe. Rozwiązanie takie ze względów finansowych jest bardzo korzystne dla państwa, aczkolwiek organizacyjnie jest to bardzo skomplikowane przedsięwzięcie. Wystarczy chociaż-

⁴ Komitet Wyborców Ukrainy to pozarządowa organizacja zajmująca się monitoringiem wolności słowa oraz procesów wyborczych na Ukrainie; strona internetowa; www.cyu.kiev.ua

by wspomnieć różnice występujące w samej procedurze głosowania (w wyborach parlamentarnych zastosowano system mieszany, w wyborach samorządowych – większościowy). W związku z czym zarówno wyborcy jak i członkowie komisji często nie potrafili określić prawidłowej, a zarazem ważnej w skutkach procedury głosowania. Fakt ten był także źródłem falsyfikacji wyborów. Zjawisko prawie jawne i powszechne to sprzedaż i kupno kart do głosowania. Wyborcy mieli w rękach aż sześć takich kart. Ponieważ nie istniała fizycznie możliwość sprawdzenia, kto ile kart faktycznie wrzuca do urny, „kwitł proceder” handlu biuletynami. Przeprowadzenie jednocześnie wyborów parlamentarnych i samorządowych znacznie skomplikowało również sam proces liczenia głosów, stąd zdaniem niektórych działaczy opozycyjnych (między innymi liderów bloków wyborczych: Wiktora Juszczenki i Julii Tymoszenko), oficjalne wyniki różniły się o 2–3% od wyników alternatywnie prowadzonego podsumowania. O ile jednak w wyborach proporcjonalnych skala odnotowanych i prawdopodobnych nadużyć nie mogła istotnie wpłynąć na ich wyniki, o tyle sytuacja wygląda zgoła odmiennie w przypadku wyborów większościowych, gdzie przy znacznym rozbiciu głosów niewielkie manipulacje mogły wpłynąć na ogólny rezultat. Stąd wyniki z 22 okręgów tego głosowania zostały zaskarżone i co najmniej w kilku z nich wybory unieważniono. Innym zjawiskiem powszechnym w trakcie wyborów parlamentarnych na Ukrainie były utrudnienia dla samych wyborców, a więc bardzo długi czas oczekiwania na możliwość oddania swojego głosu oraz brak kabin do głosowania, co spowodowało, że wyborcy wypełniali biuletyny wyborcze na parapetach okiennych, na plecach sąsiadów czy na ustawionych dla członków komisji wyborczej stołach.⁵

15 kwietnia 2002 roku Centralna Komisja Wyborcza ogłosiła oficjalne wyniki wyborów parlamentarnych na Ukrainie. Zwycięzcą jest umiarkowane opozycyjny blok „Nasza Ukraina” byłego premiera Wiktora Juszczenki, który zdobył 23,57% głosów wyborców. Drugie miejsce (w proporcjonalnej części wyborów) zajęła Komunistyczna Partia Ukrainy z 19,98% głosów, trzecie – proprezydencki blok „Za jedyną Ukrainę” – 11,77%, czwarte – opozycyjny Blok Julii Tymo-

⁵ Osobom zainteresowanym tematyką wschodnią polecam stronę internetową Ośrodka Studiów Wschodnich: osw.waw.pl

szenko – 7,26%, piąte – opozycyjna Socjalistyczna Partia Ukrainy – 6,87%, szóste – zbliżona do władz Socjaldemokratyczna Partia Ukrainy (zjednoczona) – 6,27% głosów. Wszystkie inne ugrupowania – w sumie 27 – nie zdołały przekroczyć 4-procentowego progu wyborczego.⁶

Szczególne podziękowania, w imieniu SSP ONZ, chciałabym złożyć na ręce Prodziekana do spraw studenckich Wydziału Politologii UMCS Pana prof. dr. hab. Stanisława Michałowskiego za okazaną cierpliwość i wsparcie finansowe projektu „Ukraina 2002”.

⁶ Cyt. za: „Ogłoszono oficjalne wyniki wyborów parlamentarnych na Ukrainie”, Polska Agencja Prasowa z 16 kwietnia 2002, www.pap.pl

Warsztaty polsko-niemiecko-ukraińskie w Münster

W dniach 7–14 kwietnia 2002 roku w Münster odbyła się kolejna edycja warsztatów studentów z Niemiec (Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Wilhelma), Polski (Wydział Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej) i Ukrainy (Wydział Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Iwana Franko we Lwowie). W tym roku tematyka oscylowała wokół kwestii międzynarodowego bezpieczeństwa w Europie w XXI wieku.

Zadaniem studentów było przedstawienie wybranego przez siebie zagadnienia. Pierwsze odczyty (wszystkie oczywiście w języku angielskim) dotyczyły teorii: definiowanie bezpieczeństwa i jego międzynarodowy charakter, nowe niebezpieczeństwa w XXI wieku. W zrozumieniu wszystkich zawłości nauk politycznych pomagały przezrocza i przykłady podawane przez prowadzących. Z przerwami na posiłki i z turystyczną częścią spotkania całość wykładów trwała prawie cztery dni. Tak więc kolejne dni poświęcone były już bardziej praktycznemu wymiarowi bezpieczeństwa międzynarodowego. Część osób przedstawiła je w wymiarze przedmiotowym. W tym zakresie najwięcej kontrowersji wzbudził temat terroryzmu. Po wydarzeniach 11 września zagrożenie to ze względu na jego transnarodowy charakter wydaje się najszybciej rozprzestrzeniać i jest niebezpieczne dla struktur państwowych. Dyskusje na ten temat wykazały, że pomimo rozbieżności w postrzeganiu tego zagrożenia przez uczestników z różnych krajów istnieje ogólne przyzwolenie na podejmowanie przez władze kroków mających na celu zwalczanie terroryzmu. Stosunkowo szybko zostało zauważone, iż wymiar militarny bezpieczeństwa (oczywiście oprócz ewentualnych akcji podejmowanych przez terrorystów) schodzi na plan dalszy. Słuchając referatów łatwo by-

ło zauważyć, że najbardziej palące problemy mają charakter socjalny, ekonomiczny czy kulturowy. Wszystkie te elementy pojawiały się w kolejnych odczytach dotyczących takich zagadnień, jak migracje do Unii Europejskiej, problemy narodowościowe, pojęcia demokracji w XXI wieku, zróżnicowania ekonomicznego regionów Europy. Przedstawiono ponadto rozwój koncepcji bezpieczeństwa po upadku systemu dwublokowego a zarazem perspektywy na kolejne lata. Nie mogło też oczywiście zabraknąć wymiaru podmiotowego. Zmieniające się środowisko międzynarodowe wymusiło zmiany w działaniach takich organizacji, jak OBWE czy UZE i w sposobie pojmowania przez nie bezpieczeństwa. Pomimo wielu zmiennych, nie ulega wątpliwości, że to państwo pozostaje nadal najważniejszym kreatorem sytuacji międzynarodowej. Dlatego też sporo czasu poświęcono na przedstawienie narodowych kontekstów (niemieckiego, polskiego, ukraińskiego) w rozumieniu bezpieczeństwa w XXI wieku. W szerszym ujęciu pokazano europejski wymiar związany z kształtującą się tożsamością kontynentalną (ESDI), a także wpływ Stanów Zjednoczonych i Rosji na jego rozwój. Pod koniec warsztatów odbyła się debata na tematy poruszane w trakcie wykładów.

Oprócz teoretycznych zajęć uczestnicy tego trójstronnego spotkania mieli okazję poznać praktyczne aspekty współpracy międzynarodowej. Temu służyć miała wycieczka studentów do głównej siedziby Euroregionu (najstarszego euroregionu w Europie), gdzie przedstawiono główne zasady współpracy transgranicznej na przykładzie kooperacji niemiecko-holenderskiej. Wymiar współpracy akademickiej na takim poziomie poznano na przykładzie Uniwersytetu Twente, gdzie odbyło się spotkanie z koordynatorem wymiany studenckiej. W samym Münster – mieście partnerskim Lublina – zwiedzono odbudowaną po wojnie starówkę, historyczną salę, w której podpisano pokój westfalski, muzeum poświęcone jednostkom milicyjnym w III Rzeszy. W budynku, gdzie przebywali polscy i ukraińscy uczestnicy – Franz-Hitze Haus, odbyło się uroczyste otwarcie wystawy „Karykaturalne spojrzenie na sąsiadów – Polska i Niemcy”. Prace artystów w humorystyczny sposób przedstawiały uprzedzenia obu narodów i wzajemne ich postrzeżenie.

Dalsza część spotkania miała miejsce w Berlinie. Zwiedzano miejsca ściśle związane z historią Niemiec: Brama Brandenburska, Mur

Berliński, Centrum Dokumentacyjne Stasi. Odbyło się także spotkanie poświęcone kwestii rozbudowy Berlina – obecnie chyba najbardziej przebudowywanej stolicy europejskiej. Punktem kulminacyjnym pobytu w Berlinie była wizyta w Bundestagu – symbolu rozwoju demokracji w Niemczech. Pod koniec warsztatów uczestnicy podzielili się swoimi wrażeniami i propozycjami urozmaicenia przyszłorocznego spotkania. Już w tym momencie planowane są kolejne warsztaty, jednak ich tematyka nie jest jeszcze znana.

Sprawozdanie z V Tygodnia Samorządności

W dniach 22–26 kwietnia 2002 roku Naukowe Studenckie Koło Samorządowców zorganizowało na Wydziale Politologii UMCS „V Tydzień Samorządności”. Impreza ta odbywała się już na naszym Wydziale po raz piąty, a poświęcona była tematyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Tematem przewodnim obecnego Tygodnia były zbliżające się wybory samorządowe.

W pierwszym dniu naszej konferencji odbył się panel dyskusyjny pt. *Nowa ordynacja wyborcza i jej wpływ na strukturę samorządu terytorialnego*. Uczestniczyli w nim posłowie ziemi lubelskiej: Zyta Gilowska (Platforma Obywatelska) i Leszek Świętochowski (Polskie Stronnictwo Ludowe), a także przedstawiciel władz samorządowych województwa lubelskiego w osobie wicemarszałka Mirosława Złomańca (Sojusz Lewicy Demokratycznej).

Na wstępie członkowie Koła przedstawili wyniki ankiety dotyczącej bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów lub prezydentów przeprowadzonej wśród radnych województwa lubelskiego (Lublin, Włodawa, Chodel, Radecznica, Strzyżewice). Jako miejsce zamieszkania 49% respondentów wskazało miasto, 51% zaś wieś. Za wprowadzeniem bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów lub prezydentów opowiedziała się znaczna większość, bo 59%, natomiast 25% pytanych nie poparło tego rodzaju wyborów. Zdecydowana większość również opowiedziała się, w sytuacji wprowadzenia bezpośrednich wyborów, za tym, by zarząd był powoływany przez radę (70%). Interesująco przedstawiały się wyniki głosowania radnych miejskich i wiejskich. Wśród radnych miejskich 51% opowiedziało się bowiem za wyborem zarządu przez wójta, a 49% jako właściwy podmiot, który powinien dokonywać tego wyboru, wskazało radę. Według 89% radnych wiejskich zarząd powinien być powoływany przez radę, 11%

stwierdziło, że przez wójta. Zdania respondentów były bardzo podzielone co do kwestii zmiany frekwencji i zainteresowania społeczeństwa tymi wyborami. Wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów lub prezydentów stanowi jednak szansę, zdaniem radnych, na aktywizację elektoratu i uniezależnienie wójta (burmistrza lub prezydenta) od partii. Poprawi również skuteczność działania władzy, a sam wybór będzie bardziej demokratyczny. Natomiast jako potencjalne zagrożenia, które mogą się pojawić w takiej sytuacji, radni wskazywali możliwość wystąpienia konfliktów lub rozbieżności pomiędzy radą gminy a wójtem, pomniejszenie roli rady gminy związane z trudnościami z odwołaniem wójta, ograniczenie samorządności, brak ciągłości procesu decyzyjnego. Tego rodzaju wybory mogą również zwiększać możliwość powołania osób niekompetentnych lub przypadkowych. Wyniki te stały się podstawą dyskusji dotyczącej zmiany ordynacji wyborczej do organów samorządu terytorialnego. Zaproszeni goście zaprezentowali koncepcje swoich ugrupowań dotyczące bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów.

Kolejny dzień był poświęcony marketingowi politycznemu w wyborach samorządowych. Najpierw odbył się panel dyskusyjny pt. *Marketing polityczny w wyborach samorządowych*, w którym wzięli udział Paweł Bobołowicz (współtwórca kampanii samorządowych w Lublinie) i Marek Gędek (dziennikarz i menadżer medialny), a następnie pierwsza część warsztatów z marketingu politycznego, którą poprowadził dr Wojciech Cwalina z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Ich tematem było przygotowywanie, organizacja i prowadzenie kampanii wyborczych do samorządu terytorialnego.

W środę (24 kwietnia) mgr Dariusz Fijołek przeprowadził drugą część warsztatów. Ich tematyka dotyczyła sposobu prezentacji, autoprezentacji i przemawiania kandydatów do wyborców. Tego samego dnia odbył się konkurs wiedzy o samorządzie terytorialnym dla studentów I i II roku Wydziału Politologii UMCS.

W czwartek gościem „V Tygodnia Samorządności” była pani Julia Pitera, Prezes Transparency International. Wygłosiła ona wykład pt. *Problem korupcji w wyborach samorządowych*. Pani Pitera nakreśliła słuchaczom problemy i niebezpieczeństwa, jakie niesie ze sobą korupcja w administracji publicznej.

„V Tydzień Samorządności” zakończył się tradycyjnie Dniem Sportu. Tego dnia w Akademickim Ośrodku Sportowym odbył się turniej piłki nożnej dla mężczyzn i turniej piłki siatkowej dla kobiet.

Konferencja „Weekend Profesjonalisty – to, kim będziesz jutro, zależy od tego, co zrobisz dziś...”

11–12 maja 2002 roku

W dniach 11–12 maja 2002 r. miała miejsce konferencja, której organizatorem było Stowarzyszenie Inicjatywa Młodych, apolityczna organizacja o zasięgu ogólnopolskim, powstała w 1999 roku. Konferencja rozpoczęła się uroczystą inauguracją w Kancelarii Premiera Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie i w Ośrodku Konferencyjnym w Jachrance. Premier RP Leszek Miller objął Honorowy Patronat nad Weekendem Profesjonalisty. Dzięki interaktywnemu łączu również uczestnicy Konferencji w ośrodku w Jachrance mogli aktywnie wziąć udział w inauguracji. Swoją obecnością zaszczylicili uroczystość również: prof. dr hab. Zygmunt Bosiakowski, reprezentujący Instytut Analiz Społecznych i Ekonomicznych, który był Patronem Merytorycznym Konferencji oraz przedstawiciel Ministerstwa Środowiska, jednym z celów spotkania było bowiem podkreślenie związków zachodzących pomiędzy ochroną środowiska naturalnego a rozwojem i kształtowaniem rynku gospodarczego.

Dalsza część Konferencji odbyła się w miejscowości Dębe pod Warszawą. Ta mniej już oficjalna część rozpoczęła się prezentacjami sponsorskimi. Odbywały się one w pięciu blokach tematycznych: prawo, ekonomia, administracja, media i nowe technologie. W pionie tematycznym prawo prezentowały się najbardziej znane Kancelarie Prawnicze i Adwokackie, między innymi: Hogan & Hartson, Allen & Overy; Kancelaria Prawnicza Piontek, Rymar, Ślęzak, Wiśniewski i Wspólnicy; Małecki & Rychowski; Wadryński i Wspólnicy; Łaszczuk i Wspólnicy. Swoją obecnością zaszczylicili spotkanie również: Sędzia Trybunału Konstytucyjnego prof. dr hab. Mirosław Wyrzykowski, Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego prof. dr hab. Ewa Łętowska, a także Sekretarz Stanu, Rzecznik Prasowy Rządu Michał Tober. Blok ekonomii był reprezentowany między innymi przez: Izbę

Domów Maklerskich, Grupę Żywiec, Powszechne Towarzystwo Emerytalne Ergo Hestię, Związek Banków Polskich, Biuro Handlowe 3M (filię koncernu Minnesota Mining and Manufacturing). Równie ciekawe okazały się prezentacje w bloku administracyjnym. W ramach prezentacji zorganizowanych właśnie w tym pionie można było się spotkać z przedstawicielem Amnesty International Polska, Ministrem Janem Pastwą – Szefem Służby Cywilnej, Robertem Bartoldem, Dyrektorem Generalnym Urzędu Zamówień Publicznych. Prezentowana była również Helsińska Fundacja Prawa Człowieka i Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. W ramach spotkań w pionie media istniała możliwość spotkania się z Redaktorami Naczelnymi „Obserwacji”, „Przeglądu” i „Perspektyw”. Prezentowany był również portal INTERIA.PL i Biuro Reklamy TVP SA. Natomiast w ramach pionu nowe technologie gościli przedstawiciele McCann – Erickson Polska, Hewlett – Packard, MultiBank, IBM, AMG.net oraz Samsung Electronics. Zaprezentowano również serwis www.jobs.pl, a także serwis internetowy Top Jobs on the Net-Polska.

Nieliczni spośród uczestników mogli wziąć udział również w bardziej aktywnych spotkaniach, jakimi były warsztaty zorganizowane między innymi przez PricewaterhouseCoopers. Warsztaty dotyczyły zagadnienia niedostatecznej kapitalizacji w polskich regulacji podatkowych i *zarządzania* ryzykiem. Ta firma doradcza proponowała również warsztaty związane z planowaniem własnej kariery. Osoby zainteresowane reklamą społeczną mogły wziąć udział w warsztatach przygotowanych przez „Brief” – magazyn komunikacji marketingowej.

Głównym celem Konferencji Weekend Profesjonalisty było nakreślenie potencjalnych ścieżek rozwoju i planowania kariery z wykorzystaniem wiedzy zdobytej podczas studiów. Wskazówek do tego udzielali na podstawie swoich osobistych doświadczeń dziennikarze, prawnicy, przedstawiciele administracji i menadżerowie. Przedsięwzięciu towarzyszyło motto „to kim będziesz jutro, zależy od tego, co zrobisz dziś. . .” Mimo pewnych trudności organizacyjnych każdy z uczestników mógł wybrać coś interesującego dla siebie, co w przyszłości być może pozwoli mu na osiągnięcie sukcesu.