

## Spis treści

Słowo wstępne . . . . .	7
<b>Część I. Artykuły</b>	
Konrad Pawłowski Mniejszości narodowe na Bałkanach. Uwarunkowania historyczne i stan obecny . . . . .	11
Krzysztof Nowaczek Europeanization of Domestic Policy Towards Immigration . . . . .	31
Katarzyna Alicja Kuć Ustrój miasta stołecznego Warszawy od roku 1990 . . . . .	49
Dariusz Wolanin Model samorządu terytorialnego w wybranych dokumentach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy . . . . .	65
Tomasz Mizak Niemcy w twórczości Józefa Mackiewicza . . . . .	79
Agnieszka Pieniążek Idea sprawiedliwości a proces rozwoju międzynarodowego sądownictwa karnego . . . . .	95
<b>Część II. Recenzje i sprawozdania</b>	
Magdalena Specjał Konrad Zieliński, Nina Zielińska, <i>Jeszywas Chachmej Lublin</i> . . . . .	115

Krzysztof Nakonieczny	
Sławomir Zalewski, <i>Służby specjalne w państwie demokratycznym</i> . . . . .	119
Marcin Kosienkowski	
Ludmiła Siryk, <i>Naznaczony Ukrainą. O twórczości Józefa Łobodowskiego</i> . . . . .	121
Monika Sidor	
Sprawozdanie z konferencji „Społeczny wymiar integracji Polski z Unią Europejską”, Warszawa, 16–17 grudnia 2002 roku . . . . .	129
Małgorzata Dobrowolska	
Sprawozdanie z festiwalu objazdowego „Prawa człowieka w filmie”, Lublin, 18–20 lutego 2003 roku . . . . .	133
Paweł Dzierżak, Paulina Giżycka	
Sprawozdanie z realizacji projektu „Bruksela 2003”, 29 marca–5 kwietnia 2003 roku . . . . .	137
Agnieszka Pieniążek	
Sprawozdanie z VI Tygodnia Samorządności, Lublin, 7–11 kwietnia 2003 roku . . . . .	141

## SŁOWO WSTĘPNE

**K**olejny – 4. numer „Consensusu – Studenckich Zeszytów Naukowych” Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej jest ukoronowaniem prac prowadzonych w drugim semestrze roku akademickiego 2002/2003.

Zgodnie z tradycją odnowieniu uległ skład redakcji, nie zmieniła się jednak forma, nawiązująca do poprzednich wydań. Co najważniejsze, wysoki poziom merytoryczny artykułów zawartych w „Consensusie” potwierdzany jest przez pracowników naukowych Wydziału Politologii UMCS.

Numer 4. periodyku składa się z artykułów studentów i doktorantów wyłącznie naszego Wydziału, jednak łamy „Consensusu” otwarte są dla wszystkich zainteresowanych.

Poza pracami z zakresu stosunków międzynarodowych, prezentowany zeszyt zawiera także rozważania o tematyce samorządowej. Nowość niniejszego wydania to praca w języku angielskim, a także streszczenia artykułów w językach obcych (głównie w języku angielskim).

Na uwagę zasługuje fakt, iż „Consensus”, oprócz głównych bibliotek uniwersyteckich, obecny jest także w Internecie.

Zachęcamy do lektury.

*Redakcja*



Część I

Artykuły



***Konrad Pawłowski***

UMCS, Studia doktoranckie, II rok

---

**MNIEJSZOŚCI NARODOWE NA BAŁKANACH.  
UWARUNKOWANIA HISTORYCZNE I STAN OBECNY**

---

*Ethnic Minorities on the Balkans.  
Historical Determinants and Present State*

**K**oniec zimnej wojny i następujące w okresie lat 90. XX w. wydarzenia doprowadziły w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej do wielu napięć i kryzysów.

Procesy te stanowią dalszy ciąg blokowanych w okresie komunizmu dążeń narodowyzwoleńczych i państwowotwórczych. Sięgają zatem swą genezą czasów bardzo odległych.

Przedstawione poniżej problemy dotyczą mniejszości narodowych wybranych państw regionu, tj. Albanii, Bułgarii, Grecji i Macedonii. Jakkolwiek omawiane zagadnienia nie wyczerpują problematyki mniejszości narodowych na Bałkanach, oddają istotę i specyfikę skomplikowanych zagadnień mniejszości narodowych w regionie oraz relacji między państwem a owymi grupami.

**Mniejszości narodowe w Albanii**

Republika Albanii, kraj pozostałych po okresie dyktatury Envera Hodży 700 tys. bunkrów, jest dzisiaj jednym z najbardziej niestabilnych państw regionu.

Struktura etniczna społeczeństwa albańskiego nie zagraża wewnętrznej stabilności 3,5-milionowego państwa, w którym Albańczycy stanowią 95% ogółu mieszkańców. Pozostałe narodowości to zwłaszcza mniejszość grecka (3%) oraz niewielkie skupiska Czarnogórców, Macedończyków, Wołochów, Serbów, Bułgarów i Romów.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Konstytucja Republiki Albanii*, Warszawa 2001, s. 3.

Ryzykując stwierdzenie, iż – w kontekście wydarzeń z 1997 roku<sup>2</sup> – to sami Albańczycy i wciąż istniejące podziały klanowe stanowią największe niebezpieczeństwo dla stabilności kraju, nie można zapominać o zamieszkujących w rejonie Epiru Północnego Grekach. Już przed wybuchem I wojny światowej teren ten stał się miejscem starć albańsko-greckich i licznych masakr ludności cywilnej, dokonywanych przez obie strony. Walki trwały także w okresie II wojny światowej. W roku 1945 greckie oddziały wycofały się ze spornego terytorium.

W latach 1947–1948 między wojskami albańskimi a greckimi dochodziło do incydentów granicznych, zaś w sierpniu 1949 r. wojska greckie w pogoni za greckimi komunistami na krótko wkroczyły do Epiru Północnego.<sup>3</sup>

Mimo międzynarodowych ustaleń przyznających sporne terytorium Albanii Grecy nigdy nie zapomnieli o stracie prowincji.<sup>4</sup> Wysuwane przez 40 lat pretensje do Epiru Północnego wznęcały poczucie zagrożenia albańskiego przywódcy, potęgując dyskryminację i prześladowane mniejszości greckiej. Dopiero po śmierci Hodży stosunki grecko-albańskie zaczęły ulegać normalizacji. W roku 1987 w wyniku wzajemnych rokowań Grecja formalnie wyrzekła się pretensji do Epiru i zniosła stan wojny z Albanią.<sup>5</sup>

Lata 90. XX w. to okres oskarżeń: pod adresem władz albańskich dotyczących dyskryminacji i łamania praw greckiej mniejszości<sup>6</sup> z jednej strony, z drugiej zaś zarzuty o greckie plany rewizji granic i odłą-

---

<sup>2</sup> Krach tzw. piramid finansowych doprowadził do wybuchu wojny domowej, zastopowania reform a w końcu do międzynarodowej interwencji (operacja „Alba”) oraz przedterminowych wyborów parlamentarnych. Szerzej zob.: „Rocznik Strategiczny” 1997/1998, Warszawa 1998, s. 185–187.

<sup>3</sup> A. Koseski, *Albania. Krótki zarys dziejów*, Warszawa 1988, s. 128, 142; M. Kuczyński, *Krwawiąca Europa. Konflikty zbrojne i punkty zapalne w latach 1990–2000*, Warszawa 2001, s. 58.

<sup>4</sup> Podczas obrad paryskiej konferencji pokojowej w 1946 r. delegacja grecka, wysuwając pod adresem Albanii roszczenia terytorialne, bezskutecznie domagała się uznania jej za państwo pokonane. Przeciwstawiano się także traktowaniu Albanii jako członka antyhitlerowskiej koalicji. A. Koseski, dz. cyt., s. 126 i n.

<sup>5</sup> A. M. Brzeziński, *Grecja*, Warszawa 2002, s. 215–216.

<sup>6</sup> Władze albańskie zarzuty te odpierają. Pjeter Arbnori, przewodniczący Zgromadzenia Ludowego (parlamentu) Republiki Albanii, stwierdził: „Mniejszości greckiej mieszkającej w Albanii zapewniłiśmy wszystkie możliwe prawa. Greków jest w Albanii około 60 tysięcy. Cieszą się wolnością słowa, prasy. Mają szkolnictwo w ojczystym języku – podstawowe i średnie. Na uniwersytecie w Gjirokastrze otwarto wydział nauczycielski z greckim językiem wykładowym. W parlamencie są deputowani reprezentujący mniejszość grecką. Mimo to niektóre odwetowe koła w Grecji starają się zepsuć stosunki grecko-albańskie. Chcą, aby Albania – kraj mniejszy i biedniejszy – podporządkowała się Grecji”. J. Haszczyński, *Synowie i sąsiedzi*, „Rzeczpospolita”, 24 czerwca 1994, <http://arch.rp.pl/a/rz/1994/06/19940624/199406240122.html?k=on;t=1993010420030403>



czenia Epiru.<sup>7</sup> Jak pisze Maciej Kuczyński, „demokratyzacja Albanii w 1992 r. niewiele dała Grekom – władze dalej zabraniały im tworzenia szkół, wydawania czasopism w języku greckim, odbudowy cerkwi [...]”.<sup>8</sup>

Problem mniejszości greckiej w dalszym ciągu warunkuje w istotny sposób stosunki między Albanią a Grecją. W kwestii liczebności owej grupy obie strony prezentują daleko odmiennie stanowiska. Według Tirany Albanii zamieszkuje tylko około 60 tys. Greków. Ateny powszechnie kwestionują te dane, wskazując, iż liczba ta stanowi ponad 400 tys. (według danych zachodnich ekspertów w Albanii żyje około 200 tys. Greków).<sup>9</sup>

Kwestia greckiej mniejszości stanowi zarzewie poważnych incydentów prowadzących do pogorszenia wzajemnych stosunków. W roku 1993 pod zarzutem hellenizacji Tirana wydała z Albanii duchownego greckiego Kościoła prawosławnego. Fakt ten spotkał się z ostrą reakcją strony greckiej. Wskazywano, że wydalenie archimandryty Chryzostomosa Maidonisa gwałci swobody religijne prawosławnej mniejszości greckiej.<sup>10</sup> Strona albańska, odpierając zarzuty, wskazywała na fakt mylnego łączenia kwestii etnicznych z wyznaniowymi. W tym tonie wypowiadał się m.in. przewodniczący parlamentu Republiki Albanii Pjeter Arbneri, który dosadnie stwierdził: „Grecy mają zwyczaj mylić ludność wyznania prawosławnego z ludnością grecką. Uważają, że jeżeli ktoś jest wyznania prawosławnego, to jest jednocześnie Grekiem. W rzeczywistości jest 600 tysięcy Albańczyków wyznania prawosławnego. Kościół grecki chciałby ich zhellenizować. Ponad 70 lat temu stworzyliśmy Albański Autokefaliczny Kościół Prawosławny. Teraz Kościół grecki stara się go wchłonać. Mniejszość grecka ma prawo mieć swoich duchownych i biskupów, odprawiać w swoich wsiach msze po grecku.

<sup>7</sup> W roku 1997 szef albańskich służb specjalnych gen. Bashkim Gazidede oskarżył „ugrupowania z sąsiedniej Grecji” oraz greckie lobby w USA o podżeganie do rebelii na południu Albanii. Stwierdził on, iż w 1990 r. powstał plan „Lotos”, którego celem było „wyzwolenie spod dominacji albańskiej za pomocą zbrojnego powstania Epiru Północnego”. Ponadto – według oskarżeń – greckie służby wywiadowcze informowane były o rozmieszczeniu jednostek armii albańskiej. Powyższa wypowiedź została ostro zdementowana przez Grecję. Zob.: J. Haszczyński, *Grecy podejrzani*, „Rzeczpospolita”, 27 marca 1997, <http://arch.rp.pl/a/rz/1997/03/19970327/199703270088.html?k=on;t=1993010420030403>

<sup>8</sup> M. Kuczyński, dz. cyt., s. 58.

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> Wskazać należy, iż dominującą grupę wyznaniową albańskiego społeczeństwa stanowią wyznawcy islamu, których liczba oceniana jest na 50–70% ogółu. *Konstytucja Republiki Albanii*, s. 3.

Nie chcemy jednak, by duchowni odprawiali nabożeństwa po grecku we wsiach albańskich”.<sup>11</sup>

Do kolejnych zatargów i wyraźnego zaostrzenia stosunków albańsko-greckich doszło w 1994 roku. W kwietniu bojownicy ekstremistycznego greckiego Frontu Wyzwolenia Północnego Epiru dokonali w leżącej przy granicy albańsko-greckiej miejscowości Peshkepa ataku na albańskie koszary wojskowe. Podczas akcji zginęło 2 albańskich żołnierzy. We wrześniu zaś sąd w Tiranie skazał pięciu członków zrzeszającej mniejszość grecką oraz działającej legalnie organizacji „Omonia”. Pod zarzutem agitacji na rzecz przyłączenia Północnego Epiru do Grecji otrzymali oni wyroki od 6 do 8 lat więzienia.

Wydarzenie to doprowadziło do wrzenia w greckich kołach politycznych i całym społeczeństwie. Wskazywano, iż działalność skazanych nie wychodzi poza zatwierdzone w umowach międzynarodowych prawa przyznawane mniejszościom narodowym.<sup>12</sup> W odpowiedzi na proces Grecja odwołała z Tirany swojego ambasadora i zablokowała pomoc UE dla Albanii. Deportowano także 50 tys. Albańczyków przebywających nielegalnie w Grecji.<sup>13</sup>

Poprawa stosunków grecko-albańskich nastąpiła dopiero w marcu 1996 r., kiedy to podpisano układ o przyjaźni i współpracy. Według przyjętych uzgodnień Tirana zgodziła się na wprowadzenie w szkołach dla ludności etnicznie greckiej nauki w języku greckim, zaś Ateny zobowiązały się do wydania pozwoleń na pracę dla 150 tys. robotników sezonowych z Albanii. Obie strony uznały także wzajemnie swoje granice.<sup>14</sup>

Podkreślenia godny pozostaje fakt, iż – na drodze ku demokratyzacji Albanii i wprowadzaniu standardów europejskich – w uchwalonej w 1998 r. albańskiej konstytucji zagadnieniom praw i wolności mniejszości narodowych poświęcone zostało należne miejsce.<sup>15</sup> Daje to zatem pozytywne nadzieje na poprawę położenia mniejszości greckiej w Alba-

<sup>11</sup> J. Haszczyński, *Synowie...*

<sup>12</sup> G. Alexandropoulos, *Celem polityki Grecji na Bałkanach jest zachowanie pokoju*, „Rzeczpospolita”, 23 września 1994, <http://arch.rp.pl/a/rz/1994/09/19940923/199409230003.html?k=on;t=1993010420030403>

<sup>13</sup> A. M. Brzeziński, dz. cyt., s. 234–235.

<sup>14</sup> Tamże; M. Kuczyński, dz. cyt., s. 59.

<sup>15</sup> Przykładowo, w art. 20 konstytucji ustawodawca zakłada: „1. Osoby należące do mniejszości narodowych wykonują swoje prawa i wolności, pozostając w pełnej równości wobec prawa. 2. Osoby te posiadają prawo do swobodnego wyrażania, bez poddawania ich zakazom czy obowiązkom, swojej przynależności etnicznej, kulturalnej, religijnej i językowej. Przysługuje im prawo do ochrony i rozwoju, do uczenia się i zdobywania wykształcenia w ich języku ojczystym, jak też zrzeszania się w organizacjach i stowarzyszeniach chroniących ich interesy i tożsamość”. *Konstytucja Republiki Albanii*, s. 35.

nii i co za tym idzie międzypaństwowych stosunków. Problem jednakże stanowi implementacja, co budzić może zastrzeżenia, jeśli – jak zostało już wspomniane – Tirana oficjalnie nie uznaje istnienia większej części greckiej mniejszości.

W chwili obecnej wzajemna wrogość i nieufność w dalszym ciągu warunkują albańsko-greckie relacje. Kwestia mieszkających w Albanii Greków oraz związany z nią problem Epiru Północnego pozostają zatem w dalszym ciągu potencjalnym źródłem dalszych konfliktów w regionie.

Na uwagę zasługuje jeszcze niezmiernie istotna okoliczność, na którą wskazują sami Albańczycy – „Republika Albanii graniczy z Albańczykami”. Zamieszkują oni w Serbii, Macedonii, Czarnogórze i Grecji; wspomnieć należy także o najbogatszej części przebywającej na Zachodzie. Wielkość tej społeczności szacuje się na 4–5 mln osób (w tym na terenach Serbii, Czarnogóry i Macedonii – 2 mln).<sup>16</sup> Owo rozmieszczenie ludności albańskiej w granicach sąsiednich państw jest skutkiem przyjętych na początku XX w. decyzji politycznych. W ich efekcie, na ok. 2,5 mln Albańczyków tylko 800 tys. znalazło się w granicach powstałej w 1912 r. Albanii.<sup>17</sup> Stworzony w ten sposób „problem” albańskiej mniejszości przetrwał do dnia dzisiejszego. W tym kontekście odradzające się cyklicznie idee Wielkiej Albanii czyli plany zjednoczenia ziem zamieszkiwanych przez ludność albańską, choć dementowane przez samych zainteresowanych, stanowią zagrożenie dla stabilności państw ościennych.

Powyższe fakty znajdują wyraźne odbicie w ustawie zasadniczej. Według art. 8 Republika Albanii broni praw narodowych ludności albańskiej żyjącej poza jej granicami, broni praw obywateli albańskich mieszkających tymczasowo lub stale poza jej granicami, zapewnia pomoc obywatelom albańskim żyjącym i pracującym poza krajem w zachowaniu i rozwoju ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.<sup>18</sup> Widać więc, iż istnieją i są umacniane silne więzy pomiędzy Albanią a ludnością albańską w krajach sąsiednich. W świetle powyższego, mimo płynących z Tirany zapewnień o nienaruszalności granic, w obliczu wydarzeń w Kosowie i Macedonii, problem mniejszości albańskiej stanowi obecnie zasadniczy determinant niestabilności regionu.

<sup>16</sup> Tamże, s. 3.

<sup>17</sup> Ch. von Kohl, W. Libal, *Kosovo, the Gordian knot of the Balkans*, [w:] *Kosovo. In the Heart of the Powder Keg*, red. R. Elsie, New York 1997, s. 22–25. Zob. także: J. Chlebowczyk, *Między dyktatem, realiami a prawem do samostanowienia*, Warszawa 1988, s. 44–53.

<sup>18</sup> *Konstytucja Republiki Albanii*, s. 31.

### Mniejszości narodowe w Macedonii

Republika Macedonii, jedyne państwo postjugosłowiańskie, które uniknęło działań zbrojnych w okresie krwawego rozpadu SFRJ, w chwili obecnej targane jest poważnymi konfliktami wewnętrznymi na tle etnicznym.

Według oficjalnego spisu ludności z 1994 r. Macedonię zamieszkuje niewiele ponad 2 miliony ludności. Macedończycy stanowią 66,5% obywateli państwa. Następną grupę etniczną stanowią Albańczycy (22,9%), Turcy (4,0%), Romowie (2,3%), Serbowie (2,0%), Wołosi (0,4%) oraz inne mniejszości (2,3%). Odrębności etniczne przekładają się na podziały wyznaniowe: 66,6% obywateli deklaruje przynależność do autokefalicznej macedońskiej Cerkwi prawosławnej, 30% wyznaje islam, 0,4% to katolicy, a 2,9% należy do innych Kościołów.<sup>19</sup>

Wiele wątpliwości, zwłaszcza w stosunkach grecko-macedońskich i macedońsko-bułgarskich, budzi odpowiedź na pytanie, kim są dzisiejsi Macedończycy. Na pewno nie są to mieszkańcy starożytnej Macedonii z czasów Aleksandra Macedońskiego, lecz Słowianie, językowo zbliżeni do Serbów i Bułgarów, którzy napłynęli masowo do Macedonii w VI–VII w. n.e., a następnie zmieszali się z zamieszkującą ten obszar ludnością macedońską, trakijską i iliryjską. Dopiero w XIX w., po wiekach okupacji Bizancjum, Bułgarii, Serbii i Turcji, wykształtowało się macedońskie poczucie narodowej odrębności, tworzące podstawę do powstania słowiańskiego narodu współczesnych Macedończyków.<sup>20</sup>

Problemy etniczne dały o sobie znać już od momentu narodzin niepodległego państwa. Kiedy w dniu 8 września 1991 r. w Macedonii przeprowadzone zostało niepodległościowe referendum<sup>21</sup>, poparli ją zamieszkujący w republice Cyganie, Wołochowie i Muzułmanie (sturczeni Słowianie). W referendum większość Serbów zagłosowała przeciw. Po proklamowaniu niepodległości Macedonii w dniu 17 września 1991 r. mniejszość serbska zaczęła domagać się przyznania podwójnego obywatelstwa. Po adresem władz macedońskich padały oskarżenia, iż Serbowie nie są uznawani za mniejszość, mają za mało szkół podstawowych i praktycznie żadnych średnich, nie mają reprezentacji w parlamencie, utrudniane są im kontakty z Serbią, wreszcie brakuje serbskich programów w TV.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> *Konstytucja Republiki Macedonii*, Warszawa 1999, s. 3. Serbska Cerkiew prawosławna – grożąc rzuceniem anatemy – domagała się usilnie włączenia w jej skład macedońskiej Cerkwi prawosławnej. Zob.: J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000*, Warszawa 2001, s. 545.

<sup>20</sup> M. Tanty, *Konflikty bałkańskie 1878–1918*, Warszawa 1968, s. 54.

<sup>21</sup> Udział w referendum wzięło 71% uprawnionych, z czego 95% opowiedziało się za niepodległością. *Konstytucja Republiki Macedonii*, s. 6.

<sup>22</sup> S. Grzymiski, *Walka o narodową tożsamość*, „Rzeczpospolita”, 17 mar-

Najbardziej wrażliwą kwestią w chwili obecnej pozostają stosunki macedońsko-albańskie. Druga pod względem wielkości po Macedończykach społeczność – Albańczycy, warunkowo poparła niepodległość Macedonii w zamian za obietnicę demokratycznego równouprawnienia wszystkich grup etnicznych.<sup>23</sup> Faktycznie, w preambule macedońskiej konstytucji z 17 listopada 1991 r. oficjalnie zapisane zostało, iż „Macedonia ukonstytuowała się jako narodowe państwo ludu macedońskiego, zapewniające pełnię obywatelskiej równości praw i trwałe współzycie narodu macedońskiego z Albańczykami, Turkami, Wołochami, Romami i innymi narodowościami żyjącymi w Republice Macedonii”.<sup>24</sup>

Co zatem spowodowało eskalację napięcia i wybuch wojny domowej? Powodów niewątpliwie jest wiele. Już sama liczba ludności albańskiej budzi spore kontrowersje. Strona rządowa twierdzi, iż Albańczycy stanowią około 22,9% ogółu mieszkańców. Według samych Albańczyków liczba ta stanowi około 40%.<sup>25</sup> Jest to o tyle istotne, iż Albańczycy od początku domagali się uznania ich obok Macedończyków za naród konstytucyjny Republiki Macedonii. Tymczasem macedońska konstytucja stanowiła (do momentu nowelizacji, o czym poniżej), iż Macedonia jest państwem ludu macedońskiego.

Dodatkowo sytuację komplikowały – i zapewne będą pojawiać się także w przyszłości – albańskie koncepcje przekształcenia państwa w federację. W opinii Macedończyków prowadzić mogą one bowiem do rozpadu republiki.<sup>26</sup> Nie jest to bynajmniej przekonanie bezpodstawne. W roku 1993 podczas próby przemytu broni z sąsiedniej Albanii aresztowano kilku Albańczyków, w tym wiceministra rządu koalicyjnego Hisena Haskaja. Kolejny albański wiceminister – Imer Imeri – w obawie przed aresztowaniem zbiegł za granicę. Zatrzymane osoby oskarżone zostały o dążenie do wywołania albańskiego powstania w zachodniej Macedonii.<sup>27</sup>

Wielkość wciąż powiększającej się populacji albańskiej powszechnie

---

ca 2001, <http://arch.rp.pl/a/rz/2001/03/20010317/200103170127.html?k=on;t=2001031720010318>

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> *Konstytucja Republiki Macedonii*, s. 19.

<sup>25</sup> A. M. Polkowska, *Macedonia*, Wrocław 2000, s. 47. Faktycznie, w zachodniej części kraju istnieją obszary, gdzie w gminie ponad 90% ludności stanowią Albańczycy.

<sup>26</sup> Już w lutym 1992 r. Albańczycy przeprowadzili akcję na rzecz utworzenia Autonomicznej Republiki Ilirii. W zachodniej części Macedonii odbyło się nielegalne referendum, potwierdzające ideę odłączenia się od Macedonii. Udział w nim wzięło 276 921 Albańczyków, z czego 74% opowiedziało się za autonomią. I. Stawowy-Kawka, *Historia Macedonii*, Wrocław 2000, s. 301. Zob. też: *Ile Albanii?*, „Polityka” 1999, nr 16, s. 6.

<sup>27</sup> M. Kuczyński, dz. cyt., s. 61.

postrzegana jest przez Macedończyków jako zagrożenie ich państwowości. Już w roku 1992, w obawie przed napływem z Albanii i z ogarniętej wojną byłej Jugosławii zbyt dużej liczby Albańczyków, władze w Skopje wprowadziły przepisy utrudniające osiedlanie się w Macedonii. Zdecydowano, iż obywatelem Republiki Macedonii może zostać tylko ten, kto mieszka w państwie na stałe od 15 lat.<sup>28</sup> Mimo to, co zasługuje na podkreślenie, w 1999 r. to niewielkie państwo udzieliło schronienia 245 tys. uciekającym z Kosowa Albańczykom, ofiarom reżimu Miloszevicia.<sup>29</sup> Wrogość Macedończyków powoduje również fakt, iż to Albańczycy stanowią bogatszą część społeczeństwa.

Problemem stało się też żądanie uznania języka albańskiego za drugi, obok macedońskiego, oficjalny język republiki. Wysuwane było ono pomimo postanowień art. 7 macedońskiej konstytucji, stanowiącego, że jakkolwiek urzędowym językiem jest macedoński, w jednostkach samorządu terytorialnego, w których większość zamieszkują osoby innej narodowości, oficjalnie używa się także języka i alfabetu tej narodowości.

Albańczycy wskazywali także na konieczność traktowania ich religii na równi z prawosławiem, choć według art. 19 ustawy zasadniczej macedońska Cerkiew prawosławna, inne wspólnoty wyznaniowe oraz grupy religijne są oddzielone od państwa i równe wobec prawa.<sup>30</sup>

Pomimo powyższych regulacji konstytucyjnych Albańczycy, czując się obywatelami niższej kategorii, domagali się oprócz gwarancji językowych i religijnych zgody na oficjalne używanie albańskiej flagi jednakowo z macedońską, argumentując, iż jest ona nie tylko symbolem państwa, ale narodu albańskiego.<sup>31</sup>

Kolejnym czynnikiem antagonizującym stała się kwestia albańskiego szkolnictwa. W Macedonii istnieją państwowe szkoły albańskie na poziomie podstawowym, średnim i wyższym, tj. Wydział Pedagogiczny na Uniwersytecie Świętych Cyryla i Metodego w Skopje, gdzie wykładowym językiem jest albański. Wydział ten utworzony został celem kształcenia przyszłych albańskich pedagogów szkół podstawowych i średnich. Dodatkowo Albańczycy mogą studiować na państwowych uniwersytetach w Skopje i Bitoli, gdzie na wszystkich wydziałach 10% miejsc pozostaje zarezerwowanych dla studentów narodowości albańskiej.<sup>32</sup> W praktyce jednakże ów limit nie jest wyczerpywany.

<sup>28</sup> Obawy budzi także wysoki przyrost naturalny wśród ludności albańskiej, wynoszący ok. 23–24%. Zob.: I. Stawowy-Kawka, dz. cyt., s. 297.

<sup>29</sup> R. Bilski, *Kociot Bałkański*, Warszawa 2000, s. 446.

<sup>30</sup> Zob.: *Konstytucja Republiki Macedonii*, s. 21–24.

<sup>31</sup> I. Stawowy-Kawka, dz. cyt., s. 297–300.

<sup>32</sup> Według strony albańskiej wskaźnik ten interpretowany jest dokładnie odwrotnie. Zdaniem rektora albańskiej uczelni prof. Fadila Sulejmaniego „wszystkie mniej-

Mimo to pod adresem władz macedońskich padały oskarżenia, iż rząd nie dba o albańskie szkoły, co powoduje, że tylko 20% albańskiej młodzieży może chodzić do szkół średnich, w których przedmioty wykładane są w ich języku ojczystym. Albańczycy skarżyli się także na trudności rozpoczęcia nauki na uniwersytecie w Skopje.<sup>33</sup> Spór pogorszyło jeszcze powołanie w 1994 r. nieuznanego i zamkniętego przez władze albańskiego uniwersytetu w Tetowie. Mimo sprzeciwu władz zajęcia odbywały się w prywatnych albańskich domach, zaś podziemny uniwersytet, utrzymywany z datków społeczności albańskiej, stał się istotnym symbolem albańskiego „oporu”. Władze macedońskie zdecydowały się nie dostrzegać tego problemu, aby nie pogarszać i tak napiętych relacji macedońsko-albańskich.

Dodatkowy czynnik destabilizujący stanowi bliskość granicy z Kosowem. Bezsporny pozostaje fakt, iż sytuację w Macedonii warunkują wydarzenia z lat 1998–1999, kiedy to masowy napływ uchodźców i nieszczelna granica spowodowały, iż na macedońskich Albańczyków wpływ wywierać zaczęli partyzanci z Wyzwoleńczej Armii Kosowa (UCK).<sup>34</sup> W tym kontekście przyszłe niepodległe Kosowo to rzeczywiste zagrożenie dla macedońskiej państwowości. Potwierdzeniem tego stały się wydarzenia z pierwszej połowy 2001 r., kiedy to pod koniec lutego w Macedonii wybuchły walki. Przeciwko siłom rządowym wystąpiła albańska Armia Wyzwolenia Narodowego. Działania wojenne, początkowo toczące się w granicznym z Kosowem rejonie (wieś Tanuševici), przeniosły się w głąb kraju (Kumanovo, Tetovo, okolice stolicy Skopje). Dopiero zdecydowana reakcja ze strony państw zachodnich

---

zości narodowe otrzymały limit dziesięciu procent na tych uczelniach. Tam się nie tak łatwo dostać, szczególnie Albańczykom”. Macedończycy jednakże zdecydowanie demontują takie postawienie sprawy. Według władz Albańczycy mają takie same prawa jak wszyscy, a dodatkowo premiovani są 10% limitem miejsc. Korzystają z niego ci, którym gorzej powiodło się na egzaminach wstępnych. Jak twierdził jeden z macedońskich profesorów, „cała ta wrzawa o uniwersytet tetovski ma podłoże polityczne [...] nie o kształcenie kadr chodzi, bo z tym nie ma problemów w Skopje i Bitoli [...]. Celem batalii o uniwersytet w Tetowie jest stworzenie wrażenia, że mniejszości narodowe są w Macedonii dyskryminowane”. R. Bilski, dz. cyt., s. 116.

<sup>33</sup> I. Stawowy-Kawka, dz. cyt., s. 300.; S. Grzymski, *Walka o narodową tożsamość*, „Rzeczpospolita”, 17 marca 2001, <http://arch.rp.pl/a/rz/2001/03/20010317/200103170127.html?k=on;t=2001031720010318>

<sup>34</sup> Prezydent Macedonii Boris Trajkowski stwierdził zdecydowanie: „Nie mam wątpliwości, że to, co się stało w tym roku w Macedonii, miało swe korzenie w Kosowie, gdzie przed dwoma laty nasiliły się wielkoalbańskie aspiracje i dążenia do utworzenia czystych etnicznie państw. Stamtąd zostały one przeniesione do Macedonii. Kryzys macedoński – nie mam najmniejszych wątpliwości – to import z Prisztiny”. R. Bilski, *Macedonia nie chce być drugim Afganistanem*, „Rzeczpospolita”, 15 listopada 2001, <http://arch.rp.pl/a/rz/2001/11/20011115/200111150084.html?k=on;t=1999010120030219>

doprowadziła do zawarcia w dniu 13 sierpnia 2001 r. Ramowego Porozumienia w Ochrydzie.

W kończącym sześciomiesięczny konflikt zbrojny dokumencie uzgodniono, że:

a) język albański będzie drugim, obok macedońskiego, językiem urzędowym na obszarach, gdzie Albańczycy stanowią ponad 20% mieszkańców. Również w języku albańskim będą się toczyły obrady parlamentarne, ustawy zaś będą sporządzane w obu językach,

b) w roku 2004 skład osobowy policji ma odzwierciedlać skład etniczny społeczeństwa Macedonii. W szeregach policji zostanie przyjętych 1000 Albańczyków, wprowadzone zostaną mieszane albańskomacedońskie patrole,

c) z budżetu państwa będzie finansowane szkolnictwo wyższe w języku albańskim tam, gdzie Albańczycy stanowią ponad 20% ludności (państwo zacznie współfinansować albański uniwersytet w Tetowie),

d) prawosławie, islam i katolicyzm są religiami o jednakowym, równym statusie,

e) w preambule znowelizowanej konstytucji znajdzie się odniesienie do „obywateli republiki Macedonii” bez wyszczególnienia narodowości. Będzie stworzony system „podwójnej większości” w parlamencie – aby ustawa została uchwalona, musi ją poprzeć nie tylko połowa wszystkich deputowanych, lecz także połowa deputowanych, reprezentujących jedną z mniejszości,

f) Albańczycy uzyskają proporcjonalną reprezentację w Trybunale Konstytucyjnym i w administracji rządowej. Zostaną rozszerzone prerogatywy władz lokalnych, oznaczające w pewnym stopniu samorządność obszarów, na których przeważa ludność albańska.<sup>35</sup>

Parlament macedoński 6 września 2001 r. zaakceptował Ramowe Porozumienie, zaś pod koniec następnego miesiąca przyjął poprawki do konstytucji.<sup>36</sup> Nie obyło się jednak bez przeszkód. Poważny problem stanowiła preambuła do konstytucji. Część macedońskich posłów domagała się pozostawienia w niej odniesienia do „narodu macedońskiego”, zaś Albańczycy sprzeciwiali się jakimkolwiek zapisom, które sugerowałyby dominację tych pierwszych. W grudniu prezydent Boris Trajkowski rozpoczął proces ułaskawiania albańskich rebeliantów, zaś w styczniu 2002 r. macedoński parlament uchwalił ustawę o samo-

<sup>35</sup> R. Bilski, *Nie ma już o co walczyć*, „Rzeczpospolita”, 14 sierpnia 2001, <http://arch.rp.pl/a/rz/2001/08/20010814/200108140196.html?k=on;t=1999010120030219>; „Rocznik Strategiczny” 2001/2002, Warszawa 2002, s. 292.

<sup>36</sup> Decyzję tę Sekretarz generalny NATO, George Robertson, uznał za historyczną. Szerzej zob.: R. Bilski, *Tak – dla większych praw Albańczyków*, „Rzeczpospolita”, 7 września 2001, <http://arch.rp.pl/a/rz/2001/09/20010907/200109070153.html?k=on;t=1999010120030219>



rzędzie, dającą lokalnym władzom większe uprawnienia w dziedzinie gospodarki szkolnictwa, kultury i służby zdrowia.<sup>37</sup>

Czy jednak przedstawione powyżej działania gwarantować mogą pokój dla Macedonii? Jakkolwiek przyjęte uzgodnienia regulują szereg wskazywanych wcześniej kwestii sporych, niestety nie gwarantuje to pokojowego wygaszania konfliktu. Niewątpliwie wiele zależy będzie od faktycznej realizacji powyższych zapisów. Jest to jednakże tylko jeden z czynników stabilizacji – nikt nie może obiecać, iż zamieszkująca Macedonię mniejszość albańska po raz kolejny nie chwyci za broń, domagając się kolejnych zmian w konstytucji państwa czy wręcz jego podziału. Jest to tym bardziej prawdopodobne, iż pomimo zapewnień o sukcesie natowskiej operacji *Essential Harvest*<sup>38</sup>, w rękach albańskich separatystów wciąż znajduje się potężny arsenał broni.

Złowróżbnie brzmią zatem słowa długoletniego prezydenta Macedonii Kiro Gligorova. Stwierdził on: „W 1992 roku wywiad dotarł do tajnego archiwum. Z dokumentów wynikało, że w każdej albańskiej wiosce istnieje wojskowa struktura. Były tam adresy dowódców, składów broni, instrukcje postępowania w razie konfliktu z Macedończykami. Aresztowano członków sztabu. Przywódcy partii albańskich natychmiast zaprotestowali. Pokazałem im archiwum. Nie chcieli wierzyć. Kopie dokumentów przesłałem do kwatery NATO, do Unii Europejskiej. Oczekiwałem poparcia dla mojej decyzji o aresztowaniu osób przygotowujących rebelię. Tymczasem zaczęto naciskać, bym uwolnił Albańczyków. Po roku ogłosiłem amnestię. »Zacznijmy jeszcze raz, spróbujmy rozmawiać« – mówiłem do uwolnionych. Przytakiwali, ale nadal robili swoje. Już wówczas było jasne, że Albańczykom nie chodzi o szkołę i prasę”.<sup>39</sup>

### Mniejszości narodowe w Grecji

Struktura demograficzna Republiki Grecji jest jednorodna etnicznie. Około 96% obywateli liczącego 10,5 mln państwa stanowią Grecy. Pozostała część ludności to Turcy, Macedończycy, Bułgarzy, Albańczycy, Ormianie, Cyganie i Żydzi. Z uwagi na fakt, że prawie 98% ludności

<sup>37</sup> „Rocznik Strategiczny” 2001/2002, s. 292. *Jest porozumienie*, „Rzeczpospolita”, 27 października 2001, <http://arch.rp.pl/a/rz/2001/10/20011027/200110270080.html?k=on;t=1999010120030219>

<sup>38</sup> Do 25 września 2001 r. NATO zebrało od albańskich bojowników 3500 sztuk broni. Jednak strona macedońska twierdziła, iż w posiadaniu Albańczyków znajduje się między 60–80 tys. sztuk. Szerzej zob.: „Rocznik Strategiczny” 2001/2002, s. 292.

<sup>39</sup> R. Bilski, *Strach przed nową wojną*, „Rzeczpospolita”, 12 sierpnia 2002, <http://arch.rp.pl/a/rz/2002/08/20020812/200208120071.html?k=on;t=1999010120030219>

należy do greckiego Kościoła prawosławnego brak jest konfliktów na tle religijnym.<sup>40</sup>

Kwestie etniczne stanowią punkt zapalny w stosunkach albańsko-greckich oraz grecko-macedońskich. W tym drugim przypadku problem komplikują jeszcze szersze uwarunkowania historyczne.

Geograficzne granice Macedonii nie pokrywają się z dzisiejszymi uregulowaniami terytorialnymi, będącymi skutkiem decyzji politycznych. W ich wyniku obecna Republika Macedonii leży na obszarze zwanym Macedonią Wardarską, zaś Macedonia Egejska, południowa część historycznej Macedonii, stanowi dzisiaj prowincję w północnej Grecji. Rejon ten zamieszkuje ludność grecka i macedońska. Liczbę tej ostatniej szacuje się na 150–250 tys. Jednakże władze greckie nie uznają tych danych. Według strony macedońskiej w Macedonii Egejskiej po macedońsku mówi 240 tys. osób. Grecy twierdzą, iż liczba ta stanowi tylko nieco ponad 48 tys. ludzi.<sup>41</sup>

Konflikt na linii Skopje–Ateny dotyczy zamieszkującej w Grecji macedońskiej mniejszości. W okresie II wojny światowej na mocy porozumienia jugosłowiańskich i greckich komunistów utworzono w Grecji Słowiańsko-Macedoński Front Narodowyzwoleńczy (SNOF), działający pod komendą komunistycznej greckiej Ludowej Armii Wyzwolenia Narodowego (ELAS). Podsycane przez partyzantów Tity idee samookreślenia i obietnice utworzenia republiki autonomicznej powodowały, że ludność macedońska masowo zasilala oddziały SNOF.

Poparcie słowiańskiej ludności w Macedonii Egejskiej dla idei „wolnej Macedonii” wzmogło jeszcze utworzenie po wojnie w ramach Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii – Ludowej Republiki Macedonii.

Kiedy w marcu 1946 r. greccy komuniści rozpoczęli walkę z oddziałami rządowymi, chcąc uzyskać międzynarodowe poparcie, Komunistyczna Partia Grecji (KKE) wystosowała apel do „narodów bałkańskich” o obronę mniejszości słowiańskiej w północnej Grecji. W odpowiedzi Tito publicznie ogłosił, iż Jugosławia nie pozostawi ludności słowiańskiej wobec greckich prześladowań, zaś pogranicze jugosłowiańsko-greckie stało się miejscem powstawania zbrojnych oddziałów. W grudniu 1946 r. Grecja na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ oskarżyła Jugosławię (oraz Albanię i Bułgarię) o ingerencję w sprawy wewnętrzne i wspieranie komunistycznej partyzantki.<sup>42</sup>

Poparcie Tity dla komunistów greckich ustało, gdy opowiedzieli się oni za Stalinem. W wyniku nacisków z Moskwy KKE, zamiast deklaro-

<sup>40</sup> A. M. Brzeziński, dz. cyt., s. 16–17.

<sup>41</sup> I. Stawowy-Kawka, dz. cyt., s. 287.

<sup>42</sup> A. M. Brzeziński, dz. cyt., s. 118–119, 130–134.

wanej wcześniej autonomii, poparła koncepcję niezależnej i zjednoczonej Macedonii. Dla Tity było to nie do przyjęcia. W swym oficjalnym stanowisku Komunistyczna Partia Jugosławii stwierdziła, że „utworzenie niezależnego państwa macedońskiego [...] jest nieaktualne, ponieważ odwraca uwagę narodu greckiego i Macedończyków w Macedonii Egejskiej od walki przeciwko monarchofaszystom, a polityka taka jest jednocześnie skierowana przeciwko LFRJ”.<sup>43</sup> W efekcie 10 lipca 1949 r. jugosłowiański przywódca zamknął granicę z Grecją. Działanie to pośrednio doprowadziło do ostatecznej porażki sił komunistycznych oraz do fali macedońskiej emigracji, powodowanej obawami represji ze strony władz greckich. Ich liczbę szacuje się na ok. 55 tys. osób. W następnym roku Tito oświadczył, iż Jugosławia nie ma pretensji terytorialnych do Macedonii Egejskiej; w efekcie oba państwa zaniechały sporu w kwestii macedońskiej.<sup>44</sup>

Koniec wojny domowej rozpoczął trwającą faktycznie do dnia dzisiejszego, z różnym wszakże nasileniem, silną politykę hellenizacyjną greckich Słowian. W roku 1984 władze zezwoliły na powrót Greków, którzy emigrowali z kraju po wojnie domowej. Jak pisze Irena Stawowy-Kawka, „tego prawa nie otrzymali egejscy Macedończycy. Tylko ci, którzy zadeklarowali narodowość grecką, mogli powrócić do kraju, oni też mieli prawo do własności pozostawionej przez nich po wojnie domowej [...]. Reemigracja miała charakter indywidualny [...]. Każdy przypadek rozpatrywano oddzielnie, narażając powracających na niedogodności maszyny biurokratycznej”.<sup>45</sup>

Szerokie były też postulaty wysuwane w latach 80. XX w. przez działające legalnie w Grecji organizacje macedońskie. Domagano się prawa powrotu oraz zwrotu pozostawionych majątków, zapewnienia podstawowych praw i wolności, nauki w języku macedońskim, swobodnego dostępu do szkół, mediów oraz funkcjonowania instytucji kulturalnych.<sup>46</sup>

Konflikt grecko-macedoński wstąpił w nową fazę po ogłoszeniu przez Macedonię niepodległości w grudniu 1991 roku. Ateny, dostrzegając w tym zagrożenie własnej integralności, przez dwa lata blokowały międzynarodowe uznanie macedońskiej niepodległości. Mimo greckiego sprzeciwu Macedonia została przyjęta do ONZ 8 kwietnia 1993 r. jako „Była Jugosłowiańska Republika Macedonii” (FYROM). Do koń-

<sup>43</sup> Szerzej zob.: I. Stawowy-Kawka, dz. cyt., s. 274–276.

<sup>44</sup> A. M. Brzeziński, dz. cyt., s. 134, 151–152; M. Polkowska, dz. cyt., s. 85.

<sup>45</sup> I. Stawowy-Kawka, dz. cyt., s. 285–286.

<sup>46</sup> Tamże.

ca roku została pod tą nazwą uznana przez wszystkie, z wyjątkiem Grecji, państwa UE.<sup>47</sup>

W obliczu nieskuteczności swej polityki Grecja zdecydowała się na wprowadzenie embarga w dniu 16 lutego 1994 roku. Port w Salonikach został zamknięty dla statków macedońskich. Nowo powstała Republika Macedonii znalazła się wówczas w niezwykle trudnej sytuacji gospodarczej i politycznej.<sup>48</sup>

Co spowodowało tak ostrą reakcję Aten? Powodów niewątpliwie jest kilka. Po pierwsze, mająca korzenie w starożytności nazwa „Macedonia” w opinii Aten zastrzeżona może być tylko dla północnej prowincji Grecji. Także macedońska flaga, z umieszczonym na niej symbolem szesnastoramienną gwiazdy z grobu Filipa II Macedońskiego, ojca Aleksandra Wielkiego, stanowiła dla Greków zagarnianie ich dziedzictwa kulturowego.<sup>49</sup>

Grecy oskarżyli Skopje o ukryte roszczenia terytorialne względem Macedonii Egejskiej, tym bardziej że po przeciwnej stronie pojawiały się wypowiedzi dotyczące uciskania i hellenizowania żyjącej w Grecji słowiańskiej ludności. Dodatkowo kontrowersje wzbudził art. 49 macedońskiej konstytucji, stwierdzający, iż „Republika troszczy się o sytuację i prawa osób narodowości macedońskiej w krajach sąsiednich oraz o emigrantów z Macedonii, wspiera ich w rozwijaniu kultury narodowej i umacnianiu więzi z krajem. Republika Macedonii troszczy się o kulturalne, ekonomiczne i socjalne prawa obywateli Republiki Macedonii za granicą”.<sup>50</sup> Sytuacji nie załagodziły wprowadzone pod naciskiem państw zachodnich poprawki do macedońskiej ustawy zasadniczej w dniu 6 stycznia 1992 r., choć stwierdzały one wyraźnie, że „Republika Macedonii nie ma roszczeń terytorialnych wobec państw sąsiednich” oraz że „nie ingeruje przy tym w suwerenne prawa innych państw ani w ich sprawy wewnętrzne”.<sup>51</sup> Stanowisko Grecji nie uległo zatem zmianie.

<sup>47</sup> J. Kukułka, dz. cyt., s. 544–546. Analizując na przestrzeni wieków skomplikowane losy Macedonii, w kontekście powyższego, Norman Davies pisze ironicznie: „Równie dogodna mogłaby się okazać jakaś interesująca mnemotechniczna nazwa w rodzaju BYPRITRGRZBIBUSWPOSEJ: „Była Prowincja Ilirii, Tracji, Grecji, Rzymu, Bizancjum, Bułgarii, Serbii, Wysokiej Porty, Serbii i Jugosławii”. Szerzej zob.: N. Davies, *Europa*, Kraków 2001, s. 165–166.

<sup>48</sup> Szerzej zob.: A. M. Polkowska, dz. cyt., s. 90–94.

<sup>49</sup> W roku 1977 grecki prof. M. Andronicos odnalazł w Verginie grobowiec Filipa II Macedońskiego. Odkrycie to potwierdzało – w rozumieniu władz greckich – greckość Macedonii. Jest ona jednakże faktem dyskusyjnym. Zob. np. M. Tanty, dz. cyt., s. 54–66.

<sup>50</sup> *Konstytucja Republiki Macedonii*, s. 30.

<sup>51</sup> Tamże, s. 55.

W obliczu silnej presji międzynarodowej i krytyki greckiej polityki do porozumienia o normalizacji stosunków doszło w Nowym Jorku 13 września 1995 roku. Dokument ten nie zawiera jednakże nazwy żadnego z państw, które określone są jako „Strona pierwsza” i „Strona druga”. Potwierdzone w nim zostały: nienaruszalność granic, respektowanie suwerenności i integralności terytorialnej Macedonii oraz wyrzeczenie się groźby użycia siły.

Choć stosunki grecko-macedońskie uległy pewnej poprawie, w dalszym ciągu dalekie są one od normalności. Macedończycy nie mają szkół, w których możliwa byłaby nauka w języku macedońskim (w efekcie niska jest umiejętność pisania w tym języku). Grecy krytycznie odnoszą się do prób integracji macedońskiej mniejszości. Przykładem tego może być spalenie lokalnego biura pierwszej słowiańskiej partii politycznej „Vinožito” („Tęcza”), co było zapewne odwetem za wywieślenie na budynku partii dwujęzycznego szyldu. Dodatkowo czterem założycielom partii wytoczono wówczas proces za zakłócanie porządku publicznego.<sup>52</sup>

Mimo to podkreślić należy, iż Macedończycy mogą bez problemu uczyć się i studiować, nie są dyskryminowani na rynku pracy. Jak pisze Teresa Stylińska, „Nie ma też żadnej propagandy, wymierzonej przeciwko słowiańskim mieszkańcom północnej Grecji. Ale po cóż miałyby być, skoro i mniejszości nie ma, a ci, którzy twierdzą, że są mniejszością, tak naprawdę wcale nią nie są? To z pozoru karkołomne rozumowanie dla Greków jest czymś oczywistym”.<sup>53</sup>

Podsumowując, stwierdzić należy, że zarówno w kołach rządowych, jak i w społeczeństwie greckim w dalszym ciągu dominuje pogląd, iż:

a) język macedoński i narodowość macedońska nie istnieją, Słowianie zaś zamieszkujący w Macedonii Egejskiej to oficjalnie Sławofoni, czyli Grecy mówiący w języku słowiańskim (potocznie i nieoficjalnie nazywa się Macedończyków Bułgarami, Bułgarofonami lub wreszcie Endopami, tj. tutejszymi z urodzenia),

b) pojęcie *Macedonii* jest nazwą geograficzną uwarunkowaną historycznie, nie wskazuje ono w żadnym wypadku na narodowe pochodzenie jej mieszkańców,

c) Macedonia Egejska, Wardarska i Piryńska nie wykazują cech jedności ekonomicznej, etnicznej i językowej,

d) utworzenie Republiki Macedonii i kształtowanie macedońskiej

<sup>52</sup> T. Stylińska, *Drugie życie gwiazdy z Werginy*, „Rzeczpospolita”, 5 maja 2001, <http://arch.rp.pl/a/rz/2001/05/20010505/200105050004.html?k=on;t=2000010120030403>

<sup>53</sup> Tamże.

odrębności narodowej było efektem antygreckiej polityki Komunistycznej Partii Jugosławii.<sup>54</sup>

Oficjalne uznanie macedońskiej mniejszości stanowi zatem w dalszym ciągu problem odległej przyszłości.

### Mniejszości narodowe w Bułgarii

Struktura etniczna 8,3 mln Bułgarii przedstawia się następująco: 83,6% obywateli stanowią Bułgarzy, zaś dalsze grupy to zwłaszcza Turcy (9,5%), Romowie (4,6%) oraz inne mniejszości, w tym Macedończycy (2,3%). Powyższe podziały pokrywają się ze strukturą wyznaniową. 83,8% obywateli jest członkiem autokefalicznej bułgarskiej Cerkwi prawosławnej, zaś 12,1% obywateli to muzułmanie.<sup>55</sup>

W Bułgarii, podobnie jak w pozostałych państwach regionu, problemy etniczne warunkowane są zaszczościami historycznymi. Dotyczą one zwłaszcza mniejszości tureckiej i macedońskiej.<sup>56</sup>

Macedończycy zamieszkują rejon tzw. Macedonii Piryńskiej.<sup>57</sup> Podobnie jak w Grecji także w Bułgarii poddani zostali oni polityce przymusowej asymilacji. Po podpisaniu w 1919 r. traktatu z Neuilly i po uzgodnieniach grecko-bułgarskich na te ziemie sprowadzono z Grecji 53 tys. Macedończyków. Do połowy lat 50. XX w. w spisach ludności Macedonii Piryńskiej Macedończycy w ogóle się nie pojawiają. Dopiero w 1956 r., na fali ocieplenia relacji jugosłowiańsko-bułgarskich, w spisie ludności Bułgarii Macedończycy stanowią 63,7% ludności Macedonii Piryńskiej.<sup>58</sup>

Od roku 1958 ma miejsce odejście od polityki uznawania narodu macedońskiego. W jej wyniku problem macedoński stał się przedmiotem sporów politycznych na linii Sofia–Belgrad. Pierwsza strona uznawała Macedończyków za Bułgarów, negując przy tym istnienie narodu macedońskiego, wykreowanego według Sofii przez antybułgarską politykę Belgradu. Komuniści jugosłowiańscy zdecydowanie sprzeciwiali

<sup>54</sup> I. Stawowy-Kawka, dz. cyt., s. 286–287.

<sup>55</sup> Szerzej zob.: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bu.html>

<sup>56</sup> W celu analizy pominiętej w niniejszym artykule problematyki mniejszości tureckiej w Bułgarii, szerzej zob.: M. Żmigrodzki, *Przejawy dyskryminacji mniejszości narodowych i religijnych w Bułgarii*, [w:] *Samoidentyfikacja mniejszości narodowych i religijnych w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. A. Czarnocki, Lublin 1998, s. 85–95. Zob. także: J. Jackowicz, *Polityka zagraniczna współczesnej Bułgarii*, Warszawa 1995.

<sup>57</sup> Stanowi ona, obok wskazywanych powyżej Macedonii Wardarskiej i Egejskiej, trzecią część historycznej Macedonii, podzielonej dziś między Bułgarię, Macedonię (FYROM) i Grecję.

<sup>58</sup> A. M. Polkowska, dz. cyt., s. 107–108.

się powyższej koncepcji, wskazując na bułgarski szowinizm i mieszanie się w wewnętrzne sprawy Jugosławii. Nieustannie mnożyły się wzajemne oskarżenia i ostre polemiki. Jak pisze I. Stawowy-Kawka, „zwłaszcza w wystąpieniach historyków obu krajów zaczęły występować duże różnice w interpretowaniu tych samych wydarzeń historycznych i przedstawianiu postaci macedońskiego ruchu wyzwolenczego”.<sup>59</sup>

Bułgaria konsekwentnie trwała przy swym stanowisku. Mimo to w dniu 15 stycznia 1992 r., co warte jest podkreślenia, jako pierwsza uznała niepodległość Republiki Macedonii.<sup>60</sup> W dalszym ciągu Sofia nie uznała jednak istnienia języka macedońskiego, wskazując, że jest to tylko zachodniobułgarski dialekt, na potrzeby którego zmodyfikowano nieco cyrylicę.

Stan ten – przynajmniej formalnie – uległ zmianie, kiedy na mocy podpisanej w dniu 22 lutego 1999 r. bułgarsko-macedońskiej deklaracji Bułgaria uznała język macedoński za urzędowy w Republice Macedonii. W efekcie możliwe stało się jego oficjalne używanie we wzajemnych stosunkach dyplomatycznych. Jest to niewątpliwie istotny postęp, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę to, że dotychczas, według Sofii, język macedoński nie istniał, w Macedonii zaś mówiło się po bułgarsku.<sup>61</sup> Obie strony porozumienia wyrzekły się wszelkich roszczeń terytorialnych oraz wzajemnych pretensji.<sup>62</sup>

Jednakże kwestia macedońskiej mniejszości – konsekwentnie nieznanawanej przez bułgarskie władze – po raz kolejny zantagonizowała wzajemne relacje już w rok później, kiedy to bułgarski Trybunał

<sup>59</sup> I. Stawowy-Kawka, dz. cyt., s. 283–284. Przykładowo, Konstantyn Kosew, pisząc o postanowieniach traktatu berlińskiego z 1878 r., wskazuje, iż podzielił on naród bułgarski na trzy części. Jedną z nich, „Bułgaria południowo-zachodnia, tj. niemal cała Macedonia, wracała ponownie w granice Imperium Osmańskiego. Te historycznie niesprawiedliwe uchwały kongresu berlińskiego wywołały gwałtowny protest i oburzenie całego narodu bułgarskiego”. Historycy bułgarscy mają także tendencje do przesadnego podkreślania bułgarskiej genezy niepodległościowych ruchów macedońskich w II poł. XIX wieku. Szerzej. zob.: *Bułgaria. Zarys dziejów*, red. I. Dymitrow, Warszawa 1986, s. 190–191, 216.

<sup>60</sup> Być może jednak po to, aby utrudnić zbliżenie Aten i Belgradu.

<sup>61</sup> Na tym tle doszło parokrotnie do skandali dyplomatycznych. Kiedy w 1994 roku strona macedońska zażądała, aby uzgodnione porozumienie podpisane zostało „w języku macedońskim i bułgarskim”, strona bułgarska odmówiła podpisania. Dochodziło także do sytuacji, gdy podczas spotkania prezydentów obu państw Kiro Gligorov, prezydent Macedonii korzystał z pomocy tłumacza, wskazując, że bułgarski jest dla niego „językiem obcym”, zaś prezydent Bułgarii Żelio Żelew obył się bez tłumacza, gdyż dla niego rozmowa toczyła się w języku bułgarskim. J. Jackowicz, dz. cyt., s. 20–21.

<sup>62</sup> Zob.: M. Suchowiejko, *Bułgaria – Macedonia: Wspólny język*, „Rzeczpospolita”, 11 lutego 1999, <http://arch.rp.pl/a/rz/1999/02/19990211/199902110127.html?k=on;t=1998012620030328>; „Rocznik Strategiczny” 1999/2000, Warszawa 2000, s. 234–235, 432.

Konstytucyjny zdelegalizował ugrupowanie mniejszości macedońskiej (OMO-Ilinden-Pirin)<sup>63</sup>, oskarżając ją o sprzeczne z bułgarską konstytucją głoszenie haseł separatystycznych. W Macedonii odbyła się antybułgarska demonstracja, oficjalne poparcie dla OMO-Ilinden-Pirin złożył także parlament republiki, w prasie zaś pojawiły się oskarżenia o powrót Sofii do „tradycji wielkobułgarskich i antymacedońskich”.<sup>64</sup>

Powyższą sytuację trafnie charakteryzował Jerzy Jackowicz, pisząc, że „Bułgarzy nie pogodzili się jeszcze z odrębnością narodową mieszkańców Macedonii Wardarskiej, a Macedończycy w Skopje – z bułgarskim charakterem Macedonii Piryńskiej”.<sup>65</sup>

W chwili obecnej kwestie mniejszości narodowych w Republice Bułgarii pozostają więc istotnym elementem tak jej polityki wewnętrznej, jak i stosunków bułgarsko-macedońskich.

### Uwagi końcowe

Bałkany stanowią region, w którym w dalszym ciągu żywe są dążenia państwowotwórcze i narodowowyzwoleńcze, często rozumiane i realizowane w iście XIX-wieczny sposób. Jest to następstwo wielowiekowej dominacji w regionie mocarstw zewnętrznych, które powyższe dążenia blokowały lub znacząco ograniczały. Późne przebudzenie narodowe części mieszkańców regionu stanowi niewątpliwie kolejny negatywny skutek obcej dominacji.

Okupacja Bałkanów powodowała, iż sporne i niedookreślone są granice dzisiejszych państw narodowych, gdyż przez długi okres podmioty te nie istniały lub w ogóle wcześniej nie powstały. Ponadto granice państw, sztucznie uregulowane w wyniku decyzji politycznych, powo-

<sup>63</sup> Zjednoczona Macedońska Organizacja-Ilinden-Pirin jest umiarkowanym ugrupowaniem mniejszości macedońskiej. Została ona zarejestrowana, kiedy to w lutym 1999 r. Bułgaria i Macedonia zawarły deklarację o współpracy. Celem działania partii jest uzyskanie praw mniejszościowych dla Macedończyków w Bułgarii, prowadzone jest także upowszechnienie macedońskiej historii i kultury. Co ciekawe, już w 1995 r. prokurator generalny Bułgarii domagał się zmiany kodeksu karnego, umożliwiającej karanie „antybułgarskiej działalności grupy osób podburzanych lub bezpośrednio wspomaganych finansowo przez obce państwa”. Chodziło m.in. o OMO-Ilinden-Pirin i o wypowiedzi jej lidera, oskarżającego Bułgarię o szykany i prześladowanie ludności macedońskiej oraz opowiadającego się za autonomią dla Macedonii Piryńskiej. M. Suchowiejko, *Kara dla zdrajców ojczyzny*, „Rzeczpospolita”, 12 kwietnia 1995, <http://arch.rp.pl/a/rz/1995/04/19950412/199504120041.html?k=on;t=1994022620030328>

<sup>64</sup> Tenże, *Powrót do antymacedońskiej tradycji*, „Rzeczpospolita”, 11 marca 2000, <http://arch.rp.pl/a/rz/2000/03/20000311/200003110060.html?k=on;t=1998012620030328>

<sup>65</sup> J. Jackowicz, dz. cyt., s. 21.



dują, iż mówić możemy o narodach podzielonych i na siłę włączonych w granice krajów sąsiednich.

Rejon Bałkanów stanowił miejsce licznych ruchów migracyjnych, a w ich następstwie mieszania się ludności i zacierania się granic etnicznych. W efekcie te same obszary zaczęły być postrzegane przez zamieszkujące wielonarodowe państwa społeczności za ich terytoria etniczne, tj. obszary im przynależne, związane z własną kulturą i tradycją. Rodziło to konflikty, w których dominacja jednej grupy oznaczała zwykle dyskryminację pozostałych. Powstałe w ich wyniku nacjonalizm i wrogość w stosunku do obcych, będące w istocie sposobem obrony własnej tożsamości, silne są do dnia dzisiejszego i stanowią swoiste kulturowe dziedzictwo Bałkanów.

Dodatkowo, polityka okupantów, pociągająca za sobą represje ludności, przyczyniła się do powstawania silnych uprzedzeń na tle narodowościowym. Spotęgowane zostały one przez antagonizację i przeciwstawianie interesów narodów bałkańskich, stających naprzeciw sobie, często w imię interesów państw zaborczych.

Po zakończeniu zimnej wojny i pozostawieniu Bałkanów samym sobie, zadawnione konflikty na tle narodowościowym dały o sobie znać ze zdwojoną siłą. Najbardziej krwawym przykładem były wydarzenia w b. Jugosławii. Jednakże podobne problemy odnaleźć można w innych państwach. Istnieją one i destabilizują sytuację w regionie, stanowiąc potencjalne zarzewie przyszłych konfliktów.

Mimo tezy o zderzeniu cywilizacji i religijnym podłożu wydarzeń mających miejsce na Półwyspie Bałkańskim, ich genezy – jak się wydaje – szukać należy w nieuregulowanych problemach etnicznych. W dalszym ciągu stanowią one potencjalne zagrożenie dla stabilności i bezpieczeństwa nie tylko regionu, ale i całego kontynentu.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że mniejszości narodowe na Bałkanach to zarzewie dalszych napięć i kryzysów. Warunkują one bowiem w sposób istotny stosunki międzynarodowe, destabilizując państwa od wewnątrz oraz stanowiąc przyczynek do napięć między nimi. Nierozwiązane kwestie mniejszości narodowych oraz polityka dyskryminacji powodują, że region Bałkanów pozostaje dzisiaj najbardziej niestabilną częścią Europy.

### Summary

The end of Cold War and the period of 1990s displayed the new aspect of 'revivification' of nations. This new dimension was closely linked to the issue of revitalization of ethnic minorities in Europe, which determines relations

between states in substantial way. Such a situation is urgent especially on the Balkans – region called “pot of nations”.

The article presents problems, which concern ethnic minorities of chosen states on the Balkans: Albania, Bulgaria, Greece and Macedonia.

The author indicates historical, decisive factors for the situation of ethnic minorities in the region. He reflects as well on a present state with regard to the ethnic issue. As an experience from history of this part of Europe shows, unresolved ethnic questions could lead to an escalation toward a conflict on the further scale. Willing to evade such circumstances, states should try to cope with problems relating to ethnic minorities through mutual activities.

*Krzysztof Nowaczek*

---

UMCS, Political Science, V year

## EUROPEANIZATION OF DOMESTIC POLICY TOWARDS IMMIGRATION

---

*Europeizacja polityki krajowej wobec procesów imigracyjnych*

“Europeanization matters” – this is the statement supported by Maria Green Coles, James Caporaso and Thomas Risse, the authors of the book *Transforming Europe*. The authors define Europeanization as the emergence and development at the European Level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem solving that formalize interactions among the actors, and of policy networks specializing in the creation of authoritative European rules.

Many other scholars would probably agree with the thesis mentioned in the first sentence. But does it really matter in all fields of political, economic and social spheres? Isn't it strictly connected with policy involved in the first pillar of the European Union? Does intergovernmental character of the third pillar limit the scope of Europeanization? Are domestic immigration matters under the impact of European standards? Do countries have to harmonize their standards in this field due to the adaptational pressure?

If so, what is the specific character of these changes? Are these changes on a big scale or can they be described only as formal amendments? What is the role and challenges of certain states and certain bodies in this process? These research questions will be answered and elaborated in this paper.

By implementing the conceptual framework from the aforementioned publication, I would like to present, firstly, the character of immigration in the European Union. The research question implies the fact that there is common policy of the European Union towards immigration. Hence, it will be another task to show that there are common standards in this field. Despite the fact that until the Amsterdam Treaty all issues connected with this policy had been in the

framework of the third, intergovernmental pillar and afterwards even supranational character of certain fields did not accelerate much the process of harmonization, it is possible to outline the main directions of harmonization.

However, if these common standards exist and put pressure upon member states, it is essential to observe what kind of pressure it is and how strong these forces are. The answer of certain states to this pressure varies. I have chosen one country, Germany, and on the base of case study I will try to outline the differences between European level and domestic level in the field of policy towards immigration as well as how the former one influences the latter one and vice-versa. There are also certain bodies (governmental, intergovernmental and nongovernmental) and their involvement might play an extremely important role. Undoubtedly, all countries and their priorities had enormous impact on the shape of Europeanization. I would like to emphasize the fact that my research mostly focuses on the activities in the framework of the European Union, although it is necessary to remember about other contexts (such as humanitarian context – 1951 Geneva Convention, the UNHCR or the Council of Europe).<sup>1</sup>

Main sources of my research were written publications found both in a library and in Internet. I also browsed “The Economist” to find most objective approach towards this issue in media. Statistical data from Eurostat web-page were useful in showing present situation of immigration in the European Union.

## 1. European level

### 1.1. Historical and social background of immigration into the European Union

Post-war period was considered to be the time during which many essential changes took place in Western Europe. One of them was the fact the hitherto homogeneous society in terms of nationalities became multinational. It was due to the process of flow of immigrants. Certain countries, especially those seen as safe and rich ones, welcomed newcomers.

It is possible to distinguish four groups of immigrants.<sup>2</sup> The first group is considered as the legacy of a number of host countries' former

---

<sup>1</sup> S. Lavenex, *The Europeanisation of refugee policies: between human rights and internal security*, Hampshire 2001, Ashgate Publishing Company, p. 138.

<sup>2</sup> R. Rosemarie, *Western European Responses to migration*, [in:] M. Weiner [ed.], *International Migration and Security*, Oxford 1993, p. 108.

colonial relationship. It includes aliens from the New Commonwealth in the United Kingdom; the West Indians, Moluccans and Surinamse in the Netherlands; West Indians and some Algerians in France. The inflow of these immigrants has slowed down, but still their own and their children's and grandchildren's integration into society cause many problems.<sup>3</sup>

Another group of immigrants are labour migrants. These movements began in the end of 50s when certain Western states, because of economic reasons, encouraged foreigners to immigrate primarily to Belgium, Germany, the Netherlands, Sweden, and France. Temporary guest workers were staying on and bringing their families. Twenty years later host countries limited this possibility, which caused social tension. With respect to this group of immigrants, it is worth mentioning that such countries as Italy, Greece or Spain have undergone a migration transition. They used to be exporters of a large number of labour migrants. Now, due to economic, social and geographical reasons they have become countries of immigration. Other aspects in this case are continued family reunification and reemigration.<sup>4</sup>

Other groups that create major policy debates are asylum seekers and illegal immigrants. When it comes to the former group, the number of asylum applicants is increasing and recognition rates are falling. During 90s, most refugees arrived from the Former Yugoslavia, Romania, Bulgaria, Turkey, Iran, Sri Lanka, Lebanon, Ghana, Zaire and Somalia. On the one hand, member states felt responsible for asylum seekers (because of humanitarian reasons) but on the other asylum systems in all states proved to be inefficient.

Illegal immigrants are those newcomers who entered the host countries legally and overstayed their visas, some had entered clandestinely without documents (via long coastlines or in trucks etc.), and some were rejected asylum seekers who stayed on illegally in the host countries.<sup>5</sup> For them, the rewards are often so large, and the penalties for failure so devastating, that they create a huge temptation to take risks, to bend the rules and to lie.<sup>6</sup>

According to Eurostat, during 2000, the EU population increased by slightly more than one million. This growth was mainly due to the net inflow of international migrants (680 thousand). Without international migration, Sweden, Germany, Greece, Italy would experience decrease in number of inhabitants. In these countries, more than half

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 109.

<sup>4</sup> R. Rosemarie, *op. cit.*, pp. 109–111.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 111–120.

<sup>6</sup> *A survey of the Netherlands*, "The Economist", May 4, 2002.

a number of immigrants is non-EU nationals<sup>7</sup> (and this group is mainly considered in formulating the EU approach towards immigration).

Push/pull factors theory explains the reasons for leaving by migrants their countries of origin and choosing new host places. Main push factors are wars, internal conflicts, totalitarian regimes, exodus, discrimination, terror, breaching human rights, poverty, starvation, unemployment, very low wages and natural disasters. Emigrants who leave their home countries base their choice on the following factors: security, social and economic terms, job-market structure, possibilities of further education, reunion of families, democracy, human rights protection.<sup>8</sup> What is more, a network of friends and relatives lowers the barriers to migrating.<sup>9</sup>

### 1.2. The European Union policy towards immigration

According to most scholars, the term Europeanization refers to the process of institution building at the European level. Despite the fact that lately more and more researches are directed into national level in the view of Europeanization, still majority of them focus on higher regional level. In this section I would like to present process of building new rules in the field of European policy towards immigration. In practice, it means development of formal and informal rules, procedures, norms and practices governing politics at the European level.<sup>10</sup> Some of them have direct impact upon domestic structures; however most of them have non-binding character (at least at the beginning of this process).

The first steps towards common European immigration policy were taken in the 70s. In 1976, Council Resolution, based on the Commission's recommendations, was issued. Member countries were encouraged to adopt common migration policies toward non-member countries in consultation with the Commission. On the base of existing legislation the Commission did not have the right to go further in the aspect of immigration at that time.

Among member states certain common trends and concerns were possible to be distinguished. First of all, illegal immigration became a

---

<sup>7</sup> *Migration keeps the EU population growing 2002*, <<http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/>> accessed on January 20, 2003.

<sup>8</sup> K. Hailbronner, *Immigration and asylum law and policy of the European Union*, The Hague 2000, Kluwer Law International, pp. 16–23.

<sup>9</sup> *A survey...*

<sup>10</sup> M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse, *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London 2001, Cornell University Press, pp. 3–4.

very burning issue. Other matters concerned fraudulent asylum claims. Member States decided also to put stress on integration of foreign residents (in aspects of social, cultural, labour market issues) and efforts to combat xenophobia and intolerance.

A decision from July 1985 upon 'achieving progress towards a harmonization of national legislation on foreigners' caused much controversy among members. The general idea of Commission proposal was that in case of the situation when any member-state wants to introduce law concerning third-country workers (and their families) in the areas of entry, residence and employment, including illegal entry, advance notes should be sent to European structures. Opponents of that kind of restriction stressed the fact that probably that the Commission had no competence to issue that kind of proposals.

In June 1985, the Commission presented White Paper to the Milan Council and recommended coordinating member states' refugee, asylum and visa policies and reaching agreement on the status of Third Country Nationals (TCNs).

Signing the Single European Act in February 1986 (the act came into force in July 1987) changed the perception of immigration policy in all member states. Although it does not mention common immigration policy, Article 8A created an area without internal frontiers in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured. This article caused many disputes among those who referred this also to non-member-state nationals (the Commission) and those (especially Great Britain and Greece) who interpreted it exclusively to Community nationals. However this disagreement did not change the fact that security (one of the priorities) could not be fully achieved without closer cooperation in the immigration matters.

In 1986 in London the ministers responsible for immigration created Ad Hoc Immigration Group of Senior Officials (AHIG). The main general issues to consider for this new-established body were the following: improving checks at external frontiers (controls at seaports and airports), examining possibility of introducing common visa policy, eliminating asylum abuse and exchanging of information.

Just next to AHIG, other important body that dealt with immigration issues was working, namely the TREVI Group, established in 1976 on the British initiative. Since 1980, senior justice and interior officials also dealt with illegal immigration and asylum flows. The TREVI Group Meeting in Dublin in June 1990 concerned an agreement on a program that would lead to reinforcing and building cooperation on illegal immigration.

On 7 December 1988, Communication of the Commission was issued and consisted of the elements of subsidiary. The Community should act only in these aspects of immigration area in which common action would lead to achieving the goal in the best way.

During the Council Meeting in December 1988 in Rhodes, the Council asked each member state to appoint one person who would deal with matters relating to the free movement of persons (also with the participation of the Commission). This was the first step to establish The Coordinators' Group on the Free Movement of Persons.

The Dublin Convention was signed by eleven states on 15 June 1990 (Denmark joined them the very next year). To prevent multiple applications by asylum seekers and problem of the 'refugee in orbit', signatories decided which state would be responsible for consideration of an application. The criteria for determining which state is responsible for examining asylum application were based on certain factor. These factors were based on the facts if the applicant has a close family member, in case of issuing a transit visa, either destination country or a country that issued a visa or the state issuing a residence permit or entry visa. The Convention includes also procedures of transfer of the applicant and time limits to determine which state is responsible for considering an asylum application. The biggest obstacle to implement the Convention was the fear of losing control upon national standards of that issue.

The Treaty on European Union established three pillars of the European Union with the third pillar (Title VI) dedicated to Judicial and Home Affairs cooperation. Article K.1 (now Article 29) included matters of common interest (9 areas) in achieving the objectives of the Union. The first three were: asylum policy, rules governing the crossing of the Community's external borders, immigration policy and policy regarding TCNs.

On the base of Article K.3 (now Article 31), the Commission received the right of co-initiative on immigration matters, previously this right was guaranteed only for member states. Since then the Commission was even more involved in the policy upon immigration and asylum. The European Parliament got consultation authority on proposed legislation and the European Court of Justice implements and adjudicates disputes. Consultation and collaboration were the procedure for Community decision-making. Mechanisms for the Council started with joint positions on the initiative of either any member state or the Commission that can be adopted by the Council. Joint actions were taken only when common action would be more fruitful for achieving main goals of the EU than action of the single member states.



In the Treaty it is also stated how certain areas of the policy can be transferred from the intergovernmental pillar to the Community pillar. There must be unanimous agreement (after 1 January 1996 – qualified majority voting (QMV)) in the Council on the initiative of the Commission or a member state. It created expectations that common strategy can be achieved in the future.

The Ad Hoc Immigration Group's Subgroup on Asylum dealt with examination of the possibility of developing a computerized fingerprint identification system (EURODAC) to deter multiple filings by asylum seekers (the system was introduced no earlier than January 2003).

Because of the increasing number of asylum applicants (in Germany this number nearly doubled between 1991/1992), the Immigration Ministers issued two resolutions (the first one on the acceleration of asylum procedure and the second one on a harmonized approach to questions concerning host third countries) and a series of conclusions during the meeting of the Immigration Ministers in London on 30 November 1992. It was suggested that these rules should be incorporated into national law by 1 January 1995.

In June 1993, the Immigration Ministers issued non-binding Resolutions on the harmonization of national policies on family reunification and guidelines on admission of particularly vulnerable persons from the former Yugoslavia.

In November 1993, the Commission presented a Report to the Council on the possibility of applying Article K.9. to asylum policy. The report included dis- and advantages of transferring asylum policy to the Community's competence. Giving the Commission an exclusive (not shared) right of initiative would increase transparency and speed up the process, since it takes less time to implement the law than to ratify a convention. It was one of the first attempts to use the new-gained powers.

New framework for Union action established three groups of activities. The first one involved fighting with roots of immigration (human rights policies, humanitarian assistance, security policy, demographic policies and establishment of a migration 'observatory'). The second one was all about controlling, managing migration flows (a draft convention on family reunification, harmonization of policies for admission on humanitarian grounds: the call for common definition of a 'refugee', implementation of third-host-country principle and the principle upon manifestly unfounded asylum applications) and illegal (unauthorized) immigration: improvement information exchange, fight with illegal employment, development of repatriation guidelines, adoption and implementation of the revised draft External Frontiers Convention,

the agreement with safe third countries upon readmission. The last one put pressure on integration policies (harmonization of the legal status of immigrants, action against racial discrimination and xenophobia, actions to reduce unemployment among TCNs).

The Essen Council acknowledged already achieved progress towards the harmonization of asylum law and visa policy. By the Cannes Summit in June 1995, certain issues shall have been dealt, such as the list of third countries that need visa and creation of a uniform visa. It stressed the need of humanitarian assistance, and indicated that the preparation of member states to welcome large groups of refugees should be bigger.

According to Article K.9 of the TEU, till January 1, 1996, agreement upon a common negative list of countries that citizens would need visa must have been reached by unanimity, later by qualified majority. The first Commission's proposal (the list of 126 countries) was rejected mainly by UK (because of former colonies) and Italy. Other proposals during French Presidency that considered a common visa format and a common approach to illegal immigration and authorized employment were also rejected due to the Conservative wing in UK.<sup>11</sup>

Implementation of the Schengen Agreement (scheduled date till July 1995) was met with mixed feelings.<sup>12</sup> On the one hand, freedom of movement was stressed, but opponents used the argument of cross-border crime and illegal immigration. Freedom of movement caused many internal conflicts: France vs. the Netherlands (about soft drugs policy), Spain and Portugal had not sufficiently prepared data base about criminals, Germany vs. Italy (about illegal immigrants from Turkey and Albania, on one side, and from Serbia, on the other), Germany vs. Poland (long line on the border).

With the Amsterdam Treaty, asylum and immigration policies towards third nationals become a major priority of the EU policy-making.<sup>13</sup> Even before, by 1995, there had been massive criticism towards the third pillar by the Commission, the European Parliament and the Council. Hence, the Amsterdam Treaty was to be a comprehensive reform in this field. The most prominent were the institutional changes of asylum and immigration policy (moved to the first pillar) and incorporation the Schengen acquis into the EU framework. All changes submitted in Title IV EC ('Visas, Asylum, Immigration and other poli-

---

<sup>11</sup> D. G. Papademetriou, *Coming together or pulling apart? The European Union's struggle with immigration and asylum*, Washington 1996, Carnegie Endowment for International Peace, pp. 19–103.

<sup>12</sup> *Frontier wars*, "The Economist", January 10, 1998, pp. 12–13.

<sup>13</sup> S. Lavenex, *Migration and the EU's new eastern border: between realism and liberalism*, "Journal of European Public Policy" 2001, No. 8(1), p. 25.

cies related to the Free Movement of persons<sup>14</sup>) have to be implemented till 1 May, 2004, when transitional period in this field will be over.<sup>14</sup>

The main innovations were the strengthening of forms of flexible integration and the possibility of opt-outs introduced in this policy field. What is more, foreign policy was more connected to all issues concerning immigration (especially asylum and visa policies).<sup>15</sup> European Court of Justice received competence to give preliminary and interpretative rulings. The Treaty also put stress on the relationships between national administrations and European institutions.<sup>16</sup> New procedures in decision-making process might have meant that non-binding instruments would be replaced by binding one.<sup>17</sup>

After the end of the transitional period, countries will lose the power of initiative and the Council will be able to decide if certain matters in the Title IV can be taken in the co-decision framework.<sup>18</sup> These agreements were also confirmed in the Nice Treaty. Since coming into force the Amsterdam Treaty – 1 May, 1999, decision in filed of visa policy has been taken by QMV (excluding the Great Britain, Ireland, and Denmark).

When it comes to the third pillar, the struggle with human trafficking, racism, xenophobia have had intergovernmental character. Framework decisions (in spite of having no direct effect) played an important role in law harmonization and changing national policy.<sup>19</sup>

The European Union policy towards immigration after the Amsterdam Treaty was a part of creation of an area of freedom, security and justice. On the base of this plan, so-called Vienna Action Plan (confirmed during the summit in Vienna in December 1998) outlined basic programme for the next five years. The first stage put stress on the introduction of law frameworks and the second one on gradual standardisation of national politics. This plan was to be introduced with help of High Level Working Group on Asylum and Migration.

During the European Council summit in Tampere in October 1999, guidelines towards creating common immigration policy and Common European Asylum System were established. By scoreboards, the Commission would like to monitor legislation progress (on the European

---

<sup>14</sup> S. Lavenex, *The Europeanisation...*, pp. 126–127.

<sup>15</sup> Declaration to the Final Act on Article 62 II (b) EC.

<sup>16</sup> Art. 66 EC.

<sup>17</sup> S. Lavenex, *The Europeanisation...*, pp. 127–131.

<sup>18</sup> Art. 251 EC says about co-decision making process that in its case, The Council makes decision by QMV and the European Parliament can block it.

<sup>19</sup> C. Herma, *Polityka imigracyjna i azylowa Unii Europejskiej – najważniejsze instrumenty prawne i aktualna dyskusja*, “Biuletyn Analiz UKIE” 2002, No. 10, pp. 162–165.

level) and implementation progress (on the domestic level). Moreover, where it is necessary, the Commission could point out the activities that would be essential in achieving goals and spheres where the harmonization was delayed (the Commission could put pressure on the institutions responsible for this delay).

Although one of the main priorities of Swedish and Belgian presidency (in 2001) was the immigration issue, the rapid acceleration of the Europeanization of policy towards immigration could be observed only after September 11 events. At this moment, this field of policy is a part of a struggle with terrorism. Shortly after these events, some countries concentrated on introducing restrictions in policy towards immigration. The Belgian presidency proposed stand-still clause<sup>20</sup>, which, however, was not favoured by most members.

In June 2001 and in December 2001, the Commission's proposals concerning open coordination method, in the field of immigration and asylum policy, respectively, were presented. The reason for introducing this very flexible method was the need for the improvement in information exchange and promotion of best solutions (benchmarking).

Mid-term review of the introducing principles sketched by me above included the criticism of certain countries of introducing new immigration rules without coordination with other member states. The unanimity rule slowed down the process of creation of an area of freedom, security and justice.

Both European Council summits in 2002 (June 2002 in Seville and December 2002 in Copenhagen) were focused on immigration matters. There were many discussions about accelerating established goals and fighting with root causes of illegal immigration.

One of the last decision made in this field was confirmation of the programme ARGO for the years 2002–2006. The main goals of this programme are the promotion of harmonized applying Community law by member states' institutions and improvement in effectiveness and transparency of acquis implementation.<sup>21</sup>

## 2. National level

Elaborating Europeanization of domestic policy towards immigration is highly difficult because of the specific character of this process. It has sources in the fact that, firstly, cooperation on the European

---

<sup>20</sup> Member states would agree not to introduce new rules towards immigration without agreement with the rest of member states.

<sup>21</sup> C. Herma, *op. cit.*, pp. 166–168.

level had strictly intergovernmental character (sometimes beyond the EU structure), after the TEU these issues were in the third pillar and now after Treaty of Amsterdam some of them are still in this intergovernmental pillar but most of them were transferred into the first pillar. Furthermore, it is noteworthy that the relationship between different layers of the system takes place in the system. The most significant is the two-level game between national and European level.<sup>22</sup> Those and other aspects of implementation of regional standards into domestic structure will be presented by me below. Difficulties and outcomes of this process and actors that play important role will be especially of my interest.

### 2.1. Goodness of Fit

The second step in the framework (after Europeanization of this policy) implies 'Goodness of Fit' between Europeanization process and domestic structures in the field of policy towards immigration. If the difference is respectively high, adaptational pressures on the domestic structures are stronger than in case of close similarities between these two layers. This is the interaction of European rules, regulations, and collective understanding with domestic structures.

In a perfect situation (impossible in this case), Europeanization of domestic politics would have direct impact on domestic level, and the latter one would evolve in a way which would create full harmonization of European and domestic standards. On the other hand, there is the possibility of a 'policy misfit' and it means divergence of these layers.

Little adaptational pressure exists in the case when domestic structures were ready to introduce European regulations. It can be observed if relevant national changes had been taken prior to the European initiatives and if they had the same character. Surely, it can vary from country to country. Closer elaboration of each state would give an answer to the question of which country's policy complies the most with the European standards.<sup>23</sup>

There are certain countries that usually support 'deepening of the European Union'. In case of immigration policy, Germany, Benelux countries, or Greece would be less reluctant in introducing European standards. In their aspects, despite internal opposition we can observe significant will to 'Europeanise' (for instance) asylum policy. Contrary to Great Britain, Germany and the Netherlands are in favour of

<sup>22</sup>M. Vink, *The Limited Europeanization of Domestic Asylum Policy: EU Governments and Two-Level Games*, <[http://www.geocities.com/yen\\_siena2000/vink2001.pdf](http://www.geocities.com/yen_siena2000/vink2001.pdf)> accessed on December 13, 2002.

<sup>23</sup> M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse, *op. cit.*, pp. 6–8.

moving asylum issue to the first pillar, increasing the Commission's right of initiative, increasing the role of the Parliament, allowing for legal competence of the Court and moving this filed to QMV.<sup>24</sup> It can lead to conclusion that in spite of national differences among member states, these two countries should rather support harmonization and adjust their policies to European level. It is due to the fact that only with strictly harmonized policies that those changes could succeed.

## 2.2. Adaptational pressure and domestic changes

Without doubt, adaptational pressure in case of first pillar is much bigger than in both second and third one. Although some politics were taken from the third intergovernmental to supranational pillar in the Treaty of Amsterdam, still, transitional period and opt-out of Great Britain and Denmark slow down the process of harmonization of domestic politics towards immigrants. What is more, there is no common will in achieving this progress, since countries treat that sphere of politics as an essential part of their sovereignty. In that chapter, I am going to show changes in domestic structures (on a German example) that, in spite of factors just presented, took into account Europeanization of this policy.

In the view of existence of Schengenland, a variety of domestic policies towards immigrants became insufficient in the struggle with illegal immigration, terrorism and other problems. It is said that the only solution lies in common or at least coordinated policy. The differences between domestic regulations create internal movements of immigrants in search for the best system of social and legal protection. Certain countries (Great Britain or Denmark) have been very sensitive when it comes to harmonizing immigration and asylum policies. They prefer to stick to domestic regulations and are reluctant to adjust their law to European standards.

Debate about illegal migration movements and anti-terrorism activities after September 11 brought the subjects of fighting with illegal immigration and protection of external borders on the European agenda. Previous decisions and actions proved to be inefficient.

In some countries, radical anti-immigration political parties achieved somewhat big success in election and political debate about immi-

---

<sup>24</sup> E. M. Ucarer, *Asylum harmonization and European integration: Wither refugee protection?*, <<http://www.facstaff.bucknell.edu/ucarer/Main20page/Emek20Ucarer20CV.pdf>> accessed on December 17, 2002.

gration was very vivid (France<sup>25</sup>, the Netherlands<sup>26</sup>). Call for restriction of immigration policy was included in political programs. These restrictions would discourage potential immigrants from coming to certain countries and would include limitation of social services, changes in asylum and deportation procedures and tightening up the conditions for citizenship granting. But on the other hand, European countries realize that demographic situation might cause many internal problems, and that the only solution for it can be managing of external immigration.<sup>27</sup> They open their markets for highly qualified workers and try to be more flexible when it comes to regulation in this field.<sup>28</sup> Therefore, certain countries are more restrictive and protective about their internal market. On the other hand, there are countries, Germany, for instance, that in the view of demographic problems introduce more liberal immigration law.

The reality described by me above proves that due to the variety of propertities, it is very often impossible to adjust the domestic law to European standards. Politicians (in this case, ministers of internal affairs) seem to have problems in describing national standpoints in this case. Even if it is possible, discrepancy between these views slows down the process of reaching the consensus.

Since the mid-80s, refugee policy in Germany was no longer determined by domestic consideration alone.<sup>29</sup> The most influential factors that had influence on creating new immigration regulation in Germany had both external as well as internal character. The former one, described in the previous chapter, must be connected with the situation in the European Union. The most essential internal factors are demographic situation, labour market, social security service and the need for integration of foreigners.

Most of immigrants arrived to Germany in the 60s and 70s. During next years immigration law became more strict and asylum regulations were changed during the 90s. Despite this fact, in the last decade, Germany welcomed highest number of refugees. At present, every year approximately half million immigrants arrive to Germany

---

<sup>25</sup> *Who gains?; France, race and immigration*, "The Economist", March 2, 2002, p. 23.

<sup>26</sup> *A wind of change in the Netherlands and across Europe; The Dutch general election*, "The Economist", May 18, 2002, p. 21 and *Labour returns from the dead; The Netherlands election*, "The Economist", January 18, 2003, p. 17.

<sup>27</sup> The term 'controlled immigration' is seen to be too pejorative, hence it was replaced for 'managed immigration' by politicians.

<sup>28</sup> *Europe's immigrants: A continent on the move*, "The Economist", May 6, 2000, pp. 27–28.

<sup>29</sup> S. Lavenex, *The Europeanisation...*, p. 148.

and 400 thousands of foreigners come back to the countries of origin. Most of newcomers are seasonal workers, so relatively net migration to Germany is not so high.

All political parties see the danger in the current demographic situation; however, immigration did not become the over-talked issue during general elections to Bundestag in September 2002. It is obvious for them that immigration should be directed into the real need of German market, controlled and monitored. Only in this case, German society can regard immigration not as a threat but a chance.

In terms of the implementation of European standards, in some cases, the adaptational pressure was not so high, since certain provision in German policy towards immigrants had been introduced before they were confirmed on the European level. It was the case of obligation on carriers to check the travel and identity documents. It was an administrative practice to return aliens at carriers' own cost by the early 1980s. To compare this situation to other states, it is worth mentioning that in France, for instance, this obligation was introduced in 1992 when Schengen rules were implemented.<sup>30</sup>

On the other hand, introducing the rule of redistribution asylum, applications met many obstacles in Germany because of the major condition that no asylum seekers can be returned without their claim being examined. At the end of the day, this rule and notion of 'safe third country' were implemented in 1993.<sup>31</sup> All in all, the 1993 reforms of the asylum law in Germany reveal a high degree of convergence to relevant provisions of the Schengen and Dublin Agreements and the London Resolutions.<sup>32</sup>

Federal Government Commission on immigration was created in Autumn 2000 and its main task was to create future principles of next immigration legislation in Germany. The project of the bill presented in August 2001 focused more on domestic priorities rather than European standards. In spite of many controversies, the bill was introduced by parliament and signed by the president. Besides governmental coalition, its introduction was favoured by trade union, entrepreneurs, religious groups, and humanitarian organizations. The parliamentary oppositions CDU/CSU opposed the liberal character of the new bill and they did not agree with recognizing Germany as an immigration country. However, all major political parties expressed their wish to establish common European asylum policy and its future implantation

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 168–169.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 169–170.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 175.



into domestic structure was treated as the commitment to European integration.<sup>33</sup>

So far, full unification towards policy of family reunification was not achieved on the European level although both general principles of family reunification and political asylum are recognized as inalienable rights.<sup>34</sup> However, German regulations are in tune with modern European standards. Advocates of new legal system stressed the fact that new rules are much more rigid than previous regulations. On the other hand, opponents did not agree with them and stated that these rules regarding the issue are too liberal.

The bill also modified some aspects of the asylum law. According to new rules, breach of law might cause expulsion from Germany. It is essential to stress that the status of the person who was granted political asylum on the base of German constitution was equated with the status of refugees on the basis of Geneva Convention from 1951.

One of the main priorities of the European Union policy towards immigration is integration of foreigners into home society. It is also seen in the brand new legislation. Since introducing new rules, all immigrants who do not possess enough knowledge of German language must attend language courses as well as courses about German history, culture and legal order. These tests of language skills are rated very high in the political discussion. However, at the end of the century it was a novelty in the European migration policy. That kind of regulation raises the question if the person who passes the exam has the same rights in the country where this language is not native language. The establishment of these tests is suitable only at the national level to improve the selection of immigrants. There are contradictory community and national needs concerning immigration policy.<sup>35</sup>

### 2.3. Mediating factors – institution and actor strategies

Mediating factors actively take part in adjusting domestic level to European one. In case of high adaptational pressure their role is even more important since they can accelerate this process or block it. According to Coles, Caporaso and Risse, these structural factors

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 154–156.

<sup>34</sup> Y. Soysal, *Immigration and the Emerging European Polity*, [in:] S. S. Andersen, K. A. Eliassen (eds.), *Making Policy in Europe. The Europeanification of national Policy-making*, London 1993, Sage Publications, p. 176.

<sup>35</sup> C. Klos, *European vs. National Migration Law – Principles, Desires and Problems*, <<http://migration.uni-konstanz.de/german/veranstaltungen/mm21/Christian.html>> accessed on December 15, 2002.

are multiple veto points in the domestic structures, facilitating institutions, and cooperative cultures.

The general explanation of multiple veto points notion lies in the basic aspect of ‘winning coalition’. The creation of that kind of coalition is more difficult in situation when more actors play important role in decision-making process and have veto power. In case of many multiple veto points, reaching consensus is more difficult since any of them can stop or slow the process down.<sup>36</sup>

In Germany, the strong horizontal and vertical fragmentation of power makes a significant impact on any changes. It creates important institutional barriers to the reform of the constitutional rules. It is due to the fact that the Laender (States of the Federal Republic of Germany) have the powerful role (constitutional amendment requires the approval of two thirds of the votes in both parliamentary chambers), they control the administration and the implementation of policies and Federal Constitutional Court has strongly autonomous and independent character.<sup>37</sup>

Another factor that influences Europeanization of domestic structures is mediating formal institutions. These actors help in implementation of European regulations and can have auxiliary character.<sup>38</sup> I will explain it on the German example.

Federal Office for the Recognition of Foreign Refugees<sup>39</sup> was created to overtake tasks that had been done hitherto by many different bodies. In practice, it is responsible for the implementation of the parts relevant to the right of asylum contained in the Convention applying the Schengen Agreement and in the Dublin Convention. Furthermore, contacts with other Member States of the European Union and of the Central and Eastern European States as well as of the Commonwealth of Independent States are coordinated and selective relief measures are carried out. The Federal Office has also a duty here to support the Federal Ministry of the Interior, particularly when issues related to asylum practice are dealt with. Members of the Federal Office participate in the EU Council’s Asylum Workgroups and in CIREA (Centre for Information, Reflection and Exchange on Asylum) where harmonization of the asylum legislations within the EU is done.<sup>40</sup>

Political and organizational cultures are essential in case of all politics, also when it comes to the policy towards immigration. This is

<sup>36</sup> M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse, *op. cit.*, p. 9.

<sup>37</sup> S. Lavenex, *The Europeanisation...*, pp. 151–152.

<sup>38</sup> M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse, *op. cit.*, pp. 9–10.

<sup>39</sup> Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge.

<sup>40</sup> <<http://www.bafg.de/>> accessed on January 21, 2003.

the political atmosphere that surrounds politicians in making decision or reaching consensus. The reality (based on various factors, such as history, social proprieties, political system etc.) might create a perfect opportunity to 'defeat' the abovementioned veto players.<sup>41</sup> In Germany, professional preparation within the Chancellor's Office as well as Foreign Ministry Office and Interior Ministry Office to Schengen negotiation influenced positively the outcome.<sup>42</sup>

The situation of differential empowerment of actors takes place because, the Europeanization gives a chance for some actors to act strongly on the political agenda.<sup>43</sup> In Germany, many religious churches, non-governmental organizations or trade unions, through their active support towards new immigration bill, played an important role in a debate about new migration rules.

Following the creation of common European standards, immigration associations became centralized at the European level. One of their main tasks was to establish the base for common actions in order to protect immigrants' rights. Common actions involve international conferences, meetings, projects and other networking activities. The most popular one, SOS Racism established in the mid-1980s is famous for its widespread network. Another organization, the Council of Associations of Immigrants in Europe, that compresses 2530 associations, has the aim to obtain a consultative status and a connection to the centre of European structures. Another example of organization that would like to take part in corresponding between European and domestic level is MIGREUROPE. This body links all organizations involved in immigration and refugee issues and has an intention to create the system of information exchange issues regarding immigration and asylum policies.<sup>44</sup>

## Conclusions

International situation enforced the cooperation in the filed of policy towards immigration upon member states of the European Union. With time, this cooperation became a highly standardized Europeanization of the policy. This phenomenon has made a significant impact on domestic structures; in some countries or matters this pressure was higher but every time certain impact could have been observed. On the German example, I wanted to present this impact in a relevant

<sup>41</sup> M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse, *op. cit.*, pp. 10–11.

<sup>42</sup> S. Lavenex, *The Europeanisation...*, p. 152.

<sup>43</sup> M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse, *op. cit.*, pp. 11–12.

<sup>44</sup> Y. Soysal, *op. cit.*, p. 181.

case study. Germany as a country which usually favours process of Europeanization did not have problems with implementing certain obligations. However, the lack of homogeneous attitude towards immigration and fear of losing sovereignty cause the main problem – the process of Europeanization of domestic policy towards immigration is very slow. What is more, I realize that my research lacks deeper and wider approach. In both cases, the main obstacle was lack of time and space. It would be perfect to take into account more case studies and implement different theories. However, I hope that this paper could be an introduction to my further research in this filed.

### Streszczenie

Artykuł *Europeizacja polityki krajowej wobec procesów migracyjnych* poświęcony jest wpływowi decyzji podejmowanych w Brukseli na rozwiązania prawno-instytucjonalne poziomu krajowego. W kręgu moich zainteresowań znajduje się polityka prowadzona przez poszczególne państwa członkowskie wobec zjawiska, jakim jest migracja. Choć spora część działań podejmowanych na poziomie ponadnarodowym ma nadal charakter międzyrządowy, to reformy poczynione w Traktacie Amsterdamskim nadały tej współpracy nowy wymiar. Bazując na teorii zaproponowanej przez Cowles, Caporaso i Risse, analizuję, jak duży nacisk na decydentów krajowych mają decyzje podejmowane wspólnie przez państwa Piętnastki. Schemat opisywany przeze mnie obejmuje proces europeizacji, różnice pomiędzy europejskimi i państwowymi strukturami i naciski na te ostatnie, instytucje mediacyjne oraz zmiany, jakie zachodzą na poziomie krajowym. Różnice w reakcjach poszczególnych państw stanowią o specyfice omawianej problematyki.

**USTRÓJ MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY  
OD ROKU 1990**

*Structure of Capital City of Warsaw Since 1990*

---

**Wprowadzenie**

Spośród dużych polskich miast Krakowa, Łodzi, Poznania czy Warszawy szczególnej, odrębnej regulacji doczekała się tylko stolica. Unormowanie ustroju wielkiego organizmu miejskiego, który jednocześnie stanowi stolicę państwa, nie jest zadaniem łatwym. Wymaga, po pierwsze, uwzględnienia zależności występujących między wielkim ośrodkiem (miastem) a otaczającym go terenem (sferą podmiejską). Są to nie tylko więzi czy współzależności gospodarcze, kulturalne, turystyczne, ale także innego rodzaju, np. w zakresie planowania przestrzennego albo transportu zbiorowego.<sup>1</sup> Po wtóre, wymaga zagwarantowania odpowiednich proporcji decentralizacji władzy w mieście. Musimy pamiętać, twierdzi Barbara Jaworska-Dębska, że potrzeby lokalne w dużym mieście to nie tylko potrzeby całego organizmu miejskiego, ale także potrzeby mniejszych społeczności. Potrzeby te często znikają z pola widzenia organów samorządu wielkiego ośrodka.<sup>2</sup> Po trzecie, należy pamiętać, iż stolica była, jest i jeszcze długo będzie przedmiotem żywego zainteresowania ze strony władz państwowych, próbujących niejednokrotnie i w różny sposób, np. przez częste zmiany ustroju<sup>3</sup>, zapewnić sobie wpływ na jej funkcjonowanie. Jest to „zjawisko normalne”, jak bowiem twierdzi znawczyni problematyki Magdalena Maciołek, duże organizmy miejskie pełnią rolę ważnego i aktywnego ośrodka

---

<sup>1</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny RP*, Warszawa 1999, s. 174–175.

<sup>2</sup> B. Jaworska-Dębska, *Poszukiwanie dróg optymalizacji ustroju dużych miast*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 12, s. 23.

<sup>3</sup> Tylko po roku 1990 samorząd terytorialny miasta stołecznego Warszawy doczekał się pięciu zmian. Dla porównania, uznawany za model nowoczesnych rozwiązań w zakresie ustroju metropolitalnego Londyn w ciągu ostatnich 16 lat został poddany 2 fundamentalnym reformom.

politycznego, naukowego, kulturalnego, centrum gospodarczego i administracyjnego, a przede wszystkim są wielkim skupiskiem ludzkim.<sup>4</sup> Stąd rozwiązania ustrojowe dla miasta stołecznego Warszawy różnią się od tradycyjnego modelu podziału terytorialnego kraju. Przyjrzyjmy się zatem tym rozwiązaniom.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiam funkcjonowanie samorządu Warszawy w latach 1990–1994. Druga, najdłuższa, stanowi charakterystykę szczególnego statusu stołecznej metropolii w latach 1994–2002. W trzeciej prezentuję rozwiązania ustrojowe dla stolicy przyjęte przez parlament 15 marca 2002 roku.

### Samorząd Warszawy w latach 1990–1994

Zapoczątkowany w 1989 roku proces transformacji ustrojowej Polski, realne przesunięcie spraw i zadań z zakresu administracji publicznej ze szczebla centralnego (rządowego) na samorządowy znalazły odzwierciedlenie w kontekście uregulowania ustroju warszawskiego samorządu. 5 kwietnia 1990 roku Prezes Rady Ministrów wydał Zarządzenie nr 31 w sprawie uzyskania przez dzielnice miasta stołecznego Warszawy (Mokotów, Ochotę, Pragę-Południe, Pragę-Północ, Śródmieście, Woleń i Żoliborz) statusu gmin.<sup>5</sup> Podstawą decyzji Premiera był art. 5 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, zgodnie z którym „w miastach, gdzie istniały 1 stycznia 1990 roku wyodrębnione administracyjnie dzielnice, mogą one zyskać status gminy. Decyzję w tej kwestii podejmuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji po zasięgnięciu opinii zainteresowanych środowisk”<sup>6</sup>, a więc zarówno dotychczasowych władz gminy, na której terytorium znajduje się dzielnica, jak i samych mieszkańców. „Dzielnice stanowiące gminy tworzą obligatoryjny związek gmin”, którego zadania i ustrój reguluje odrębna ustawa.<sup>7</sup>

18 maja 1990 roku po demonstracjach działaczy samorządowych, Solidarności i po wielu publicznych dyskusjach parlament uchwalił wspomnianą „odrębną” ustawę o ustroju samorządu miasta stołecznego

<sup>4</sup> M. Maciołek, *Ustrój aglomeracji miejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 9, s. 37 i 57.

<sup>5</sup> M.P. 1990, nr 13, poz. 100.

<sup>6</sup> W brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 18 maja 1990 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz innych ustaw (Dz. U. 1990, nr 34, poz. 199).

<sup>7</sup> W. Zając, *Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski. Komentarz do przepisów*, Warszawa 1999, s. 75; *Leksykon samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 1999, s. 90.

Warszawy.<sup>8</sup> Stolica, w myśl ustawy, stanowiła wyposażony w osobowość prawną związek siedmiu dzielnic–gmin.<sup>9</sup> Dzielnice zyskały szeroką samodzielność, w rozumieniu bowiem przepisów ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym<sup>10</sup> miały status samorządowej gminy (do ich kompetencji należały wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, a organy dzielnic posiadały kompetencje organów gminy).

27 maja 1990 roku odbyły się demokratyczne wybory do I kadencji rad. Mieszkańcy miasta stołecznego Warszawy wyłonili łącznie 345 przedstawicieli do siedmiu dzielnic–gmin. Prezydentem Warszawy zgromadzenie wyborcze (składające się z radnych wszystkich dzielnic–gmin) wybrało Stanisława Wyganowskiego, który pełnił już tę funkcję od 27 stycznia 1990 roku na mocy decyzji premiera Tadeusza Mazowieckiego.<sup>11</sup>

Ustrój Warszawy oparty na przepisach ustawy z 18 maja 1990 roku okazał się dysfunkcyjny. Szczególnie trzy kwestie zaciążyły niekorzystnie na zarządzaniu miastem jako całością. Po pierwsze, ustrój stolicy został wmontowany w powojenną strukturę terytorialną stworzoną dla centralistycznego, niedemokratycznego systemu zarządzania. Po wtóre, miasto znalazło się w gestii ośmiu samodzielnych ośrodków decyzyjnych – władz związku dzielnic–gmin oraz władz siedmiu dzielnic–gmin. Warszawa stanowiła bowiem związek, w skład którego wchodziło siedem jednostek (dla jednostek tych przyjęto określenie dzielnic–gmin m.st. Warszawy, wskazujące na brak pełnych przymiotów gminy w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym). Sytuacja ta prowadziła do nieuwzględniania interesów całego organizmu miejskiego, na terenie dzielnic–gmin działały bowiem samorządowe organy (rada dzielnicy, zarząd dzielnicy) z kompetencjami zastrzeżonymi na rzecz organów obligatoryjnego związku dzielnic–gmin (rady, zarządu i prezydenta Warszawy). Po trzecie, kontrowersje wzbudzały nieprecyzyjne kryteria rozdziału zadań pomiędzy związek dzielnic–gmin a dzielnice–gminy. Ustawowe regulacje opierały się na dwóch, wzajemnie się wykluczających, klauzulach generalnych. W świetle pierwszej, do zakresu działania dzielnicy–gminy „należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Natomiast w myśl drugiej, do związku dzielnic–gmin należą „sprawy publiczne o znaczeniu ogólnomiejskim spośród zadań gminy określonych w art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym, a w szczególności

<sup>8</sup> Dz. U. 1990, nr 34, poz. 200.

<sup>9</sup> W skład związku dzielnic–gmin Warszawy wchodziły dzielnice–gminy: Mokotów, Ochota, Praga–Południe, Praga–Północ, Śródmieście, Wola i Żoliborz.

<sup>10</sup> Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.

<sup>11</sup> Szerzej zob. M. M. Drozdowski, A. Zahorski, *Historia Warszawy*, Warszawa 1997, s. 583.

których wykonanie przekracza możliwości dzielnic i wymaga współdziałania międzykomunalnego”. Niejasna kategoria „zadań i spraw ogólnomiejskich” pozostawiona została władzom związku do doprecyzowania w statucie. W praktyce okazało się, iż nie jest możliwe pełne odzielenie od siebie zadań ogólnomiejskich (zadań związku) od zadań lokalnych (zadań dzielnic–gmin).<sup>12</sup>

Doświadczenie funkcjonowania samorządu stolicy w latach 1990–1994 najtrafniej ocenia Hubert Izdebski: „Warszawa okazała się w praktyce luźną konfederacją dzielnic–gmin, »siedmiogrodem« czy później »ośmiogrodem«<sup>13</sup>, niemogącym [...] ze względów strukturalnych, a nie personalnych prawidłowo zaspokajać zbiorowych potrzeb o charakterze ogólnomiejskim. Zarazem utrzymana została, a nawet umocniona, instytucjonalna przepaść między miastem stołecznym Warszawą jako związkiem dzielnic–gmin i każdą z wielkich dzielnic–gmin Warszawy a stosunkowo małymi gminami z nimi sąsiadującymi, często stanowiącymi urbanistyczną jedność z dzielnicami–gminami Warszawy”.<sup>14</sup>

### Samorząd Warszawy w latach 1994–2002

25 marca 1994 roku, w burzliwym okresie przekształceń porządku polityczno-prawnego kraju, parlament uchwalił, pośpiesznie przygotowywaną (presja kończącej się kadencji rad dzielnic–gmin), ustawę o ustroju miasta stołecznego Warszawy.<sup>15</sup> Stolicę w sposób autorytarny, bez wymaganych ustawą konsultacji społecznych bądź referendum<sup>16</sup>, podzielono na jedenaście gmin. Na obszarze administracyjnym przedwojennego miasta utworzono gminę Warszawa–Centrum oraz dziesięć otaczających ją pierścieniem gmin, zwanych popularnie gminami „wianuszka” (por. załącznik 1). Ustrój Warszawy wzorowany

<sup>12</sup> Dla przykładu, przygotowany przez prezydenta Warszawy Stanisława Wyganowskiego statut związku dzielnic–gmin Warszawy oprotowało sześć spośród siedmiu dzielnic–gmin (H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 198; K. Kmieć, *Ustrój dużego miasta na przykładzie m.st. Warszawy i wybranych stolic europejskich*, Warszawa 1998, s. 53; H. Izdebski, *Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Tekst z komentarzem*, Warszawa 1994, s. 3; M. Kulesza, *Położenie aglomeracji warszawskiej w świetle prawa*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6, s. 33–34).

<sup>13</sup> Na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z 19 grudnia 1992 roku w sprawie utworzenia, zmiany granic i ustalenia siedzib gmin w niektórych województwach oraz nadania gminie statusu miasta (Dz. U. 1992, nr 100, poz. 500) została wydzielona z dzielnic–gminy Ochota dzielnica–gmina Ursus.

<sup>14</sup> Cyt. za H. Izdebski, *Ustawa...*, s. 3.

<sup>15</sup> Dz. U. 1994, nr 48, poz. 195 z późn. zm.

<sup>16</sup> B. Zawadzka, „Ustawa warszawska” – do poprawki!, „Wspólnota” 1994, nr 52–53, s. 26.



był na szczególnym statusie trzech największych aglomeracji miejskich Francji – Paryżu, Marsylii i Lyonie<sup>17</sup>, ale dodatkowo – jak słusznie zauważa Paweł Piskorski – został obdarzony „sztuczną czapką” w postaci związku miasta stołecznego Warszawy.<sup>18</sup> Związek ten, w myśl przepisów ustawy z 25 marca 1994 roku, miał status związku międzygminnego. Był jednak związkiem szczególnym w stosunku do charakterystyki prawnej związku międzygminnego, wynikającej z uregulowań ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.<sup>19</sup> Zasadnicza różnica polegała na tym, że zwykle związki tworzone są w celu wspólnego wykonywania przez gminy ich zadań. Zatem cele działania zwykłych związków międzygminnych oraz związane z wykonywaniem tych zadań prawa i obowiązki zawsze stanowiły pochodną interesów oraz kompetencji gmin w nich uczestniczących.<sup>20</sup> Tymczasem w skład związku miasta stołecznego Warszawy wchodziły obligatoryjnie gminy: Warszawa–Bemowo, Warszawa–Białoleka, Warszawa–Bielany, Warszawa–Centrum, Warszawa–Rembertów, Warszawa–Targówek, Warszawa–Ursus, Warszawa–Ursynów, Warszawa–Wawer, Warszawa–Wilanów, Warszawa–Włochy. Naruszało to regulacje Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>21</sup> oraz Konstytucji RP<sup>22</sup>, która przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo zrzeszania się, ale nie przewiduje ich obowiązkowego podporządkowania.<sup>23</sup> Sytuację tę próbował usprawiedliwiać Jerzy Reguński, twierdząc, iż wynika to ze specyficznych cech różniących małe czy średnie gminy od wspólnot samorządowych w aglomeracji. Zorganizowanie zarządu wielkiego miasta zmusza bowiem do ograniczenia samodzielności poszczególnych gmin, do wprowadzenia obligatoryjnych związków.<sup>24</sup> Tymczasem, w opinii Zbigniewa Leońskiego, obowiązek tworzenia takich związków, wynikający z ustawy, jak miało to miejsce w przypadku stolicy, powinien być wyjątkiem od reguły dobrowolności ich tworzenia, powstawanie bo-

<sup>17</sup> Paryż, Marsylia i Lyon, na podstawie ustaw z 31 grudnia 1982 roku, mają status gmin podzielonych odpowiednio na 20, 16 i 9 dzielnic. Dzielnice jako jednostki pomocnicze pozbawione są osobowości prawnej, własnego majątku i merytorycznie zależne są od gminy (J. Jeżewski, *We Francji, [w:] Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999, s. 179–181).

<sup>18</sup> Wywiad z Pawłem Piskorskim, ówczesnym prezydentem miasta stołecznego Warszawy, przeprowadzony 9 stycznia 2001 roku (zbiory własne autorki).

<sup>19</sup> Tekst jednolity: Dz. U. 1996, nr 13, poz. 74.

<sup>20</sup> M. Kulesza, dz. cyt., s. 36.

<sup>21</sup> Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607.

<sup>22</sup> Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

<sup>23</sup> A. Szymtt, *Konstytucyjne podstawy ustroju Warszawy*, „Wspólnota” 1999, nr 3, s. 20.

<sup>24</sup> J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 206.

wiem obligatoryjnych związków, których zadania własne ustalają odrębne ustawy, w gruncie rzeczy prowadzi do tworzenia nowych szczebli samorządu lub instytucji rodzajowo odrębnych.<sup>25</sup>

Samorząd Warszawy posiadał swoją specyfikę również dlatego, iż w ustawie z 25 marca 1994 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy ustawodawca wymienił różne formy prosamorządowej organizacji społeczności lokalnych. Względy praktyczne bowiem decydują o tym, iż w dużych aglomeracjach jednostki pomocnicze są potrzebne do sprawnego wykonywania zarządu lokalnego. Jak podkreślają socjologowie<sup>26</sup>, wytwarzanie się czy wykorzystywanie „naturalnego samorządu małych grup społecznych” w środowisku wielkiego miasta nie wynika z faktu zamieszkania. Poczucie wspólnoty w aglomeracji miejskiej ma swoje podłoże w fakcie zatrudnienia w jednym zakładzie pracy bądź specjalizacji wykonywania zawodu. Stąd dezintegracja i anonimowość życia w miejscu zamieszkania, np. w dużym bloku mieszkalnym.<sup>27</sup> Dlatego jedną z form samorządowej organizacji subgminnej w strukturze miejskiej stolicy stanowiły jednostki pomocnicze<sup>28</sup> (dzielnice). Warto zaznaczyć, iż w gminie Warszawa–Centrum podział na siedem dzielnic (Mokotów, Ochotę, Pragę–Południe, Pragę–Północ, Śródmieście, Wólę i Żoliborz) został wprowadzony obligatoryjnie (por. załącznik 2).<sup>29</sup> Natomiast w pozostałych dziesięciu stołecznych gminach tzw. „wianuszka” miał charakter fakultatywny; mogły być tworzone na ogólnych zasadach określonych w ustawie o samorządzie gminnym, tj. w drodze uchwały rady gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami bądź z ich inicjatywy.

Gwarancje decentralizacji władzy w stolicy, obok jednostek pomocniczych (dzielnic), dopuszczały inny rodzaj samorządowej organizacji subgminnej, a mianowicie możliwość tworzenia jednostek niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. Jednostki te tworzone były w gminach warszawskich na obszarze dzielnicy oraz na obsza-

<sup>25</sup> Z. Leoński, dz. cyt., s. 145.

<sup>26</sup> Por.: J. Ziółkowski, *Urbanizacja miasto-osiedle*, Warszawa 1971.

<sup>27</sup> Z. Leoński, dz. cyt., s. 114.

<sup>28</sup> Jednostka pomocnicza stanowi wydzielony organizacyjnie i terytorialnie (w miastach – dzielnice, osiedla, a na terenach rolniczych – sołectwa i kolonie) podmiot prawa publicznego pozbawiony osobowości prawnej poniżej szczebla gminy; oznacza to, że jednostka pomocnicza prowadzi działalność w ramach osobowości prawnej gminy (W. Siemiński, *Współzarządzanie gminą. Rada i zarząd gminy we współpracy*, Zielona Góra 1999, s. 83; *Słownik samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Lublin 1997, s. 58).

<sup>29</sup> „Z dniem wejścia w życie ustawy obszary dotychczasowych dzielnic–gmin, położone w granicach nowo utworzonej Gminy Warszawa–Centrum, stają się obszarami dzielnic tej gminy o dotychczasowych nazwach” (art. 35 ust. 3 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy).

rze gminy, na którym nie utworzono dzielnicy. W wyniku tej sytuacji – według Zbigniewa Leońskiego – dzielnice, których organy mają ustawowo wyodrębnione kompetencje, mogły zostać podzielone na jednostki niższego rzędu. Natomiast w gminach, gdzie nie utworzono dzielnic, również mogły zostać powołane jednostki pomocnicze niższego rzędu. Ustawodawca dopuszczał zatem możliwość tworzenia dwustopniowej struktury jednostek odzwierciedlających wewnętrzną (pomocniczą) podział gmin.<sup>30</sup> Powołanie na przykład przez dzielnicę Mokotów gminy Warszawa-Centrum kilku rad osiedli oznaczało – zdaniem Doroty Zbińkowskiej i Lecha Królikowskiego – wprowadzenie kolejnego stopnia lokalnego samorządu. Jednostki te miały bowiem swoje władze i określone w statucie kompetencje przyznane przez radę macierzystej gminy bądź dzielnicy. W rezultacie struktura miejska Warszawy przedstawiała się następująco: osiedla, następnie dzielnice, gminy oraz ich związek, czyli miasto stołeczne Warszawa.<sup>31</sup>

Godny podkreślenia jest fakt, iż wprowadzony w stolicy model podziału terytorialnego, rozdziału kompetencji (zadania Warszawy zostały „z góry” określone w ustawie z 25 marca 1994 roku)<sup>32</sup>, zarządzania miastem, miał mieć, w zamyśle autorów ustawy, charakter „metropolitalny”.<sup>33</sup> Wyrazem tego było m.in. stworzenie silnego ośrodka wła-

<sup>30</sup> K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 134; Z. Leoński, dz. cyt., s. 84.

<sup>31</sup> Skutki podziału administracyjnego Warszawy, wynikające z ustawy z 25 marca 1994 roku – w świetle idei samorządności – wydają się dość zaskakujące. Zamieszany bowiem przez 230,9 tys. osób Mokotów stanowił jednostkę pomocniczą gminy Warszawa-Centrum, liczący zaś zaledwie 12,7 tys. Wilanów był gminą (*Demografia*, „Przegląd Statystyczny – Warszawa” 2000, nr 3, s. 33; D. Zbińkowska, L. Królikowski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Warszawa 2000; kalendarz – informator*, red. A. Mazurek, Warszawa 1999, s. 371).

<sup>32</sup> Na temat zadań miasta stołecznego Warszawy por.: K. A. Kuć, *Ustrój wielokoho міста – przykład Warszawy*, [w:] *Hromadianskie suspilstvo i polityka orhanizacijnogo samourjaduwannia (problemy teoriji i praktyki)*, red. B. Kowalczyk, Lwów 2003, s. 175.

<sup>33</sup> Istnieją różne ujęcia terminu „metropolitalny”. Jan Chmielewski posługuje się pojęciami: obszaru i ośrodka metropolitalnego. Obszarem metropolitalnym (M. Janicki, *Miasto na głowie*, „Polityka” 1998, nr 37, s. 4) jest „wysocze zurbanizowany układ osadniczy o dużym stopniu funkcjonalnej integracji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, zdominowany przez jeden silny ośrodek wzrostu”; ośrodek metropolitalny (J. M. Chmielewski, *Wielka Warszawa – obszar metropolitalny stolicy*, [w:] *Warszawa 2000...*, s. 265) stanowi duże miasto, oddziałujące poza swoje granice administracyjne, wokół którego tworzy się obszar zurbanizowany, stanowiący nierozdzielalną funkcjonalną całość. Z kolei Janusz Ziółkowski pisze o strefie metropolitalnej (M. Janicki, dz. cyt.), która „zawiera w sobie wszystkie możliwe twory osadnicze: wieś, osiedle zurbanizowane, strefę mieszaną, miasteczko, miasto, aglomerację, konurbację i metropolię”; por. też: O. Budzynowska, *Obszary metropolitalne, ich struktura i funkcje w układach terytorialnych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10, s. 37–45.

dzy, gdzie prezydent m.st. Warszawy, będąc przewodniczącym zarządu m.st. Warszawy, stanowił jednocześnie jednoosobowy zarząd Gminy Warszawa–Centrum. Paradoksalnie, prezydenta stolicy wybierała nie rada m.st. Warszawy, ale rada Gminy Warszawa–Centrum. Rada m.st. Warszawy mogła tylko rekomendować na to stanowisko swoich kandydatów. Odwołać prezydenta m.st. Warszawy miała prawo zarówno rada Gminy Warszawa–Centrum, jak i rada m.st. Warszawy.

19 czerwca 1994 roku w wyborach II kadencji mandat radnego rady m.st. Warszawy uzyskało 68 osób, wybrano również 416 przedstawicieli do rad jedenastu gmin warszawskich. Prezydentem stolicy 5 października 1994 roku rada gminy Warszawa–Centrum wybrała Mieczysława Bareję, ale już 3 listopada 1994 roku nowym prezydentem miasta stołecznego Warszawy został Marcin Świąćicki.<sup>34</sup>

Decentralizacja państwa i konieczność transformacji polskiego systemu administracji stały się faktem 1 stycznia 1999 roku w dniu wejścia w życie drugiego etapu reformy administracyjnej kraju.<sup>35</sup> Wśród szesnastu nowych województw wyodrębniono – leżące w środkowo-wschodniej części Polski – samorządowe województwo mazowieckie, składające się z 325 gmin, w tym z wszystkich gmin warszawskich. Samorządowe województwo mazowieckie, na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów<sup>36</sup>, podzielono na 38 powiatów ziemskich (w tym powiat warszawski) oraz cztery miasta na prawach powiatu (Ostrołękę, Płock, Radom, Siedlce).<sup>37</sup> Co ciekawe, obszar powiatu warszawskiego był tożsamy z obszarem związku miasta stołecznego Warszawy. Prowadziło to do sytuacji, w której istniały oddzielne władze powiatowe z radą, zarządem i starostą oraz działające na tym samym terytorium władze związku miasta stołecznego Warszawy z radą, zarządem i prezydentem. Skutkiem takiego stanu rzeczy był brak jednoznacznego rozdzielania kompetencji, a więc i odpowiedzialności, brak koordynacji dzia-

<sup>34</sup> Szerzej por.: M. M. Drozdowski, A. Zahorski, dz. cyt., s. 594; K. Kmiec, dz. cyt., s. 83.

<sup>35</sup> Ustawy reformujące system administracyjny: ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576), ustawa z 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie (Dz. U. 1998, nr 91, poz. 577), ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578), ustawa z 24 lipca 1998 roku w sprawie wprowadzenia zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. 1998, nr 96, poz. 603).

<sup>36</sup> Dz. U. 1998, nr 103, poz. 652.

<sup>37</sup> Wyróżnia się dwie kategorie powiatów jako jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju: powiaty ziemskie (klasyczne), obejmujące całe obszary graniczących ze sobą gmin oraz nazywane tak powszechnie, aczkolwiek bez podstawy normatywnej powiaty grodzkie, zajmujące cały obszar miasta na prawach powiatu (K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, dz. cyt., s. 17).

łań w skali całego miasta, znaczna liczba radnych oraz pracowników samorządowych. Było to jedyne tego typu rozwiązanie w Polsce, inne metropolie uzyskały bowiem status miasta na prawach powiatu, gdzie rada miasta była jednocześnie radą powiatu, a prezydent – starostą.<sup>38</sup> Warto dodać, iż 31 maja 2001 roku Rada Ministrów<sup>39</sup> zdecydowała o włączeniu do powiatu warszawskiego od 1 stycznia 2002 roku dwóch okolicznych gmin: Wesołej i Sulejówka, co dodatkowo skomplikowało sytuację warszawskiego samorządu, zwiększono bowiem powierzchnię powiatu, lecz nie miasta stołecznego Warszawy.

Dlaczego zamiast miasta na prawach powiatu (powiatu grodzkiego), utworzono powiat ziemski? Zdaniem części prawników, m.in. Huberta Izdebskiego, związek miasta stołecznego Warszawy nie jest jednostką samorządu terytorialnego, zatem możliwe stało się tylko utworzenie powiatu ziemskiego.<sup>40</sup> Ponadto argumentowano, iż nie da się przydzielić kompetencji miasta na prawach powiatu związkowi międzygminnemu i tylko gmina może zostać obdarzona kompetencjami powiatu grodzkiego.<sup>41</sup> Tymczasem, zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie powiatowym, prawa powiatu przysługiwały miastom, które 31 grudnia 1998 roku liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców. Powyższe kryterium spełniało pięć stołecznych gmin: gmina Warszawa–Bemowo (101,5 tys. mieszkańców), gmina Warszawa–Bielany (144 tys.), gmina Warszawa–Centrum (905 tys.), gmina Warszawa–Targówek (125,9 tys.), gmina Warszawa–Ursynów (116,6 tys.).<sup>42</sup> Dlaczego warszawskie gminy nie zostały zaliczone do powiatów grodzkich? Czyżby względy niemerytoryczne (polityczne) zaciążyły na tej decyzji?

Administracyjnej reformie Polski towarzyszyła nowelizacja ustawy warszawskiej. 18 marca 1999 roku Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy<sup>43</sup>, zwaną popularnie „małą nowelizacją” ustawy warszawskiej. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Aleksander Kwaśniewski podawał w wątpliwość zgodność tego aktu z Konstytucją RP. Zakwestionował godzący w zasadę przedstawicielstwa przepis, który powierzał wybór prezydenta stolicy radzie m.st. Warszawy, uszczuplając w ten sposób kompetencje gminy Warszawa–Centrum w trakcie trwania kadencji. Po wtóre, uważał, że naruszo-

<sup>38</sup> D. Zbińkowska, L. Królikowski, dz. cyt., s. 374–375.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 31 maja 2001 roku w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu (Dz. U. 2001, nr 62, poz. 631 z późn. zm.).

<sup>40</sup> A. Porawski, *Warszawa – powiat ziemski, miasto stołeczne, związek 11 gmin, metropoli...*, „Wspólnota” 2001, nr 9, s. IX.

<sup>41</sup> Wywiad z Pawłem Piskorskim...

<sup>42</sup> *Demografia...*, s. 33.

<sup>43</sup> Dz. U. 1999, nr 92, poz. 1044.

no zasady demokratycznego państwa prawnego, ustawa miała bowiem wejść w życie bez okresu *vacatio legis*. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego nie podzielili zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Kwaśniewskiego.<sup>44</sup> W konsekwencji marcowa nowelizacja rozdzieliła dwie najważniejsze funkcje prezydenta m.st. Warszawy i burmistrza gminy Warszawa–Centrum. Ustawodawca zobowiązał radę m.st. Warszawy do wyboru prezydenta i zarządu m.st. Warszawy, a radę Gminy Warszawa–Centrum do wyłonienia burmistrza i zarządu gminy w terminie 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy, tj. do 17 maja 2000 roku.<sup>45</sup>

W latach 1994–2002 ustrój stolicy podlegał przepisom prawnym, na mocy których funkcjonował rozbudowany, sześciostopniowy samorząd terytorialny.<sup>46</sup> W tak skonstruowanej „piramidzie władzy” wyróżniam: szczeble zasadniczego podziału terytorialnego (województwo, powiat, gminy), jednostki pomocnicze (dzielnice, osiedla) oraz związek miasta stołecznego Warszawy, zapewniający horyzontalne współdziałanie na poziomie gminnym.<sup>47</sup> Łącznie, jak wynika z obliczeń Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa”, w omawianym okresie w stołecznej aglomeracji działało 2388 radnych w 88 radach.<sup>48</sup>

Rozbudowana struktura warszawskiego samorządu terytorialnego przedstawiała się następująco:

- I. Samorządowe województwo mazowieckie;
- II. Powiat warszawski;
- III. Miasto Stołeczne Warszawa;
- IV. Gminy: Warszawa–Bemowo, Warszawa–Białołęka, Warszawa–Bielany, Warszawa–Centrum, Warszawa–Rembertów, Warszawa–Targówek, Warszawa–Ursus, Warszawa–Ursynów, Warszawa–Wawer, Warszawa–Wilanów, Warszawa–Włochy;
- V. Dzielnice gminy Warszawa–Centrum: Mokotów, Ochota, Praga–Południe, Praga–Północ, Śródmieście, Wola, Żoliborz;
- VI. Osiedla, np. w dzielnicy Mokotów gminy Warszawa–Centrum: Sadyba, Służewiec Południowy, Służewiec Fort.

<sup>44</sup> Wyrok TK z 3 listopada 1999 roku K 13/99, OTK 1999, nr 7, poz. 155.

<sup>45</sup> Wybór zarządu gminy Warszawa–Centrum bez uprzedniego dostosowania przepisów statutu do uregulowań „małej nowelizacji” ustawy warszawskiej doprowadził do kryzysu zakończony przedterminowymi wyborami w gminie Warszawa–Centrum.

<sup>46</sup> Należy dodać, iż inny pogląd reprezentuje Hubert Izdebski, który związku miasta stołecznego Warszawy nie traktuje jako jednostki samorządu terytorialnego (H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 118).

<sup>47</sup> W kwestii pojęcia podziału terytorialnego i jego rodzajów por.: Z. Leoński, *Podział terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, t. I, s. 668 i n.; K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, dz. cyt., s. 134.

<sup>48</sup> *Ilu radnych, ile rad, ile szczebli?*, „Wspólnota” 2000, nr 30, s. 14.

Funkcjonowanie Warszawy w układzie sześciu szczebli samorządu miało swoje zalety i wady. Wskazuje się, iż zreformowany w 1994 roku ustrój, zwłaszcza na poziomie gminnym działał prawidłowo (z wyjątkiem gminy Warszawa–Centrum) i miał spore osiągnięcia (zmiany w infrastrukturze technicznej, ożywienie inwestycyjne), a mieszkańcy peryferyjnych osiedli zyskali poczucie większego wpływu na los zamieszkałych przez siebie obrzeży miasta.<sup>49</sup> Negatywnym skutkiem takiego stanu rzeczy było funkcjonowanie skomplikowanego i nieczytelnego, szczególnie dla mieszkańców miasta, ustroju, w którym nakładały się na siebie i krzyżowały kompetencje, np. w zakresie planowania przestrzennego. Warszawa – zdaniem Mirosława Grochowskiego – traktowana była jak układanka składająca się z części, o których kształcie i zawartości decydują władze, używając różnorodnych kryteriów i realizując różne cele. Uniemożliwiało to harmonijny rozwój miasta jako całości, prowadziło do chaosu i konfliktów.<sup>50</sup> Garnitur reprezentantów lokalnych społeczności stanowił układ, który nie miał prawa sprawnie funkcjonować. Nie może bowiem w jednym organizmie miejskim istnieć obok siebie kilka reprezentacji politycznych wyłonionych w powszechnych wyborach. Wszystkie one, myślę tu zwłaszcza o władzach: powiatu warszawskiego, miasta stołecznego Warszawy czy gminy Warszawa–Centrum, będą się wzajemnie zwalczać bez względu na reprezentowaną opcję polityczną.

### Samorząd Warszawy w świetle ustawy z 15 marca 2002 roku

Wobec dysfunkcyjności wprowadzonego w stolicy modelu podziału terytorialnego, rozdziału kompetencji czy zarządzania miastem, ustrój Warszawy ponownie stał się przedmiotem żywych dyskusji, projektów<sup>51</sup>, a wreszcie regulacji. 15 marca 2002 roku została przyjęta przez parlament ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy.<sup>52</sup> W myśl tej regulacji, stolica – po wyborach samorządowych 27 października 2002 roku – przestała być związkiem jedenastu gmin, a stała się jedną wielką gminą podzieloną na dzielnice. Warszawa zyska-

<sup>49</sup> H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 202.

<sup>50</sup> M. Grochowski, *Samorząd terytorialny a procesy kształtowania przestrzeni miasta (przypadek Warszawy)*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002, s. 169–177.

<sup>51</sup> Do łaski marszałkowskiej zostały wniesione, przygotowane przez partie polityczne oraz specjalnie powołaną sejmową podkomisję, projekty zmiany ustroju Warszawy. Propozycje zmierzały w trzech kierunkach: podział stolicy na gminy, przekształcenie Warszawy w miasto na prawach powiatu podzielone na dzielnice bądź stworzenie subregionu metropolitalnego.

<sup>52</sup> Dz. U. 2002, nr 41, poz. 361.

ła szczególny status miasta na prawach powiatu obligatoryjnie podzielonego na osiemnaście jednostek pomocniczych (dzielnic). W myśl art. 14 ustawy z 2002 roku, dzielnicami zostało dziesięć stołecznych gmin „wianuszka” (Bemowo, Białołęka, Bielany, Rembertów, Targówek, Ursus, Ursynów, Wawer, Wilanów, Włochy), siedem dzielnic gminy Warszawa-Centrum (Mokotów, Ochota, Praga-Południe, Praga-Północ, Śródmieście, Wola i Żoliborz) oraz gmina Wesola.

Zwolennicy takiego rozwiązania wskazują, iż likwidacja powiatu warszawskiego, związku miasta stołecznego Warszawy oraz gmin stołecznych uprościła strukturę warszawskiego samorządu, co niewątpliwie ujedynoliciło władzę w mieście. Stolica zyskała przejrzysty, zrozumiały dla mieszkańców ustroj, o jasno określonych kompetencjach. Wzmocnieniu uległy prerogatywy prezydenta Warszawy, zgodnie bowiem z ustawą z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>53</sup>, został on wyłoniony w drodze powszechnego, bezpośredniego głosowania.

Zdaniem przeciwników, regulacja nieuchronnie prowadzi do centralizacji władzy w mieście (przede wszystkim centralizacji decyzji finansowych, gospodarki nieruchomościami czy z zakresu planowania przestrzennego), gdyż życie publiczne kilkutyśięczonej gminy i wielomilionowej metropolii nie może być organizowane w jednakowy sposób.<sup>54</sup> Aglomeracja jest zjawiskiem funkcjonalnym, które trudno zamknąć w sztywnych granicach jednostki zasadniczego podziału terytorialnego. Warszawa nie zaczyna się na placu Bankowym i nie kończy na Targówku czy Ursusie, lecz od kilkadziesiąt lat ekspansywnie rozwija się na obszarze dawnego województwa stołecznego: od Żyrardowa po Wyszaków oraz od Nasielska po Osieck.<sup>55</sup>

### Zakończenie

Zgodnie z art. 29 Konstytucji RP: „Stolicą Rzeczypospolitej Polskiej jest Warszawa”. Zapis ustawy zasadniczej nie precyzuje ustroju czy podziału terytorialnego Warszawy, pozostawiając to w gestii ustawodawcy. Tymczasem uregulowanie ustroju stołecznej metropolii, tak by funkcjonowała efektywnie i „bez zgrzytów”, nie jest zadaniem ła-

<sup>53</sup> Dz. U. 2002, nr 113, poz. 984.

<sup>54</sup> Por.: F. Frydrykiewicz, *Mniej gmin, więcej dzielnic*, „Rzeczpospolita”, 12 lutego 2002; *Gmina Warszawa*, „Rzeczpospolita”, 15 lutego 2002; F. Frydrykiewicz, *Jedna gmina, jeden prezydent, jeden budżet*, „Rzeczpospolita”, 16 lutego 2002; F. Frydrykiewicz, *Sprzeciw burmistrzów*, „Rzeczpospolita”, 8 kwietnia 2002; B. Kalinowska, *Warszawa jedną gminą*, „Wspólnota” 2002, nr 8, s. 13–14.

<sup>55</sup> L. Isakiewicz, *Wiele gmin w Warszawie*, „Wspólnota” 1999, nr 50, s. 16.



twym, a Warszawa najwyraźniej nie ma szczęścia do ram prawnych, w których przychodzi jej funkcjonować. Bardzo ważne, wydaje się, stworzenie skutecznego, a przede wszystkim spójnego prawa, uwzględniającego specyfikę zarządzania całą aglomeracją, specyfikę zarządzania stolicą państwa. W moim przekonaniu, nie jest to możliwe przy obecnym kształcie samorządu terytorialnego miasta stołecznego Warszawy. Młode doświadczenia demokratyczne i samorządowe w naszym kraju powodują, że zbyt łatwo wpadamy w pułapki recentralizacji. Jeżeli coś działa niesprawnie, to odruchowo skłaniamy się ku rozwiązaniom centralistycznym, zapominając, że potrzeby lokalne w dużym mieście to nie tylko potrzeby całego organizmu miejskiego, ale także potrzeby mniejszych społeczności, które często znikają z pola widzenia organów samorządu wielkiego ośrodka.

18 lutego 2003 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł zgodność ustawy z 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy z Konstytucją RP oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego. Należy jednak przyjąć, iż obecnie obowiązujące rozwiązanie ustrojowe dla Warszawy ma charakter tymczasowy. Stołeczna metropolia jest bowiem zjawiskiem funkcjonalnym, które trudno zamknąć w sztywnych ramach podstawowej jednostki podziału terytorialnego. Wydaje się, że miasto będzie wciąż stanowić wyzwanie dla legislatorów, wciąż bowiem otwarte pozostaje pytanie: co z ustrojem metropolitalnym dla Warszawy?

### Summary

Warsaw – the largest city in Poland – has an exceptional structure of local administration. Since re-establishment of local government in 1990, status of Warsaw has had three fundamental changes (Acts of 1990, 1994 and 2002). Instead of the association of 7 municipalities, since 1994 the capital was an association of 11 municipalities, one of which, Warsaw-Centrum municipality, was divided into 7 districts (districts also exist in other large cities in Poland, but their status was different from those in Warsaw). Meanwhile, since 1999 Poland was divided into 16 voivodships/regions, 315 provinces, 65 urban provinces (i.e. cities with province status) and 2489 municipalities.

Finally, Warsaw had an unusual structure of local government. Its structure was very controversial and complicated. There were six levels of local administration, such as: 1) the voivodship of Mazovia, 2) the province of Warsaw, 3) the Capital City of Warsaw, 4) eleven Warsaw's municipalities, 5) seven Warsaw-Centrum's districts, 6) dozens settlements. Each of them has its own decision-making body. This situation had positive and negative effects. On the one hand, residents of peripheral settlements could decide on their milieu. On the other, in the governance there was a lack of clear-cut

spheres of competence, lack of clearly defined responsibility, lack of coordination of activities concerning the entire city.

According to the Act on the Local Government of Warsaw of March 15, 2002, since local elections in October 27, 2002, the capital constitutes one municipality divided into 18 districts. The advocates expect that this solution will liquidate three (the province of Warsaw, the Capital City of Warsaw and Warsaw's municipalities) of six levels in the structure of local government of Warsaw and bring uniformity in the city governance. The opponents think (also authoress of this article) that this proposition goes to the centralisation of the city government (mostly the centralisation of finance decision or real property policy).

Authoress thinks that effective governance of the Capital City of Warsaw should be based on one metropolitan sub-region.

## Załączniki

Załącznik 1



Mapa administracyjna Warszawy w świetle ustawy z 25 marca 1994 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy

Źródło: <<http://warszawa.um.gov.pl>>

## Załącznik 2



Mapa administracyjna Gminy Warszawa-Centrum

Źródło: <<http://www.gminacentrum.waw.pl>>

**MODEL SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
W WYBRANYCH DOKUMENTACH  
KONGRESU WŁADZ LOKALNYCH  
I REGIONALNYCH EUROPY**

---

*The Patterns of Self-Government Presented in Chosen Documents  
of Congress of Local and Regional Authorities of Europe*

Prawo społeczeństw do samorządu na różnych szczeblach jest jednym z podstawowych praw demokratycznej Europy. Aby prawo to było realizowane z pożytkiem dla obywateli, musi mieć silne podstawy w strukturach samorządu. Działania mające na celu wzmocnienie roli samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych wymagały dla swojej skuteczności instytucjonalizacji. W artykule przedstawiona zostanie geneza i funkcjonowanie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy – ponadnarodowej organizacji, która w swoich dokumentach stworzyła model samorządu lokalnego i regionalnego. Podstawę rozważań stanowią będą dwa dokumenty Kongresu – *Europejska Karta Samorządu Lokalnego i Europejska Karta Samorządu Regionalnego* – których artykuły wyznaczają kierunki rozwoju współczesnego samorządu.

**1. Geneza Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy**

Powstanie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy było efektem długiego procesu, który rozpoczął się już w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku. Powołano wówczas w roku 1952 Komisję do Spraw Gmin i Regionów wchodzącą w skład Zgromadzenia Doradczego Rady Europy i mającą rolę konsultacyjną w sprawach lokalnych.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> W roku 1968 Komisja ds. Gmin i Regionów zmieniła swoją nazwę na Komisję Zagospodarowania Przestrzennego i Samorządu Terytorialnego. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 273. Zmiana nazwy może być, z jednej strony, wyrazem rozszerzenia po-

Według projektu Komisji utworzono w roku 1957 Europejską Konferencję Władz Lokalnych, która w 1961 r. stała się pomocniczym organem o charakterze doradczym dla Rady Europy. Konferencja była zorganizowana na kształt zgromadzenia przedstawicielskiego samorządów europejskich. Jej charakter, a nawet struktura organizacyjna do złudzenia przypominały Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy – Konferencja miała taką samą liczbę członków i zbierała się na obrady w strasburskiej siedzibie Zgromadzenia. W skład Europejskiej Konferencji Władz Lokalnych wchodziłi radni różnych szczebli samorządu, delegowani jednak nie przez organy samorządowe, a przez rządy państw członkowskich. Konferencja uchwałała rezolucje w sprawie regionalizacji i zasad autonomii lokalnej (pierwszą przyjęła już w 1960 roku) i organizowała spotkania, na których omawiano problemy wspólne dla regionów. W roku 1972 zmieniono nieco nazwę inicjatywy na Konferencję Europejskich Władz Lokalnych i Regionalnych, co odzwierciedlało tendencje do regionalizacji w państwach członkowskich, natomiast w roku 1983 zmodyfikowano nazwę po raz kolejny, dodając na początku przymiotnik „Stała”. W efekcie tych zmian od roku 1983 do 1994 przy Radzie Europy funkcjonowała Stała Konferencja Europejskich Władz Lokalnych i Regionalnych.<sup>2</sup>

Po zakończeniu „zimnej wojny” i transformacji ustrojowej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej Rada Europy (RE) zdecydowała o konieczności zweryfikowania polityki regionalnej i metod jej prowadzenia. Na pewno duży wpływ na tę decyzję miało odrodzenie się struktur samorządu terytorialnego w części krajów postsocjalistycznych i przyjęcie tych krajów do struktur Rady. W roku 1993 Rada zwołała do Wiednia konferencję szefów państw i rządów, na której podjęto decyzję o zmianie charakteru instytucjonalnego Stałej Konferencji Europejskich Władz Lokalnych i Regionalnych. Komitet Ministrów Rady Europy przychylił się do tej inicjatywy i decyzją z 14 stycznia 1994 przekształcił Konferencję w Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (skrót CLRAE od angielskiej nazwy *Congress of Local and Regional Authorities of Europe*<sup>3</sup>). CLRAE jest statutowym organem Rady Europy.<sup>4</sup>

---

la działania Komisji na wszystkie struktury samorządu terytorialnego, z drugiej natomiast strony – wyrazem zawężenia problemów do spraw zagospodarowania przestrzennego.

<sup>2</sup> Tamże, s. 273–274.

<sup>3</sup> Używa się też skrótu CPLRE od francuskiej nazwy *Congres des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe*. *Congress of Local and Regional Authorities of Europe*, [http://www.coe.fr/cplre/eng/depliant\\_ang.pdf](http://www.coe.fr/cplre/eng/depliant_ang.pdf). Dane z dnia 6 IV 2003 roku.

<sup>4</sup> I. Pietrzyk, dz. cyt., s. 274.

## 2. Organizacja i działalność Kongresu

Struktura Kongresu oparta jest na zasadzie przedstawicielstwa władz lokalnych i regionalnych. Kongres składa się z dwóch izb: Izby Regionów i Izby Władz Lokalnych. Dwuizbowe zgromadzenie skupia 301 tytułarnych członków i taką samą liczbę ich zastępców, którzy reprezentują ponad dwieście tysięcy lokalnych i regionalnych władz z czterdziestu trzech państw członkowskich Rady Europy. Każde państwo ma określoną liczbę delegatów będących jednocześnie radnymi struktur samorządowych. Polska ma obecnie w Kongresie dwunastu przedstawicieli.<sup>5</sup> Obie Izby co dwa lata dokonują wyboru Przewodniczącego Kongresu, przy czym jest on wybierany na przemian: raz przez delegatów Izby Władz Lokalnych, a raz przez członków Izby Regionów. Każda z Izb tworzy swoje Prezydium składające się z Przewodniczącego i sześciu członków. Połączone Prezydium: Izby Władz Lokalnych i Izby Regionów tworzą Prezydium Kongresu, któremu przewodniczy Przewodniczący CLRAE. Kongres spotyka się raz w roku w Strasburgu i na swoje sesje może zapraszać przedstawicieli państw nieczłonkowskich lub organizacji europejskich zajmujących się problematyką regionalną. Delegacje takie mają status obserwatora lub specjalnego gościa.<sup>6</sup>

Organem, działającym między sesjami plenarnymi Kongresu i przez to zapewniającym ciągłość jego prac, jest Stała Komisja, w skład której wchodzi po dwóch przedstawicieli każdej narodowej delegacji. Główne prace nad dokumentami i inicjatywami CLRAE odbywają się w grupach roboczych. Obecnie istnieją cztery grupy robocze zwane komitetami: Komitet Kultury i Edukacji (zajmujący się mediami, sportem, młodzieżą i komunikacją), Komitet ds. Podtrzymywania Rozwoju (sprawy dotyczące środowiska, planowania miejskiego i przestrzennego), Komitet ds. Socjalnych (problemy zatrudnienia, obywatelstwa, zdrowia publicznego oraz równouprawnienia kobiet i mężczyzn) oraz Komitet Organizacyjny (przygotowywanie raportów na temat postępu w lokalnej i regionalnej demokracji w Europie).<sup>7</sup> Od początku istnienia Kongresu liczba i skład grup roboczych ulegały często zmianom. Przykładowo, wcześniej działało dwadzieścia sześć wyspecjalizowanych grup skupionych w cztery kategorie: podlegających Izbie Władz Lokalnych, Izbie Regionów, obu Izbom lub będących tzw. bliźniaczymi grupami roboczymi. Istniejące teraz cztery komitety połączyły niejako w sobie ich kompetencje – na przykład Komitet ds. Podtrzymywania Rozwoju zaj-

<sup>5</sup> *Congress of Local...*

<sup>6</sup> U. Burda, J. Gajewski, K. Szczepanik, *Vademecum organizacji europejskich (angielsko-polskie)*, Warszawa 1998, s. 161.

<sup>7</sup> *Congress of Local...*

muje się sprawami leżącymi w kompetencji aż sześciu poprzednich grup roboczych.<sup>8</sup> Zmiany te mogą być funkcją tendencji do ograniczania biurokratyzacji i likwidowania dużej liczby instytucji utrzymywanych za pieniądze podatników.

Kongres, w porównaniu do Stałej Konferencji Europejskich Władz Lokalnych i Regionalnych, jest organizacją zmienioną, jednakże cele, jakie stawia przed sobą, są podobne do celów Konferencji. Do głównych zadań CLRAE należy: popieranie autonomii władz lokalnych i regionalnych w dziedzinie politycznej, administracyjnej i finansowej, czuwanie nad rozwojem demokracji lokalnej i regionalnej w państwach członkowskich i kandydujących do Rady Europy, inicjowanie współpracy między regionami i ponad granicami państw oraz rozwijanie projektów edukacyjnych. Projekty te przybliżają obywatelom demokrację lokalną i regionalną oraz umożliwiają efektywny udział ludzi w instytucjach demokratycznych na poziomie niższym niż państwowy. Kongres ma zachęcać regiony do tolerancji, pokoju i zrównoważonego rozwoju oraz ułatwiać imigrantom zintegrowanie się ze społecznościami, w których żyją.<sup>9</sup> CLRAE jest forum dyskusyjnym, na którym omawia się podstawowe trudności regionów i demokracji lokalnej. Efektem jego obrad są zalecenia kierowane do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i bezpośrednie rezolucje odnoszące się do władz lokalnych i regionalnych. Opracowywane raporty przyczyniają się niejednokrotnie do uświadomienia władzom samorządowym problemów, co może skutkować lepszym opracowywaniem planów zapobiegających lub rozwiązujących trudności. Wzmocnieniem pozycji Kongresu było przyznanie mu prawa do bezpośredniego przedstawiania propozycji Komitetowi Ministrów Rady Europy (poprzedniczka CLRAE takiego prawa nie miała), który jest organem decyzyjnym.<sup>10</sup> Działalność publicystyczna i edukacyjna Kongresu przyczynia się do podnoszenia poziomu świadomości społecznej w zakresie polityki lokalnej i regionalnej.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Były to grupy o nazwach: Przestępczość i Bezpieczeństwo Obszarów Zurbani-zowanych, Polityka Miejska, Europejska Konwencja Krajobrazowa, Rozwój Regionalny i Przestrzenny: Perspektywy w Nowej Europie, Grupa ds. Jądrowych Instalacji Energetycznych i Bezpieczeństwa oraz Ochrona Środowiska i Trwały Rozwój. Por. U. Burda, J. Gajewski, K. Szczepanik, dz. cyt., s. 163–165.

<sup>9</sup> *Congress of Local...*; ponadto *Unia Europejska a samorząd terytorialny*, <http://www.powiat-ostrowski.pl/unia/glowna/samorzad/samorzad.htm>. Dane z 24 V 2002 roku.

<sup>10</sup> I. Pietrzyk, dz. cyt., s. 274.

<sup>11</sup> Przykładem praktycznych działań Kongresu w zakresie edukacji są programy: ENTO – Europejska Sieć Organizacji Szkolących Władze Lokalne i Regionalne, zapewniająca pomoc ekspertów i szkolenia dla przedstawicieli państw Europy Środkowo-Wschodniej i Prix Europa, czyli program wspierający te europejskie sta-



Najbardziej widocznymi rezultatami prac Kongresu są przygotowane dokumenty, które są przyjmowane później w formie konwencji przez Komitet Ministrów RE. Do najbardziej znanych konwencji, uchwalonych z inicjatywy i według projektu CLRAE (oraz przed 1994 rokiem – Stałej Konferencji), należą: *Europejska Konwencja Współpracy Transgranicznej* (uchwalona w 1980 r.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* (1985), *Europejska Konwencja Udziału Obcokrajowców w Życiu Publicznym na Szczeblu Lokalnym* (1992), *Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych* (1992), *Europejska Karta Urbanistyczna* (1992), *Karta Uczestnictwa Młodych w Życiu Miejskim i Regionalnym* (1992).<sup>12</sup> Obecnie trwają prace Komitetu Ministrów nad uchwaleniem przedstawionych przez Kongres projektów *Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego*, *Karty Regionów Górskich* oraz *Karty Praw i Obowiązków Obywatelskich*.<sup>13</sup> Konwencje te wymagają ratyfikowania przez państwa członkowskie, nie mają więc powszechnie obowiązującej mocy prawnej. Warunkiem wejścia w życie konwencji często jest ratyfikowanie jej przez określoną liczbę państw, dlatego od momentu uchwalenia dokumentu do początku obowiązywania i realizacji jego postanowień w praktyce mija jeszcze kilka lat.

### 3. Geneza Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

Pierwsze próby stworzenia w Europie jednolitych, a przynajmniej zbliżonych do siebie standardów zapewniających wolność samorządowi lokalnemu na poziomie gminnym miały miejsce w latach czterdziestych dwudziestego wieku. Po opublikowaniu raportu Adolfa Gassera pt. *Wolność gmin jako ratunek Europy* powołano pierwsze instytucje mające stać na straży praw najniższych szczebli samorządu lokalnego. Tak w 1948 roku powstała Unia Burmistrzów, a w 1951 roku Unia Gmin Europy (UGE). W ramach UGE przyjęto deklarację o nazwie *Karta Wolności Gmin*, która miała być instrumentem w walce przeciwko centralistycznym tendencjom państw europejskich.<sup>14</sup> Kolejne kroki w kierunku utrwalenia podstawowych zasad dotyczących samorządu

---

cje telewizyjne (zwłaszcza o charakterze transgranicznym), które promują kulturę europejską. Za: *Congress of Local...*

<sup>12</sup> Tłumaczenie własne. W oryginalne nazwy dokumentów brzmią odpowiednio: *The European Outline Convention on Transfrontier Co-operation*, *The European Charter of Local Self-Government*, *The European Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*, *The European Charter for Regional or Minority Languages*, *The European Urban Charter* oraz *The Charter on the Participation of Young People in Municipal and Regional Life*. Źródło: tamże.

<sup>13</sup> *The European Charter of Regional Self-Government*, *The Outline Convention on Mountain Regions* i *The Charter of Citizens' Rights and Duties*. Tamże.

<sup>14</sup> W. Miemieć, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwa-*

miały miejsce już w ramach Europejskiej Konferencji Władz Lokalnych. Brak konkretnych dokumentów prawnych określających zakres autonomii lokalnej znacznie utrudniał praktyczną realizację idei samorządności.<sup>15</sup> Konferencja przygotowała zatem rezolucję formułującą zasady autonomii lokalnej (tzw. Rezolucja 64) i w 1968 roku przedstawiła ją Komitetowi Ministrów Rady Europy, który rezolucję przyjął. Ponadto Zgromadzenie Parlamentarne wsparło inicjatywę, uchwalając w 1970 roku Rekomendację 615.<sup>16</sup>

Za dokumentami nie poszły jednak konkretne działania. Zbyt duże różnice w organizacji samorządu terytorialnego w państwach europejskich uniemożliwiły praktyczną realizację postanowień zawartych w Rezolucji 64. Dlatego dopiero kilkanaście lat później, w roku 1981, Komisja Struktur, Finansów i Zarządzania Konferencji Europejskich Władz Lokalnych i Regionalnych opracowała projekt deklaracji zawierającej zasady autonomii lokalnej. Deklaracja znalazła się w przyjętej Rezolucji 126 jako projekt *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* (EKSL). Dokument ten został zaakceptowany przez Komitet Ministrów RE i w 1982 roku przekazany Komitetowi ds. Rozpatrywania Problemów Regionalnych i Gminnych przy Konferencji Europejskich Ministrów ds. Wspólnot Lokalnych obradującej w Lugano. Konferencja Ministrów zaleciła poprawienie *Karty* i na swoim kolejnym spotkaniu w Rzymie (6–8 XI 1984) przyjęła dokument. W czerwcu 1985 Komitet Ministrów RE podpisał EKSL, a 15 października 1985 roku w Strasburgu Rada Europy uchwaliła dokument, uruchamiając procedurę ratyfikacyjną.<sup>17</sup>

*Karta* dzieli się na trzy części poprzedzone preambułą. Część pierwsza zawiera artykuły regulujące sprawy merytoryczne, odnoszące się do samorządu lokalnego, natomiast część druga i trzecia opisuje kwestie techniczne – zobowiązania nakładane na państwo ratyfikujące, warunki podpisania, ratyfikacji i wejścia dokumentu w życie. Łącznie EKSL składa się z osiemnastu artykułów.

---

*rancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 10, s. 58.

<sup>15</sup> Konferencja co prawda przedstawiała opinie dotyczące tej kwestii, ale nie miały one takiego znaczenia jak np. rezolucje. Były to: Opinia nr 6 na temat obrony i rozwoju autonomii lokalnej (z roku 1957) i Opinia nr 15 odnosząca się do działań Rady Europy na rzecz autonomii lokalnej (1962 r.). *Wykaz aktów podjętych przez Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w sprawie autonomii lokalnej*, [w:] Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński, *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993, s. 110.

<sup>16</sup> R. Sowiński, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Powstanie i ratyfikacja*, [w:] Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński, dz. cyt., s. 5.

<sup>17</sup> Tamże, s. 6.

*Europejska Karta Samorządu Lokalnego* zgodnie z postanowieniem artykułu 15 ust. 2 weszła w życie po upływie trzech miesięcy od chwili ratyfikowania go przez czwarte z kolei państwo członkowskie Rady Europy. Miało to miejsce dopiero we wrześniu 1988 roku po ratyfikowaniu *Karty* przez Luksemburg, Austrię, Danię i Lichtenstein.<sup>18</sup> Polska mogła przyjąć postanowienia EKSL po przyjęciu jej do Rady Europy, więc po 1992 roku. Zgodnie z obowiązującą wówczas Małą Konstytucją umowy międzynarodowe ratyfikował Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej bez udziału Parlamentu, jeśli umowy nie pociągały za sobą „obciążenia finansowego państwa lub konieczności zmian w ustawodawstwie”.<sup>19</sup> Wniosek o ratyfikację złożony został do Prezydenta w styczniu 1993 roku, a 19 lutego tego samego roku *Europejską Kartę* podpisał (z upoważnienia rządu) ambasador Polski przy Radzie Europy. W dniu 26 kwietnia EKSL ratyfikował Prezydent Lech Wałęsa – dokument ratyfikacyjny został złożony Sekretarzowi Generalnemu RE w dniu 22 listopada 1993 roku. *Karta* weszła w życie z dniem 1 marca 1994 roku<sup>20</sup> i została opublikowana w Dzienniku Ustaw.<sup>21</sup> Polska uznała EKSL w całości i zobowiązała się przestrzegać wszystkich jej przepisów, co wydaje się ewenementem w obliczu stanowiska niektórych państw, które ratyfikowały *Kartę* częściowo. Sama *Karta* dopuszcza uznanie za wiążące tylko części postanowień, zastrzegając iż obligatoryjne jest przyjęcie co najmniej dwudziestu ustępów, z których państwo wybierze przynajmniej dziesięć spośród wymienionych w artykule 12.<sup>22</sup>

*Europejska Karta Samorządu Lokalnego* funkcjonuje w Polsce jako *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, co wynika z niezbyt dokładnej wersji oficjalnego tłumaczenia. Jest to błąd, który powo-

<sup>18</sup> Tamże, s. 7.

<sup>19</sup> Wymagane jest wówczas ustawowe upoważnienie do ratyfikacji wyrażone przez parlament. Zob. *Ustawa konstytucyjna z 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, Dz. U. 1992, Nr 84, poz. 426 z późniejszymi zmianami, art. 33, ust. 1 i 2. Przyjęcie EKSL spowodowało obciążenie budżetu polskiego, dlatego jej ratyfikacja w trybie pomijającym ustawowe upoważnienie jest w ocenie niektórych interpretatorów prawa konstytucyjnego sygnałem, że *Karta* ma rangę aktu podustawowego. Przepisy Konstytucji RP z 1997 r. rozstrzygają jednak, że ratyfikowane umowy międzynarodowe mają pierwszeństwo przed ustawami. Szerzej: W. Miemiec, dz. cyt., s. 63–65.

<sup>20</sup> Stało się to zgodnie z postanowieniami *Karty*, która w art. 15 ust. 3 przewiduje wejście dokumentu w życie „w pierwszym dniu miesiąca po upływie trzech miesięcy od dnia złożenia dokumentu ratyfikacyjnego”. Oświadczenie rządowe w sprawie ratyfikacji i terminu wejścia w życie *Karty* ukazało się dopiero w dniu 14 lipca 1994 r. Tamże, s. 60.

<sup>21</sup> Tekst EKSL, Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607.

<sup>22</sup> Są to ustępy zawierające podstawowe zasady samorządności.

duje daleko idące skutki, włącznie ze zmianą treści aktu prawnego. Samorząd terytorialny bowiem składa się z samorządu lokalnego i regionalnego, natomiast postanowienia *Karty* dotyczą jedynie samorządu szczebla lokalnego.<sup>23</sup> Samorządem regionalnym i zasadami, jakie powinny obowiązywać na szczeblu wyższym od lokalnego, zajmuje się *Europejska Karta Samorządu Regionalnego* (EKSR).

#### 4. Europejska Karta Samorządu Regionalnego

Inicjatywa napisania dokumentu regulującego kwestie samorządu regionalnego pojawiła się na konferencji „Regionalizacja w Europie: stan i perspektywy”, która miała miejsce w Genewie w czerwcu 1994 roku. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na swojej pierwszej sesji plenarnej przyjął rezolucję (Rezolucja 8) zalecającą Izbie Regionów opracowanie *Karty Samorządu Regionalnego* wzorowanej na EKSL.<sup>24</sup> Miało to na celu uporządkowanie statusu regionów w Europie i danie społecznościom regionalnym prawa do decydowania o określonym zakresie spraw. Pod koniec 1994 roku rozpoczęły się prace nad projektem *Konstytucji Regionów Europy*, jak dziś nazywana jest EKSR. Powołano specjalną grupę roboczą, w skład której wchodził m.in. profesor Leon Kieres jako wiceprezydent Izby Regionów CLRAE.<sup>25</sup> Grupa zbierała się wielokrotnie, pracując nad tekstem dokumentu i udoskonalając jego postanowienia.<sup>26</sup> W celu upowszechnienia idei opracowywanej *Karty* zorganizowano szereg seminariów naukowych, na których prezentowano kolejne wersje dokumentu, dość często podlegające zmianom. Ostateczny tekst *Karty* przyjęto na IV sesji plenarnej Kongresu mającej miejsce w Strasburgu w dniach 3–5

<sup>23</sup> Błędów w tłumaczeniu jest więcej, konieczna jest zatem ich weryfikacja, tak aby nie było rozbieżności między wersjami polską i oryginalną, sporządzoną po angielsku i francusku. Szerzej na ten temat: M. Kulesza, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego na cenzurowanym. Rażące przekłamania*, „Wspólnota” 1997, nr 6(361), s. 6–7, ponadto: T. Szewc, *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11, s. 3–28.

<sup>24</sup> *Karta Regionów*, „Wspólnota” 1997, nr 12(367), s. 10.

<sup>25</sup> Brak osób znających realia polskiego samorządu uczestniczących w uchwaleniu *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* spowodował – zdaniem L. Kieresa – problemy z praktycznym wprowadzeniem jej przepisów w życie. Prof. Kieres sugeruje, że w przypadku EKSR będzie inaczej. *Mamy Kartę Regionalną*, „Wspólnota” 1997, nr 26(381), s. 20.

<sup>26</sup> Spotkania grupy roboczej odbyły się w Genewie (15 XII 1994), Paryżu (20 VI 1995, 13 XI 1995), ponownie w Genewie (16 XII 1995), Paryżu (29 I 1996, 30 IV 1996), Barcelonie (19 X 1996), Wrocławiu (11 III 1997). *Karta Regionów*.

VI 1997 roku.<sup>27</sup> ESKR nie jest jednak prawem europejskim, gdyż nie przyjęła jej jeszcze Rada Europy.

*Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, podobnie jak EKSL podzielona jest na trzy części, opisujące podstawę i definicję samorządu regionalnego, jego ochronę, kompetencje i warunki wejścia w życie ratyfikowanego dokumentu. EKSR jest jednak dłuższa, gdyż składa się z dwudziestu ośmiu artykułów. Może to wynikać z dostrzeżenia potrzeby uregulowania w tego typu aktach pewnych kwestii, które nie zostały poruszone w EKSL.

#### V. Rozwiązania samorządowe zawarte w *Europejskich Kartach*

Analizując dokumenty obu *Kart*, należy zwrócić szczególną uwagę na ich preambuły.<sup>28</sup> W obu dokumentach państwa-sygnatariusze odnoszą się do celu działania Rady Europy, jakim jest „zacieśnianie więzi pomiędzy państwami członkowskimi w celu ochrony i urzeczywistnienia idei oraz zasad, które stanowią ich wspólny dorobek”.<sup>29</sup> Odwołując się do zasad demokracji, autorzy akcentują prawo obywateli do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi w sposób bezpośredni na szczeblu lokalnym oraz przez regiony i ich instytucje na szczeblu regionalnym. Prawo takie jest wynikiem zasady subsydiarności (pomocniczości) przyjętej jako jedna z podstawowych zasad państw członkowskich RE. Istnienie struktur lokalnych i regionalnych ma być warunkiem niezbędnym do powstania „administracji skutecznej i bliskiej obywatelowi”.<sup>30</sup> Preambuła EKSL zwraca uwagę na rolę samorządu lokalnego we współczesnym świecie. Jego ochrona i ugruntowanie przyczyniają się do budowy demokratycznej i zdecentralizowanej Europy, jednym zaś z koniecznych warunków tworzenia takiej Europy jest zapewnienie samorządowi lokalnemu autonomii kompetencyjnej i niezbędnych środków do wykonywania poszczególnych zadań. Samorząd lokalny staje się wówczas instrumentem uczestnictwa obywateli w lokalnym życiu publicznym. W preambule EKSR podkreślono, iż regionalizacja, niezbędna do realizowania zasady subsydiarności, wcale nie musi być dokonywana przez ograniczanie autonomii władz lokalnych. EKSR uznaje cały dorobek osiągnięty na podstawie EKSL i stwierdza, że obie *Karty* wzajemnie się uzupełniają. Nie można więc traktować

<sup>27</sup> *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, „Wspólnota” 1997, nr 23(378), s. 3.

<sup>28</sup> Analizy dokonują na podstawie tekstu *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* opublikowanego w Dzienniku Ustaw i tekstu *Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego*, jaki został wydrukowany [w:] „Wspólnota” 1997, nr 26(381), s. 19–21.

<sup>29</sup> Tekst EKSL i tekst EKSR, preambuła.

<sup>30</sup> Tekst EKSR, preambuła.

tych dokumentów jako aktów konkurencyjnych wobec siebie, w których władze lokalne i regionalne „wydzierają” sobie nawzajem autonomię i kompetencje. Są to dokumenty niejako komplementarne, które przez proponowane rozwiązania mają służyć obywatelom.

Według obu *Kart* zasady samorządności lokalnej i regionalnej powinny być umieszczone w prawie krajowym państwa ratyfikującego dokumenty, a jeżeli to możliwe – także w jego konstytucji.<sup>31</sup> Uznanie takich zasad w akcie prawnym o najwyższej randze ma gwarantować ich przestrzeganie i dostosowywanie rozwiązań zawartych w aktach mniej ważnych do zasad konstytucyjnych.

Zanim autorzy *Kart* zajęli się szczegółowymi rozwiązaniami dotyczącymi samorządu, zdefiniowali pojęcia samorządu lokalnego i regionalnego. Właściwie obie definicje są podobne i kładą nacisk na te same kwestie. Samorząd lokalny jest więc „prawem i zdolnością społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”.<sup>32</sup> Definicja zawarta w EKSR jest nieco bardziej rozbudowana i przypisuje wyżej opisane prawo nie społecznościom regionalnym, a regionom.<sup>33</sup> W tym samym artykule zostało dookreślone, czym jest region. Opisuje się go jako „największą terytorialną jednostkę władzy w obrębie każdego państwa”.<sup>34</sup>

Prawo do zawiadywania swoimi sprawami ma być, według postanowień *Kart*, realizowane przez odpowiednie organy. Na poziomie samorządu lokalnego mają to być rady i zgromadzenia złożone z przedstawicieli obywateli i posiadające organy wykonawcze im podporządkowane. Zgodnie z zaleceniami EKSL, władze lokalne powinny być wybierane w drodze „wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych” wyborów.<sup>35</sup> *Karta* nie czyni jednak z organów przedstawicielskich jedyńymi podmiotów mogących wypełniać to podstawowe prawo samorządowe przypisane społecznościom lokalnym. Zakłada także możliwość odwołania się do instytucji referendum lub zgromadzeń obywateli.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> Tekst EKSL, art. 2 oraz tekst EKSR, art. 2.

<sup>32</sup> Tekst EKSL, art. 3.

<sup>33</sup> Art. 3, ust. 1 EKSR brzmi: „Samorząd regionalny oznacza prawo i zdolność największych terytorialnych jednostek władzy w obrębie każdego państwa, mających wybieralne organy, administracyjnie umieszczonych między rządem centralnym i samorządem lokalnym, i posiadającym prerogatywy, albo wynikające z samoorganizacji, albo typu zwykle przypisywanego rządowi centralnemu, do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw publicznych, zgodnie z zasadą subsydiarności”.

<sup>34</sup> Tamże.

<sup>35</sup> Tekst EKSL, art. 3, ust. 2.

<sup>36</sup> Jedynym warunkiem jest dopuszczalność takich rozwiązań w ustawodawstwie krajowym. Tamże.

Na poziomie regionalnym prawo zarządzania problemami społeczności mają zgromadzenia przedstawicieli, również wybierane w pięcioprymiotnikowych wyborach.<sup>37</sup> EKSR zapewnia członkom zgromadzenia i jego organowi wykonawczemu niezależność od władz centralnych. Przedstawiciele władz regionu nie mogą być w wykonywaniu swoich funkcji ograniczani przez władze rządowe.<sup>38</sup> Przyjęcie takiego zapisu umożliwia, oczywiście tylko w przypadku jego całkowitej realizacji, zarządzanie regionem w sposób prawdziwie samorządny. Posiadanie własnych niezależnych organów, systemu administracji i personelu, a także własnych dochodów stwarza warunki do autonomicznego funkcjonowania regionów.<sup>39</sup>

Kwestią, na jaką oba dokumenty kładą szczególny nacisk, jest zakres działania samorządu lokalnego i regionalnego. *Karty* regulują sprawy zarówno własnych, jak i delegowanych, czyli zleconych przez inne struktury władzy kompetencji. Zadania własne, uznane w konstytucji i ustawach (a w przypadku regionu – także w jego statucie), nie mogą być ani zmieniane, ani ograniczane przez inny organ władzy, chyba że w zakresie przewidzianym prawem.<sup>40</sup> Wykonywanie kompetencji własnych jest oparte na zasadzie subsydiarności, co jest szczególnie podkreślone w EKSL. Jeden z jej artykułów stanowi, że „odpowiedzialność za sprawy publiczne winny ponosić [...] te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli”.<sup>41</sup> Jest to w pełni zgodne z duchem zasady pomocniczości sformułowanej w encyklice Piusa XI *Quadragesimo Anno* z 1931 roku.<sup>42</sup> Zasada ta w odniesieniu do działań administracji publicznej zakłada wykonywanie niektórych spraw czy zadań przez organy, które znajdują się najbliżej człowieka. *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, obok stosowania zasady subsydiarności, dodatkowo zaleca brać pod uwagę interesy mieszkańców i wymogi „solidarności europejskiej i narodowej”.<sup>43</sup> Mimo to region wykonuje zadania własne w sposób samodzielny, co jest jednym z przejawów jego autonomii.

Przekazywanie zadań zleconych jednostkom samorządu lokalnego i regionalnego powinno wiązać się z zapewnieniem odpowiednich środków finansowych na ich wykonanie.<sup>44</sup> Nie jest to zapis specjalnie od-

<sup>37</sup> Tekst EKSR, art. 12, ust. 1 i 2.

<sup>38</sup> Tamże, ust. 5.

<sup>39</sup> Tekst EKSR, art. 13, ust. 1.

<sup>40</sup> Tekst EKSL, art. 4, ust. 4; tekst EKSR, art. 4, ust. 2.

<sup>41</sup> Tekst EKSL, art. 4, ust. 3.

<sup>42</sup> D. Długosz, *Samorząd terytorialny a federalizm*, „Biuletyn Ośrodka Informacji i Dokumentacji Rady Europy Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” 1996, nr 2, s. 12.

<sup>43</sup> Tekst EKSR, art. 6, ust. 2.

<sup>44</sup> Tamże, art. 5, ust. 2.

biegający od powszechnie obowiązującej praktyki, ale umieszczenie go w EKSR akcentuje rolę zabezpieczenia delegowanych przedsięwzięć od strony finansowej. Obie *Karty* zapewniają organom samorządowym możliwość dostosowania metod i środków wykonywania takich zadań do struktur organizacyjnych i swoistych warunków miejscowych.<sup>45</sup> Możliwość taka jest wynikiem prawa do ochrony odrębności każdego regionu i kolejną oznaką autonomii.

Skuteczne realizowanie swoich zadań i rozwiązywanie problemów często wykraczających poza ograniczone możliwości jednostki samorządowej wymaga współpracy między takimi jednostkami. Aby współdziałanie było jednak efektywne, muszą istnieć precyzyjne uregulowania prawne, dookreślające warunki i zasady, na jakich ma się ono odbywać. *Europejskie Karty Samorządu* takie regulacje zawierają. EKSL przyznaje społecznościom lokalnym prawo do zrzeszania się – przystępowania do różnego rodzaju stowarzyszeń, także międzynarodowych, w obrębie których realizowane mogą być konkretne zadania.<sup>46</sup>

Samorząd regionalny uzyskał jeszcze większe prawa, może on bowiem uczestniczyć w stosunkach międzynarodowych w dwóch wymiarach – horyzontalnie i wertykalnie. Artykuł 8 EKSR upoważnia regiony do „podejmowania współpracy międzyregionalnej i transgranicznej”<sup>47</sup>, a więc współpracy „w poziomie”. Ponadto regiony mogą tworzyć własne organy ustawodawcze lub wykonawcze, których funkcjonowanie zharmonizuje wspólne prace.<sup>48</sup> Działalność regionów nie jest jednak całkowicie swobodna, gdyż ograniczają ją prawo wewnętrzne i zobowiązania międzynarodowe państwa. Poza tym współpraca między regionami może być podejmowana tylko w tych dziedzinach, co do których region posiada kompetencje.<sup>49</sup> Państwo nie traci zatem kontroli nad działaniami regionalnymi i może – przez ustawodawstwo wewnętrzne i umowy międzynarodowe – limitować ich zakres.

Stosunki wertykalne odnoszą się do możliwości kontaktów regionów z organizacjami międzynarodowymi. *Karta* gwarantuje prawo do „uczestniczenia lub bycia reprezentowanym [...] w działaniach instytucji europejskich”.<sup>50</sup> W przypadku gdy tworzone prawo międzynarodowe w sposób istotny wpływa na kompetencje lub interesy regionów, jednostki te mają – za pośrednictwem rządu państwa – prawo do konsultacji ostatecznej wersji aktu. Ponadto rządy mogą włączać reprezentantów regionów do delegacji państwowych, które uczestniczą w nego-

<sup>45</sup> Tamże, art. 5, ust. 3; tekst EKSL, art. 4, ust. 5.

<sup>46</sup> Tekst EKSL, art. 10.

<sup>47</sup> Tekst EKSR, art. 8.

<sup>48</sup> Tamże.

<sup>49</sup> Tamże.

<sup>50</sup> Tamże, art. 10, ust. 1.



cjacjach. Międzynarodowa promocja regionów, ochrona ich interesów czy upowszechnianie idei samorządności regionalnej może odbywać się przez biura łącznikowe, tworzone w innych państwach lub przy organizacjach europejskich.<sup>51</sup> Rozszerza to możliwości działania regionów i może przyczyniać się do ich wszechstronnego rozwoju.

Regiony posiadają także pewne obowiązki wobec niższych jednostek samorządowych, a więc wobec samorządu lokalnego. Jest to również część wertykalnych kontaktów regionów, tym razem skierowanych „w dół”. EKSR zobowiązuje władze regionalne do kierowania się zasadą subsydiarności i wyrównywania różnic finansowych między samorządami lokalnymi znajdującymi się na terytorium regionu.<sup>52</sup> Taka współpraca na poziomie region – samorząd lokalny jest korzystna dla obu stron.

Obie *Karty* są dokumentami bardzo ważnymi dla funkcjonowania samorządów. Nie narzucają one żadnych konkretnych rozwiązań, gdyż regulują tylko pewne standardy dotyczące struktur samorządu lokalnego i regionalnego. Warto jednak zauważyć, że idea, która przyświecała autorom dokumentów, znajduje coraz częściej odzwierciedlenie w samorządowym ustawodawstwie krajowym. Parlamenty państw, które ratyfikowały ESKL, przy uchwalaniu nowych ustaw biorą pod uwagę zasady, jakie się w tej *Karcie* znajdują.<sup>53</sup> Należy wierzyć, iż w przypadku ESKR będzie podobnie, co więcej, nie brakuje przykładów ustaw zgodnych z jej postanowieniami już w chwili obecnej, a więc jeszcze przed ratyfikowaniem *Konstytucji Regionów*.

Odtwarzanie w Polsce struktur samorządowych na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. przebiegało w zasadzie w zgodzie z postanowieniami EKSL.<sup>54</sup> Kwestie samorządu nie były od razu uregulowa-

<sup>51</sup> Tamże, art. 10, ust. 2–4.

<sup>52</sup> Tamże, art. 7.

<sup>53</sup> W jednej ze swoich rezolucji CLRAE stwierdza jednak kwestionowanie postanowień *EKSL* w niektórych państwach RE. Dzieje się tak głównie przy okazji reform administracyjnych i uchwalaniu budżetów wprowadzających ograniczenia finansowe dla samorządu lokalnego. Przyczynę takich działań Kongres widzi w niezajomości *Karty* (także na poziomie sędziów nieodwołujących się w orzecznictwie do jej postanowień), dlatego też zaleca wprowadzanie systemu informacyjnego, który, przynajmniej w pewnym stopniu, może ten problem rozwiązać. *Rezolucja 233 (1992) w sprawie stosowania Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego przyjęta przez CLRAE w czasie Zgromadzenia Ogólnego w dniu 18 marca 1992 r.*, [w:] Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński, dz. cyt., s. 111.

<sup>54</sup> Szerzej na temat zgodności ustawodawstwa polskiego lat 90. XX w. z EKSL: L. Kieres, *Ocena stopnia zgodności polskich rozwiązań ustrojowo-samorządowych z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, [w:] Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński, dz. cyt., s. 74–100; L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9, s. 3–80.

ne w ustawie zasadniczej, ale z biegiem lat, po uchwaleniu Konstytucji w 1997 roku, takie regulacje się pojawiły. Reforma administracyjna z 1999 roku rozszerzyła w Polsce samorząd lokalny o powiatowy oraz wprowadziła samorząd regionalny w postaci samorządowych województw. Generalnie można powiedzieć, iż rozwiązania zawarte w polskim ustawodawstwie samorządowym są zgodne z duchem *Europejskich Kart*. Dostrzega się jednak pewne niedociągnięcia legislacyjne, które powodują, iż nie można stwierdzić całkowicie pełnej zgodności rozwiązań polskich i sugerowanych w *Kartach*.<sup>55</sup> Być może wprowadzane nowelizacje ustaw wyeliminują te nieścisłości.

*Karty* przygotowywane są w formie konwencji, które ujednolicają określone standardy w wielu państwach i gwarantują danym podmiotom te same prawa i obowiązki. Fakt, że rozwiązania zawarte w konwencjach nie są przez nikogo narzucane, lecz wypracowywane wspólnie na sesjach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy oraz że istnieje możliwość (a nie przymus) ich ratyfikacji, gwarantuje realizowanie dokumentów przez państwa, które się na ratyfikację zdecydowały. *Europejskie Karty Samorządu Lokalnego i Regionalnego*, poprzez swoje uregulowania, stają się „fundamentem europejskiej demokracji”.<sup>56</sup> Wprowadzając w życie poszczególne postanowienia *Kart*, państwa przyczyniają się do rozwoju świadomości samorządowej społeczeństw, do poznania przez nie swoich praw i obowiązków, co skutkuje ich szerszym partycypowaniem w życiu politycznym na poziomie lokalnym i regionalnym.

### Summary

The paper is concerned with Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) – an advisory body of the Council of Europe. CLRAE is engaged in promoting local and regional governments and the development of the democracy in member states. The article presents the origin, the structure and the main objectives of Congress as an organisation that creates law for self-government. Special attention is drawn to two acts created by CLRAE – *The European Charter of Local Self-Government* and *The European Charter of Regional Self-Government*, that show how self-government should be organised. Documents are characterised as far as their similarities and differences are concerned. Finally, the author stresses the importance of charters in the formation of local and regional self-governments.

<sup>55</sup> Por.: T. Fuks, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a polskie ustawodawstwo samorządowe*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 5, s. 39–43.

<sup>56</sup> *Karta Regionów*.

## **NIEMCY W TWÓRCZOŚCI JÓZEFA MACKIEWICZA**

*Germany in Literary Production of Józef Mackiewicz*

### **Życie i twórczość**

**W** pracy zajmuję się poglądami Józefa Mackiewicza dotyczącymi Niemiec, w tym stosunkiem do polityki Polski wobec III Rzeszy i okupacji hitlerowskiej. Przedstawię też apel Mackiewicza o pojednanie polsko-niemieckie po zakończeniu II wojny światowej. Wybrałem ten wątek z twórczości pisarza i publicysty, gdyż jest mało znany, a zarazem wyjątkowy ze względu na antyniemiecką tradycję polskiej myśli politycznej.

Józef Mackiewicz urodził się w Petersburgu 1 kwietnia 1902 roku w polskiej rodzinie. Od roku 1907 zamieszkał w Wilnie. Uczył się tam w prywatnym gimnazjum wileńskim Winogradowa. Kiedy wybuchła wojna polsko-radziecka w 1920 roku, wziął w niej udział w szeregach 10 pułku ułanów Dywizji Białorusko-Litwskiej, do którego zaciągnął się rok wcześniej. W czasie działań wojennych dostał się do niewoli litewskiej po bitwie pod Oranami. Po wojnie rozpoczął studia przyrodnicze na Uniwersytecie Warszawskim, a następnie na Uniwersytecie Stefana Batorego. W Wilnie zaczął publikować pierwsze utwory literackie i książki oraz współpracował z dziennikiem „Słowo”, którego redaktorem naczelnym był jego brat – Stanisław Cat-Mackiewicz.<sup>1</sup> W latach 1939–1940 był redaktorem wydawanej w Wilnie polskiej „Gazety Codziennej”. Po wybuchu wojny do roku 1944 przebywał w podwileńskiej miejscowości Czarny Bór. Nie chcąc współpracować z okupantem sowieckim zarabiał na utrzymanie jako drwal i furman.<sup>2</sup> W tym czasie oskarżono go o kolaborację z Niemcami, która miała polegać na redagowaniu gadzinówki w języku polskim „Goniec Codzienny”. Zarzuty agentów komunistycznych działających w środowisku BiP AK i konspiracji

---

<sup>1</sup> Kalendarium życia i twórczości [w:] J. Mackiewicz, *Zwycięstwo prowokacji*, Londyn 1997, s. 243–244.

<sup>2</sup> Tamże, s. 245.

wileńskiej spowodowały wydanie w końcu 1942 roku przez podziemny sąd wyroku śmierci na Józefa Mackiewicza. Żołnierze AK odmówili wykonania wyroku.<sup>3</sup> Sprawa redagowania „Gońca Codziennego” przez Mackiewicza do dziś jest zarzewiem dyskusji. W roku 1943 na prośbę Niemców i za zgodą wileńskiego okręgu AK pojechał do Katynia, by być świadkiem przy ekshumacji zwłok polskich oficerów. To, co zobaczył, w dużej mierze zaważyło na jego przyszłych poglądach. Zetknięcie się z mordem jeszcze bardziej pobudziło go do zdecydowanego zwalczania Sowietów. Po powrocie z Katynia przedstawił władzom AK w Warszawie i Wilnie niezbitę dowody na to, że ta zbrodnia była dziełem funkcjonariuszy NKWD.<sup>4</sup> Na podstawie własnych badań napisał książkę o zbrodni katyńskiej pt. *The Katyn Wood Murders*. Pozycja ta przyniosła mu międzynarodowy rozgłos i została przetłumaczona na wiele języków, m.in. na niemiecki, włoski, hiszpański. Brał także udział jako świadek przed specjalną komisją Kongresu Amerykańskiego badającą zbrodnię katyńską.<sup>5</sup>

Uciekając przed zbliżającą się Armią Czerwoną i okupacją Polski, Mackiewicz przeniósł się w maju 1944 roku do Warszawy. Tam wydał trzy numery pisma „Alarm”, w których dowodził, że klęska Niemiec na froncie wschodnim przed kapitulacją na Zachodzie będzie końcem nadziei na niepodległość wszystkich krajów, łącznie z Polską.<sup>6</sup> Następnie wyjechał do Krakowa, skąd w styczniu 1945 roku uszedł przez Czechosłowację do Austrii. Wkrótce znalazł się we Włoszech, gdzie na zlecenie władz II Korpusu gen. Władysława Andersa rozpoczął prace nad polską „białą księgą” o Katyniu. Następnie mieszkał w Londynie, gdzie współpracował z pismem „Lwów i Wilno”, redagowanym przez Cاتا-Mackiewicza. Był też współpracownikiem londyńskich „Wiadomości”, paryskiej „Kultury” i wielu czasopism obcojęzycznych. W roku 1955 zamieszkał w Monachium. Jego teksty były publikowane prawie we wszystkich pismach polskich, które ukazywały się za granicą, a także w rosyjskiej prasie emigracyjnej, w tym w „Czasowym” (Bruksela), „Naszym Kraju” (Buenos Aires), „Zagranicy” wydawanej w Niemczech i w innych.<sup>7</sup> Za swoją działalność literacko-publicystyczną został wyróżniony licznymi polskimi i zagranicznymi nagrodami literackimi. Najbardziej znanymi utworami Józefa Mackiewicza są: *16-go między*

<sup>3</sup> J. Malewski [Włodzimierz Bolecki], *Ptasznik z Wilna*, Warszawa 1990, s. 80.

<sup>4</sup> J. Mackiewicz, *Widziałem na własne oczy*, „Rzeczpospolita”, 12–13 kwietnia 2003, s. 8–9.

<sup>5</sup> Tenże, *Prawda w oczy nie kole*, Londyn 2002, s. 213.

<sup>6</sup> J. Trznadel, *Mackiewicza ostrzeżenie przed niewolą*, „Najwyższy Czas” 2002, nr 9, s. 29.

<sup>7</sup> Bibliografia za: *Droga Pani* (wybór tekstów J. Mackiewicza i B. Toporskiej), wyboru dokonał T. Kadenacy, Londyn 1993, s. 467–495.

*trzecim a siódmym, Droga donikąd, Kontra, Sprawa pułkownika Miasojedowa, Nie trzeba głośno mówić, W cieniu krzyża, Lewa wolna, Watykan w cieniu czerwonej gwiazdy.*

Józef Mackiewicz jest pisarzem wciąż mało znanym szerokiej publiczności, m.in. dlatego, że jego książki nie są dostępne w księgarniach. Wiele osób myli go ze sławnym bratem Stanisławem. Jego twórczość jest nierozdzielnie związana z kontrowersyjną biografią. Od początku do końca pozostawał antykomunistą. Przekonaniom, które towarzyszyły mu od lat młodzieńczych, pozostał wierny do śmierci. Konsekwentnie sprzeciwiał się próbom ugody z reżimem sowieckim. Był konserwatystą, który bronił wartości moralnych i duchowych niszczonej przez rewolucję bolszewicką. Wzorem dla niego był tradycyjny model życia społecznego XIX wieku – model wolnościowy. Zwalczanie go przez komunistów uważał za tragedię dwudziestego wieku. Uważał, że powinnością konserwatysty jest walka z tym totalitaryzmem. Podobne poglądy na temat bolszewizmu mieli pozostali konserwatywni myśliciele wileńscy. Stosunek „Słowa” do idei komunistycznych określał w sposób zdecydowany, publikując od 1923 roku na łamach tego czasopisma swoje artykuły.<sup>8</sup> Artykuły antykomunistyczne publikował aż do śmierci (na emigracji w Monachium w 1985 roku) i głośno mówił o swoich poglądach.<sup>9</sup> Chyba z tego powodu nie miał zbyt wielu przyjaciół. Nie potrafił się dostosować do tej części społeczeństwa polskiego, która była gotowa pójść na kompromis z komunistami – najpierw na Kresach Rzeczypospolitej, potem na emigracji. Dążył uparcie do prawdy, która nie dla wszystkich była wygodna. Ksiądz Bonifacy Miązek w mowie wygłoszonej przy trumnie pisarza powiedział, że „[b]ył niewygodny w Polsce, gdzie pomijano jego nazwisko [...] niewygodny dla pewnych kół polskiej emigracji”.<sup>10</sup> Milczenie o Józefie Mackiewiczzu mija, gdyż od kilku lat obserwujemy wzmożoną liczbę artykułów i recenzji drukowanych m.in. w „Rzeczypospolitej”, „Najwyższym Czasie”, „Nowym Państwie”.<sup>11</sup> Natomiast 9 września 2002 roku ustalono Nagrodę Literacką im. Józefa Mackiewicza.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> D. Szpoper, *Sukcesorzy Wielkiego Księstwa. Myśl polityczna i działalność konserwatystów polskich na ziemiach litewsko-białoruskich w latach 1904–1939*, Gdańsk 1991, s. 195.

<sup>9</sup> W. Bolecki, *Antypolityczny antykomunista. Sylwetka ideowa Józefa Mackiewicza*, [w:] *Myśl polityczna na wygnaniu. Publicyści i politycy polskiej emigracji powojennej*, red. A. Friszke, Warszawa 1995, s. 177–178.

<sup>10</sup> J. Małewski, *Wyrok na Józefa Mackiewicza*, Londyn 1991, s. 8.

<sup>11</sup> Zob. np.: „Najwyższy Czas” 1999, nr 50, s. 26–27; „Najwyższy Czas” 2002, nr 13–14, s. 32; „Nowe Państwo” 2002, nr 4 i 5, s. 41 i 46.

<sup>12</sup> *Jedynie prawda jest ciekawa*, „Najwyższy Czas” 2000, nr 47, s. 21.

Ortodoksyjnie przywiązany do przyświecających mu idei, nigdy nie ulegał kompromisom w życiu prywatnym i w twórczości pisarskiej. Nie zgadzał się na rzeczywistość, w której przyszło mu egzystować. Otwarcie stawał w obronie pokrzywdzonych, pisał o sprawach, które były kłopotliwe, oskarżał winnych. Atakował autorytety: państwo polskie, Armię Krajową, Radio Wolna Europa czy Kościół.<sup>13</sup>

Wszystkie jego publikacje wywoływały na emigracji zacięte spory. Natomiast w Polsce w ogóle nie mówiło się o nim oficjalnie. Dopiero w 1981 roku na konferencji zorganizowanej przez Instytutu Badań Literackich PAN w Warszawie Jan Zieliński przypomniał postać Józefa Mackiewicza. Niedługo potem w „Trybunie Ludu” napisano, że książki autorstwa tego pisarza nigdy nie będą drukowane w PRL. Jednak w 1983 roku ukazała się powieść *Nie trzeba głośno mówić* oraz zbiór opowiadań *Przyroda, fakty, ludzie*, a następnie nastąpił swoisty „festiwal mackiewiczowski”. Przez trzy kolejne lata jego utwory były najczęściej przedrukowywanymi dziełami literatury emigracyjnej. Rozpoczęły się polemiki na ich temat, gwałtowne oskarżenia, ale i gloryfikacje autora i jego poglądów.

Pisał o wielu sprawach, które go nurtowały. Jednak przez cały okres twórczości tematem przewodnim był antykomunizm, dla którego przeznaczył najwięcej miejsca. Był przeciwnikiem nacjonalizmu i orędownikiem porozumienia z narodami wschodnimi. Wiele miejsca poświęcił również polityce Kościoła wobec ZSRR, krytykując jego ugodową postawę. Opisał to w książkach: *W cieniu krzyża. Kabel opatrzości i Watykan w cieniu czerwonej gwiazdy*.

Dla wielu ludzi Mackiewicz uchodzi za jednego z najwybitniejszych polskich prozaików. Zachwycił się nim Karol Zbyszewski, który był m.in. w kapitule przyznającej Mackiewiczowi nagrodę w 1980 roku<sup>14</sup>, i Czesław Miłosz.<sup>15</sup>

### Wobec zagrożenia ze strony III Rzeszy

Przez publicystów i pisarzy pomijany jest stosunek Mackiewicza do problemu, jakim były relacje polsko-niemieckie, oraz jego poglądy na Niemcy po zakończeniu wojny, w dobie kształtowania się nowego europejskiego porządku. Jest to zagadnienie mało znane w twórczości

<sup>13</sup> Szersze wiadomości o pretensjach Józefa Mackiewicza m.in. do Jana Nowaka-Jeziorańskiego można znaleźć [w:] B. Truchan, *Józef Mackiewicz w mej pamięci*, Warszawa–Nowy Jork 1998, s. 53–72.

<sup>14</sup> *Literacka Nagroda Tazaba. Najniezależniejszy pisarz na emigracji*, „Gwiazda Polarna”, 21 czerwca 1980, s. 1.

<sup>15</sup> Cz. Miłosz, *Koniec Wielkiego Księstwa (O Józefie Mackiewicz)*, „Kultura” 1989, nr 5 (500), s. 15.

tego pisarza, gdyż publicyści, pisząc o autorze *Kontry*, koncentrują się raczej na jego antykomunizmie albo na tzw. „sprawie Józefa Mackiewicza”<sup>16</sup>, pomijając ciekawy stosunek pisarza do III Rzeszy i powojennych Niemiec. Tuż po wojnie okazał się jednym z pionierów porozumienia polsko-niemieckiego.

Wzorem proniemieckich poglądów Mackiewicza była znajomość germanofilskich poglądów Władysława Gizberta-Studnickiego. Był zauroczony jego niezależną myślą i postawą. Duży wpływ na Józefa Mackiewicza wywarła także jego obecność przy ekshumacji grobów żołnierzy polskich w Katyniu.

Publicystyka Józefa Mackiewicza do początku 1939 r. była przede wszystkim poświęcona sprawom społecznym. Następnie głównym tematem artykułów stają się sprawy polityczne. W reportażach i felietonach koncentruje się na stosunkach polsko-niemieckich, relacjach Polski z krajami bałtyckimi. Sporo też pisał o polityce Litwy, Łotwy, Estonii wobec ZSRR.

Mackiewicz przedstawił uspokajającą politykę III Rzeszy w reportażach z Kłajpedy, Kowna i Tallina. Opisywał szczegółowo postawę ludności do Polski, a także relacjonował działania niemieckie na terenie państw bałtyckich. Jego zainteresowanie zapewne było podyktowane obawą o to, że kraje te w razie wybuchu wojny nie będą chciały walczyć razem z Polską: „Czy Litwa stanie u boku Polski?” – zapytał w jednej z korespondencji. Poddał krytyce neutralistyczne postawy polityków litewskich, dostrzegając w nich przejaw litewskiego nacjonalizmu. Był zdania, że ewentualny sojusz litewsko-niemiecki wymierzony będzie przeciw Polsce, a Litwa decydując się na jego podpisanie, straci suwerenność.<sup>17</sup>

Wówczas okazał się zwolennikiem „polsko-litewskiego współdziałania w razie agresji Niemiec na Polskę”, twierdził, że „[p]rzegrana Polski to klęska Litwy”.<sup>18</sup> Z nadzieją więc podchodził do wszelkich rozmów między głównodowodzącymi obu armii, upatrując w nich skutecznego sojuszu wojsk polskich i litewskich, skierowanego przeciwko Niemcom. Chciał, by ten sojusz został jeszcze rozszerzony o Węgry. Miał nadzieję na powstanie trwałej koalicji polsko-litewsko-węgierskiej.

Jednocześnie, obok reportaży ze stolic państw bałtyckich, Mackiewicz komentował stosunki polsko-niemieckie. Zajmował nieugięte i twarde stanowisko, występując przeciwko plotkom o oddaniu Gdań-

<sup>16</sup> J. Malewski, *Zmarł Józef Mackiewicz*, „Kultura Niezależna” 1985, nr 2, s. 12–16.

<sup>17</sup> J. Mackiewicz, *Czy Litwa stanie u boku Polski*, za: J. Malewski, *Ptasznik*... , s. 30.

<sup>18</sup> Tamże.

ska Niemcom. Pisał, że Gdańska nie można oddać nawet za najwyższą cenę. Poparł Józefa Becka, dowodząc, że „twarda riposta na mowę Hitlera, w której kanclerz III Rzeszy wymówił traktaty Polsce i Wielkiej Brytanii, powinna wejść na stałe do kanonu przedwrześniowej publicystyki”. Mackiewicz zażądał najpierw od rządu polskiego kategorycznej i jednoznacznej odpowiedzi na tę mowę: żadnych dyplomatycznych uników, niedomówień i polemik, bo „z Hitlerem nie można polemizować”.<sup>19</sup>

„Czy polemizuje się z człowiekiem” – pytał publicysta „Słowa” – „który wam powiada: »ja zaraz pana uderzę!«. Oczywiście nie, ale się nie czeka. Co można powiedzieć komuś, kto powiada: »ja panu zaraz coś zabiorę!« – Nic, tylko się go bierze za przegub ręki. Co można odpowiedzieć kanclerzowi Hitlerowi na jego oświadczenie: »że Gdańsk nigdy polski nie będzie, to nie ma wątpliwości«. Odpowiedzieć milczeniem. Milczeniem przerwany tylko chrzęstem wyjmowanych i osadzanych na karabinach bagnetów!”<sup>20</sup>

Kiedy Mackiewicz dowiedział się, że hitlerowcy zamieniają Gdańsk w bazę militarną, rozmieszczając tam dywizję wojska, napisał z furii: „[...] ta jedna dywizja niemiecka będzie dosłownie zniesiona, zmasakrowana w ciągu kilku godzin przez wojsko polskie, które stalową obręczą stanęło nad granicami Rzeczypospolitej. Będzie to [...] mały fragment wielkiej wojny, jak dziś sprawa Gdańska jest małym fragmentem wielkich planów Hitlera, którym Europa postanowiła położyć kres”.<sup>21</sup>

Niedługo po tych słowach wzmocnił jeszcze swe stanowisko, pisząc, że w przypadku Gdańska *casus belli* zaistniał już w kwietniowej mowie Hitlera: „Na razie chodzi o to, czy nie da się załatwić wszystkiego bez wojny? A dopiero gdy to się okaże niemożliwe, wyrzucimy zbrojnie SA- i SS-manów, przywrócimy placówkę w stoczni w Schichau, usuniemy armaty stamtąd, gdzie stać nie powinny i obrócimy ich lufy w innym kierunku”.<sup>22</sup>

Oficjalne stanowisko wobec ewentualnej agresji niemieckiej wyraził na łamach „Słowa” w komentarzu *Nasze stanowisko*. Nazwał je „bezkompromisowym i patriotycznym” i zadeklarował pełne poparcie na wypadek decyzji władz państwowych o „mobilizacji materialnych sił narodu”. Dalej pisał: „W takiej chwili decyzja w tej mierze należy do Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej i nikt poza najwyż-

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> J. Mackiewicz, *Z Hitlerem nie można polemizować*, za: J. Malewski, *Ptasznik...*, s. 30.

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> J. Mackiewicz, *Jedna dywizja niemiecka w Gdańsku*, za: j.w., s. 31



szymi czynnikami Państwa ingerować ani krytykować jego decyzji po prostu nie ma, nie powinien mieć prawa”.<sup>23</sup>

Po słynnej sejmowej mowie ministra J. Becka Mackiewicz zamieścił komentarz, który wart jest przypomnienia: „Całej Polsce zaimponowała [w mowie ministra Becka – T. M.] Jej własna odpowiedź, poczucie honoru. [...] Nikt nie wierzy, aby jakiegokolwiek argumenty, najbardziej słuszne nawet, mogły kanclerza Hitlera przekonać, czy go sprowadzić z zamierzonej drogi. Jeżeli chce, może znów podpalić Europę. Odpowiedź Polski ma powiadomić całą Europę, że w gaszeniu tego pożaru weźmiemy natychmiastowy i energiczny udział”.<sup>24</sup>

Od sierpnia 1939 r. zajął się sytuacją w krajach bałtyckich i jej konsekwencjami dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Wówczas dostrzegał już, że prasa polska zajęta zagrożeniem ze strony Niemiec, zbyt mało czasu i miejsca poświęca na sytuację na północnym wschodzie. Jego zdaniem w tej części Europy wzrasta agresywność Sowietów, którzy chcą skorzystać z europejskiego zamieszania, by poszerzyć swe wpływy nad Bałtykiem. Wydarzenia w najbliższym czasie pokazały, że diagnoza Mackiewicza w tym przypadku okazała się jak najbardziej trafna.

23 sierpnia 1939 roku widać w jego korespondencji bezsilną rozpacz. Najpierw pisze z goryczą, że prasa polska została głucha na korespondencje „Słowa” z państw bałtyckich i zignorowała wywiad przeprowadzony w Tallinie z ambasadorem RP. „Tymczasem właśnie »Słowo« było pierwszym pismem, które usiłowało zaalarmować naszą opinię, wskazując jej niebezpieczeństwo dla Polski płynące z politycznej gry Sowietów nad Bałtykiem [...]. Przeszło się nad tym do porządku”. J. Mackiewicz uważał, że Polacy mają „przeżartą” psychikę, ponieważ widzą tylko to, co chcą widzieć. Natomiast „dla polityki Sowietów polityka Hitlera obecnej chwili wytwarza maksimum dogodnych możliwości. [...] Nie leży w naszym interesie interes Sowietów. Jak również wrogi jest nam interes Niemców nad Bałtykiem. Naszym hasłem było zawsze: ani Niemcy, ani Rosja! – koncepcją polską był związek sojusznicy państw od Bałtyckiego do Czarnego Morza”.<sup>25</sup> Mackiewicz zauważał z satysfakcją, że mimo niebezpieczeństwa, jakie niesie wojna, Polacy zgodni są co do tego, że na agresję niemiecką trzeba odpowiedzieć zbrojnym oporem.

Po ataku III Rzeszy na Polskę Mackiewicz zamieścił w „Słowie” jeszcze kilka krótkich tekstów. Informował w nich o reakcjach ludności

<sup>23</sup> Tamże, s. 31.

<sup>24</sup> J. Mackiewicz, *Mowa, która utrafiła w nastrój*, za: J. Malewski, *Ptasznik...*, s. 31.

<sup>25</sup> Tenże, *Podział państw bałtyckich*, za: j. w., s. 31.

Wileńszczyzny na wybuch wojny, pisał o obłudzie propagandy niemieckiej wychwalającej teraz Moskwę, którą niedawno przedstawiała jako śmiertelnego wroga. Cieszył się, że w społeczeństwie Rzeczypospolitej nie ma żadnych rozdzźwięków, a krytyka niedociągnięć walki obronnej przyjmowana jest ze zrozumieniem.

### Wobec okupacji hitlerowskiej

Okres okupacji Niemiec w Generalnej Guberni przyniósł walkę z okupantem. Podział był prosty: każdy przeciwnik Hitlera był sojusznikiem. Natomiast na terenach wschodnich sytuacja przedstawiała się inaczej. Tutaj znano dwóch okupantów: sowieckiego (IX 1939 – VI 1941) i niemieckiego (VI 1941). Ucieczka komunistów wywołała radość. Niemców powitano niczym wybawicieli. Nastąpił podział: niemal wszystkie narody Europy Środkowo-Wschodniej opowiedziały się po stronie Niemiec. Natomiast dla Polaków Niemcy były nadal wrogiem numer jeden.

W atmosferze tamtych wydarzeń Mackiewicz zachował odrębne stanowisko. Można powiedzieć, że wyrwał się z „gorsetu narodowej dyscypliny”, ponieważ za najważniejszego wroga uważał bolszewików i ich okupację. Początkowo nie zawahał się pisać do gadzinówki hitlerowskiej „Goniec Codzienny”, by pokazać, jakim zagrożeniem są Sowiety, co przysporzyło mu wrogów na całe życie.<sup>26</sup>

Kiedy rozpoczęła się wojna niemiecko-sowiecka, dostrzegł, że Polacy na tyłach armii niemieckiej organizowali akcje dywersyjne. Uważał, że w tym przypadku zamiast posłużyć się jednym wrogiem do zwalczania drugiego i potem próbować bezpośredniej walki, to tak naprawdę pomaga się Stalinowi, by pokonał Niemców i narody Europy Wschodniej, w tym Polskę. Polacy z solidarności narodów Europy Wschodniej wyłamali się, poszli razem z bolszewikami. Napisał: „[...] rozwiera się taka przepaść pomiędzy »Koroną« i »Wielkim Księstwem«, jakiej nigdy jeszcze o tej głębokości w historii nie było. W porównaniu z tym odrodzenie się naszych narodowych ruchów białoruskiego, litewskiego, ukraińskiego w XIX wieku zda się tylko drobną skazą na waszej »idei Jagiellońskiej«. Dziś ona jest rozdarta przepaścią nie do przebycia, i nieodwracalna! Wszystko, co było Litwą i Rusią, idzie przeciwko bolszewikom. Wszystko, co było Koroną, idzie z bolszewikami!”<sup>27</sup>

Inaczej postrzegał okupację niemiecką niż wielu mu współczesnych. Odróżniał ją od sowieckiej, która jawiła się mu jako antycywilizacja,

<sup>26</sup> J. Malewski, *Wyrok...*, s. 46–62. Autor niniejszej pracy szczegółowo przedstawił to, o czym pisał Józef Mackiewicz w tamtym okresie.

<sup>27</sup> J. Mackiewicz, *Nie trzeba głośno mówić*, Warszawa 1989, s. 49.

niszcząca ludzkie umysły. Klasyfikacji dokonał w *Drodze donikąd*. Jeden z bohaterów wyraża zdanie autora, mówiąc, że „Niemcy niszczą ciała, a sowiecka okupacja coś więcej [...]”.<sup>28</sup> Podobne słowa odnajdujemy także w powieści *Nie trzeba głośno mówić*, w której stwierdził: „Nie zgadzam się, żeby Niemcy byli wrogiem największym. Większym są bolszewicy, bo są bardziej dla każdego narodu niebezpieczni. Z prostej formuły, że żaden Polak nie może być jednocześnie Niemcem, gdyż pojęcia te wykluczają się nawzajem. Ale każdy Polak może być jednocześnie komunistą. Gdyż pojęcia te, często niestety, dobrze się nawet rymują. Fałszujemy rzeczywistość, stawiając niekiedy znak równania pomiędzy okupacją niemiecką i sowiecką. Niemiecka robi z nas bohaterów, a sowiecka robi z nas gówna. Niemcy do nas strzelają, Sowietci biorą gołymi rękami. My do Niemców strzelamy, sowietom wpełzamy w dupę. To nie jest więc żadna analogia, lecz odwrotność. [...] Największą propagandę prosowiecką robi fakt, że z sowietami walczą właśnie Niemcy. Szukając więc z nimi porozumienia, przechodzilibyśmy nie na antybolszewicką, lecz na probolszewicką robotę. A już abstrakcją od znanego faktu jest, że Niemcy na żadne porozumienie z Polakami nie pójdą. Więc nie ma o czym gadać”.<sup>29</sup> W dalszych akapitach zaś dodawał: „Metody niemieckie kładą w praktyce i emocjonalnie każdy argument antysowiecki. Zresztą tam w GG występuje to jaskrawiej niż tu (w Wilnie). [...] Niemcy w całej Europie odbierają antykomunizmowi wiatr z żagli przez to, że wszelki antykomunizm integrują do hitleryzmu. To największa zbrodnia Adolfa Hitlera”.<sup>30</sup>

W innym miejscu pisał, że „pod okupacją niemiecką ludzie walczyli z okupantem. A pod okupacją sowiecką raczej gniją”.<sup>31</sup> Trzeba zaznaczyć, że zdaniem Mackiewicza, „[n]ie ma żadnej analogii pomiędzy okupacją niemiecką i sowiecką. Z Niemcami była wojna. Straszna, ale wojna [...] w granicach związku sowieckiego nie było żadnej wojny [...]”.<sup>32</sup> W publicystyce Mackiewicza można dostrzec elementy, które pokazywały, że niemiecka okupacja potrafi wydobyć z Polaków heroizm walki o wolność. Natomiast okupacja sowiecka budzi w nas odwrotne uczucia, „wydobywając z Polski maksymalną chęć pójścia w niewolę”.<sup>33</sup>

Mackiewicz w swojej publicystyce wydał sąd nad okupacją niemiecką, której zarzucał popularyzację bolszewizmu. „Propagandę totalnej

<sup>28</sup> Tenże, *Droga donikąd*, Warszawa 1989, s. 121.

<sup>29</sup> Tenże, *Nie trzeba...*, s. 247.

<sup>30</sup> Tamże, s. 257.

<sup>31</sup> J. Mackiewicz, *Co było a nie jest... (nie pisze się w rejestr)*, „Wiadomości” 1970, nr 32, za: *Droga Pani*, s. 115.

<sup>32</sup> Tenże, *Lapani jak psy*, „Lwów i Wilno” 1947, nr 39, za: j.w., s. 109.

<sup>33</sup> Tenże, *Optymizm nie zastąpi nam Polski*, „Najwyższy Czas” 2002, nr 9, s. 30.

nienawiści do Niemców organizowali w kraju sami Niemcy. Starczyłoby jej na całe pokolenie. Tymczasem największy cios, który nam właśnie zadali w postaci popularyzacji bolszewików, wynikającej z reakcji na niemieckie metody – nie został odparowany. Wręcz przeciwnie, na biedny kraj zwały się potęgi, których zadaniem było tę popularyzację podtrzymać, utwierdzić ją. Londyn i Ameryka, i rząd polski, podziemia polskie, radio polskie, propaganda szeptana, pisana, nadawana, krzyczana, wszystko to miało nas przekonać, że bolszewicy nie są tacy straszni. . . Pod takim ciężarem jakież kraj by temu nie uległ!”.<sup>34</sup> Na końcu artykułu wyraził jeszcze ubolewanie: „[...] bolszewicy przyjaciele, Niemcy wrogowie, a niepodległość? Gdzieś się tam płacze między falami eteru”.<sup>35</sup>

### Koncepcja pojednania polsko-niemieckiego

Wypowiedzi Mackiewicza dotyczące bieżących spraw były dociekaniem i obroną prawdy. Nie stosował modnych, obowiązujących szablonów myślenia przy rozwiązywaniu problemów, które przysporzyłyby mu przyjaciół w wielu kręgach intelektualnych. Nie był politykiem, lecz myślicielem, który bronił zasad. To właśnie wówczas, w latach powojennych, swoją postać i opiniami przeciwstawiał się rozpowszechnionym racjom, poglądom, pewnikom. Nie bał się mówić o sprawach trudnych, dążył do wolności głoszenia własnej opinii, gdyż były dla niego zasady, których żadna „racja polityczna” nie mogła mu przysłonić.

Tak było w sprawie Niemiec po zakończeniu wojny. Starał się nie kierować zaszłościami wojny, ale stać na straży fundamentalnych zasad, w których zbrodnia jest zbrodnią niezależnie od pochodzenia poszkodowanego.

Kiedy ogół społeczeństwa dziwił się, dlaczego z taką zawziętością Niemcy bronią się przed bolszewikami, choć wiedzą, że wojna jest już przegrana, to Mackiewicz udzielił na to takiej odpowiedzi: „[...] żołnierz niemiecki widział to życie, aż do Wołgi. I w gruncie rzeczy trudno mu się dziwić, że bronił się jeszcze w Berlinie”.<sup>36</sup> Po pokonaniu Niemiec hitlerowskich nie mógł patrzeć na niesprawiedliwość, jaka spada na społeczeństwo niemieckie, pisząc: „Mieliśmy do czynienia z olbrzymią machiną, zorganizowaną machiną terroru i okrucieństwa, która jeżeli chodzi o Żydów, nie miała precedensu może nawet w historii.

<sup>34</sup> Tenże, *Tu mówi Londyn*, „Lwów i Wilno” 1947, nr 39, za: *Droga Pani*, s. 148.

<sup>35</sup> Tamże, s. 152.

<sup>36</sup> J. Mackiewicz, *Na Froncie Smoleńskim*, „Lwów i Wilno” 1946, nr 1, za: tenże, *Fakty, przyroda, ludzie*, Warszawa 1988, s. 42.

O tym każdy z nas wie na pamięć. Natomiast co wiemy o odwetach w wschodnich Niemczech?”. Dalej podał wstrząsający przykład okrucieństwa, który wart jest przytoczenia: „W pewnej wsi – opisuje Thorwald – zamordowano chłopca niemieckiego i obcięto mu dla żartu głowę, gdy bronił swej żony, którą gwałciło szesnastu żołnierzy sowieckich po kolei, i to należało do porządku rzeczy. Dlaczego jednak przy okazji na ścianie stodoły przybito gwoździami głowę w dół czternastoletniego chłopca, tego nikt nie wiedział. . . Kapelan amerykański, Francis Sampson, opowiada, że w Neubrandenburgu zgwałcone dziewczęta niemieckie wieszano za nogi do rozstawionych gałęzi drzew i rozcinano w pachwinach. . . W Pradze Czeskiej Niemki rozbierano do naga i kazano im w tym stanie uprzętać gruz; jednocześnie otwierać szeroko usta, żeby każdy przechodzień mógł w nie splunąć; matki krępowano drutami kolczastymi i wrzucano do rzeki, zaś dzieci topiono w miejskich rezerwuarach wodnych, odpychając za pomocą długich żerdzi od krawędzi. Proboszcz Karol Seifert opowiada, że dnia 20 maja 1945 r., stojąc na brzegu Elby, widział: rzeką płynęła drewniana tratwa, do której długimi gwoździami przybita była za nogi i ręce cała niemiecka rodzina z kilkorgiem dzieci. . . Były major sowiecki Klimow opisuje (Bellinskij Kreml) jak w rowach przydrożnych leżały kobiety niemieckie, którym powbijano kolbami między nogi butelki od piwa [. . .]”.<sup>37</sup>

Mackiewicza cechowała umiejętność dostrzegania krzywd doznanych przez przeciwnika, szczególnie przez pojedynczych ludzi niemających nic wspólnego z ogromną machiną terroru hitlerowskiego. Zaraz po wojnie opisywał bestialstwa, jakich dopuszczali się żołnierze Armii Czerwonej na ludności cywilnej. Jedynie ktoś, kto wyzbył się wszelkich nacjonalizmów, „lubi i Rosjan, i Niemców, i Żydów”<sup>38</sup>, mógł pisać, że zbrodni popełnionych na przeciwniku nie da się usprawiedliwić.

Poza tym pisał, że obciążenie zbiorową odpowiedzialnością wszystkich Niemców za hitleryzm jest takim samym absurdem jak obwinianie wszystkich Rosjan za komunizm czy Katyń. Nie bał się przypomnieć i potępić zniszczenia miast niemieckich przez aliantów, które to zniszczenia nie miały żadnego celu strategicznego, a jedynie były aktem zemsty wymierzonym w ludność cywilną i dorobek cywilizacji niemieckiej. Stwierdzał, że to tak, jakby miasto samo w sobie ze swoimi zabytkami i ludźmi było winne za hitleryzm. Jego zdaniem to hitleryzm należało zniszczyć, a nie niemieckie miasta.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Tenże, *Niemiecki kompleks*, „Kultura” 1956, nr 1 (99), za: *Droga Pani*, s. 92.

<sup>38</sup> Tenże, *Rozdzieranie szat*, „Wiadomości” 1949, nr 32 (179), za: j. w., s. 415.

<sup>39</sup> Tenże, *Sprawa pułkownika Miasojedowa*, Warszawa 1989, s. 272–279. Możemy tam znaleźć wstrząsający opis bombardowania Drezna przez aliantów pod kryptonimem „Clarion”.

Mackiewicz stawał w obronie tych, których dotykała niesprawiedliwość, reagował na przejawy krzywdy. Mimo tolerancji dla ludzi o odmiennych poglądach, oburzył się, kiedy profesor Oskar Halecki, uznany autorytet w świecie nauki, wystąpił z poglądem negującym historyczną przynależność narodu niemieckiego do kultury i cywilizacji europejskiej. Poruszony do głębi Mackiewicz nie wahał się przed najsurowszą krytyką.<sup>40</sup>

Po wojnie fundamentalizm Mackiewicza stał się z koncepcją stosunku Polski do Niemiec reprezentowaną przez Juliusza Mieroszewskiego – publicystę „Kultury”, Jana Nowaka-Jeziorańskiego, a także wielu innych – jak to określał Mackiewicz – polrealistów, czyli realistów politycznych, tzn. tych, którzy chcieli pogodzenia się z systemem komunistycznym i szukania dróg porozumienia łącznie z władzami w Warszawie. Uważali oni, że najważniejszą sprawą dla Polski w ówczesnym stanie jest zawarcie układu z RFN, który zatwierdziłby granice PRL. Dopóki władze Niemiec nie uznają granicy na Odrze i Nysie, dopóty Rosja sowiecka będzie jedynym gwarantem całości PRL. Mackiewicz odrzucił taki punkt widzenia. Jego zdaniem wolność jest w tym momencie ważniejsza niż granice, gdyż te ostatnie nie są niczym innym, jak granicami administracyjnymi prowincji ZSRR. Jednak w dyskusjach politycznych na emigracji sprawę granic uznano za podstawową kwestię między narodem polskim a niemieckim. Mackiewicz upatrywał w tym triumf „polrealizmu”, a to, jego zdaniem, zawsze jest na rękę komunistom. Jednak w jego wypowiedziach na temat stosunków polsko-niemieckich inne sprawy wydają się ważniejsze. Te inne sprawy to nawiązanie bliskich stosunków z Niemcami, co, jego zdaniem, powinno być priorytetem polskiej powojennej myśli politycznej. Koniecznością jest też przezwyciężenie stereotypów antyniemieckich. Przezwyciężenie tych kompleksów okazuje się bardzo ważne, gdyż ich pogłębianie powoduje jedynie wpychanie w świadomość Polaków propagandy komunistycznej.<sup>41</sup>

Miał odwagę mówić o pojednaniu już w latach pięćdziesiątych XX w. na długo przed „Listem biskupów polskich do biskupów niemieckich” (1965). Takie zagadnienia bardzo rzadko pojawiały się w wypowiedziach publicystycznych. Szukał prawdy i mówił ją każdemu, często narażając się na nieprzychylność ze strony wpływowych środowisk polskiej emigracji. Jego wrażliwość nie pozwalała mu nie utożsamiać indywidualnych spraw ludzkich z polityką i szowinizmem narodowym, był

<sup>40</sup> D. Rohnka, *A ja przeciwnie... Szkice o Józefie Mackiewiczu*, Londyn 1997, s. 27.

<sup>41</sup> J. Malewski, *Ptasznik...*, s. 423.

wyzuty z wszelkich nacjonalizmów, uprzedzeń i stereotypów. Uważał, że po wojnie nie Niemcy stanowiły zagrożenie, a ZSRR.

Kiedy ponad czterdzieści lat temu mówił o pojednaniu polsko-niemieckim, o krzywdach wyrządzonych przez komunistów na Niemcach, to zapatrywania jego były przemilczane. Jednak po upadku muru berlińskiego takie poglądy z czasem stały się popularne i weszły na stałe do kanonu niezależnej publicystyki. Przewyciężano kompleks antyniemiecki i nie milczy się już o zbrodniach popełnionych na Niemcach.

### Zakończenie

Analiza tekstu pozwala na sformułowanie wniosku, że w twórczości Mackiewicza można wyróżnić trzy etapy jego stosunku do Niemiec. Pierwszym z nich jest etap przedwojenny – moment zagrożenia hitlerowskiego dla Polski. W tym czasie autor ostro walczył słowem z III Rzeszą. Zwracał uwagę na konieczność sojuszu państw: Litwy, Polski, Węgier, by skutecznie przeciwstawić się Niemcom. W swojej publicystyce dostrzegał zagrożenie ze strony bolszewickiej Rosji. Próbował zwrócić uwagę na ten problem, ale bezskutecznie. Drugi etap twórczości obejmował okupację hitlerowską. Tutaj inaczej niż wszyscy pokazywał Niemcy. Mówił otwarcie, że z Niemcami jest wojna, i to okrutna, pytał, dlaczego Polacy, będąc przeciwko okupantowi niemieckiemu, automatycznie są za okupantem komunistycznym? Dla Mackiewicza nie było zrozumiałe to, że niedostrzegano większego zagrożenia ze strony bolszewików, mimo że oni niszczyli coś więcej niż Niemcy, niszczyli bowiem duszę. Podkreśla fakt, że jedynie naród polski spośród narodów Europy Środkowej opowiedział się niemal jednym głosem przeciwko Niemcom, stając po stronie ZSRR.

Od przedwojennego dystansu wobec Niemiec Mackiewicz przeszedł do docenienia powojennej roli Republiki Federalnej Niemiec w obronie Europy przed dalszym rozprzestrzenianiem się na jej obszarze ideologii komunistycznej. Mówił o sprawach trudnych w tamtym okresie, o bestialstwach dokonanych na ludności cywilnej przez bolszewików na „wyzwalanych” terenach i o bezsensownym niszczeniu wszystkiego, co było niemieckie. Jego związek z Niemcami zrodził się raczej z rozsądku. Jako jeden z pierwszych zaczął mówić o pojednaniu polsko-niemieckim. Uważał, że dopóki takiego gestu nie będzie, to propaganda komunistyczna będzie odnosić sukcesy. Nienawiść będzie pchała Polaków w ręce Moskwy, a nie w kierunku wolności. W roku 1985 nad urną Józefa Mackiewicza ktoś powiedział, że był publicystą progermańskim. Jest to wielkie uproszczenie, gdyż zdaniem przedwojennych myślicieli

wileńskich, konflikt polsko-niemiecki miałby dwie konsekwencje. Konsekwencja pierwsza, to atak Rosji Sowieckiej. Konsekwencja druga zaś byłaby taka, że Polacy przy swoim emigracyjnym zaangażowaniu antyniemieckim wpadliby prosto w ręce Moskwy. I tak się stało.<sup>42</sup> Wybrał Niemcy na stałą siedzibę emigracji, zamieszkując w 1955 roku w Monachium na pozostałe trzydzieści lat życia i objawił się tam jako znamienity literat.

Mackiewicz był nonkonformistą, cechowała go wierność własnemu powiedzeniu: „tylko prawda jest ciekawa” i konsekwentnie trwał przy swoich poglądach. W jego działalności można dostrzec również wady takie, jak: monotematyczność ciągłego tropienia przejawów zła komunistycznego do tego stopnia, że na pogrzebie Władysława Gizberta-Studnickiego „odwrócił głowę”, by nie przywitać się z bratem Catem.<sup>43</sup> Był zamknięty na poglądy innych myślicieli, miał skłonności do izolacjonizmu.

Ponad pół wieku temu, w scenerii dobiegającej końca drugiej wojny światowej, stało się jasne, że konflikty między Polakami i Niemcami szkodzą obu narodom i całej cywilizacji zachodniej. Chwała należy się zatem jednemu z polskich literatów, który odważył się myśleć w kategoriach wolnych od nacjonalizmu.<sup>44</sup>

„Mackiewicz był pisarzem–realistą i w porównaniu z jego zaciekłością w odtwarzaniu »jak naprawdę było« inne odmiany realizmu ukazują swoją bladość albo fałsz” – tak o twórczości Józefa Mackiewicza pisał Czesław Miłosz.<sup>45</sup>

### Summary

Józef Mackiewicz was born in 1902 in Petersburg. In 1907 he moved to Vilnius. He took part in Polish-Bolshevik war as an uhlan. He is known mostly for his anticommunist views, therefore his works, in the first place, refer to the problem of anticommunism. In his works it can also be noticed a very interesting theme referring to Germany, including Polish attitude towards the Third Reich and Nazi occupation.

<sup>42</sup> Zob.: B. Truchan, *Józef Mackiewicz...*, s. 19.

<sup>43</sup> Zob.: J. Jaruzelski, *Stanisław Cat-Mackiewicz. Wilno – Londyn – Warszawa 1896–1966*, Warszawa 1987, s. 321.

<sup>44</sup> A. Piskorzub, *Polscy zwiastuni powojennego pojednania z Niemcami – Władysław Studnicki i Józef Mackiewicz*, „Atheneum” 1998, nr 7, s. 233. Stawia on obok Józefa Mackiewicza Władysława Studnickiego jako drugiego z pionierów pojednania polsko-niemieckiego. Pisze, że te dwie postaci mogą liczyć na poczesne miejsce wyróżniających się Polaków XX wieku.

<sup>45</sup> J. Trznadel, *Wielki nieobecny – Józef Mackiewicz*, „Najwyższy Czas” 2000, nr 11, s. 33.



---

Mackiewicz in his pre-war literary work called for fighting and defending Polish territory from the German army. He wanted the countries of Central Europe to fight together against the enemies. During the Nazi occupation, Mackiewicz pointed to the possibility that one enemy can be used to destroy another one. He found Soviet Union the most threatening evil. After the war, he, as one of the first writers, postulated the need for Polish-German reconciliation. He thought that without it, the communist propaganda would make Poles the slaves of Moscow.

As a place of emigration he chose Germany. Since 1955 he lived in Munich where for the last 30 years of his life, he proved to be a great writer.



**IDEA SPRAWIEDLIWOŚCI A PROCES ROZWOJU  
MIĘDZYNARODOWEGO SĄDOWNICTWA KARNEGO**

*L'idée de la justice dans le processus de la juridiction pénale  
internationale*

Odpowiedzialność za zbrodnie popełnione podczas wojny nie jest nowym zagadnieniem. Początkowo kwestię odpowiedzialności wiązano jedynie z państwem. Stosowano ogólne regulacje dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej. Państwo odpowiadało za działanie swoich organów, w tym również za czyny dokonywane przez osoby fizyczne, sprawujące najwyższe funkcje państwowe. Brak było jednak jasnych i konkretnych reguł odpowiedzialności międzynarodowej osób fizycznych. Wydarzenia II wojny światowej doprowadziły do znacznego przyśpieszenia rozwoju prawa międzynarodowego w tej kwestii. Powołano między innymi, *ad hoc*, specjalne międzynarodowe sądy, których zadaniem było osadzenie winnych najcięższych zbrodni. Proces tworzenia tych instytucji oraz zasady, na podstawie których toczyły się postępowania, wywoływały wiele kontrowersji. Niekiedy zarzucano znaczne upolitycznienie ich funkcjonowania, a wymierzaną sprawiedliwość oponenci traktowali jako zemstę za zbrodnie. Państwa, których obywatele mieli ponieść odpowiedzialność, zajmowały różne stanowiska wobec toczących się procesów. Poza kwestiami natury prawno-instytucjonalnej wpływ na funkcjonowanie tych instytucji miała również sytuacja polityczna. U progu XXI wieku społeczność międzynarodowa opowiedziała się jednak za powołaniem stałych struktur sądowych.

Artykuł ten jest próbą prześledzenia realizacji idei sprawiedliwości międzynarodowej, rozpoczynając od Międzynarodowych Trybunałów Wojskowych w Norymberdze i Tokio, poprzez Trybunały Karne utworzone dla byłej Jugosławii i Rwandy, a kończąc na (Stałym) Międzynarodowym Trybunale Karnym.

### Międzynarodowe Trybunały Wojskowe

Pierwszymi organami powołanymi do osadzenia zbrodniarzy wojennych były Międzynarodowy Trybunał Wojskowy w Norymberdze i Międzynarodowy Trybunał Wojskowy w Tokio. Proces norymberski był jednym z kamieni węgielnych powojennego świata. Po raz pierwszy przedmiotem procesu stały się nie poszczególne zbrodnie. Świat stanął w obronie praw człowieka. Norymberga jednak nie rozpoczęła ery sprawiedliwości i wyrzeczenia się przemocy. Procesy toczące się przed Międzynarodowym Trybunałem Wojskowym w Norymberdze nie były bezstronne, państwa zwycięskie określiły bowiem zasady, na podstawie których miano osądzić pokonanych. Pozwoliło to uwolnić od odpowiedzialności zbrodniarzy radzieckich i przestępców innych państw koalicji antyhitlerowskiej. Idea pociągnięcia do odpowiedzialności karnej zbrodniarzy wojennych nie budziła nigdy wątpliwości, kwestionowano sposób, w jaki zrealizowano to zamierzenie.

25 października 1941 roku podczas spotkania Prezydenta USA F. D. Roosevelta z Premierem Wielkiej Brytanii W. Churchillem przyjęto wspólną deklarację dotyczącą między innymi ukarania przestępców wojennych. Takie stanowisko państw koalicji antyhitlerowskiej zostało potwierdzone podczas konferencji w Londynie 13 stycznia 1942 roku. Rządy Wielkiej Brytanii, Francji, Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego podpisały porozumienie w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych, będące konkretyzacją wcześniejszej deklaracji. Do porozumienia dołączono Kartę Międzynarodowego Trybunału Wojskowego (MTW). Trybunał w Norymberdze utworzono na mocy politycznego układu, ujętego w formę umowy międzynarodowej.<sup>1</sup>

W tym samym okresie został powołany Międzynarodowy Trybunał Wojskowy dla Dalekiego Wschodu. Podstawą prawną jego utworzenia było zarządzenie z dnia 19 stycznia 1946 roku Naczelnego Dowódcy Mocarstw Sprzymierzonych na Dalekim Wschodzie gen. D. MacArthura, wydane na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Chinami, Francją, Holandią, Kanadą, Nową Zelandią, USA, Wielką Brytanią, Australią i ZSRR (później przystąpiły również Indie i Filipiny).<sup>2</sup>

Przez długi okres przed powołaniem Trybunału trwały spory w zakresie sposobu wymierzenia sprawiedliwości. Churchill opowiadał się jeszcze w 1944 roku za rozstrzelaniem zbrodniarzy bez sądu, podczas gdy Stalin podkreślał konieczność rozstrzygnięcia o odpowiedzialności

<sup>1</sup> J. Nowakowska-Małusecka, *Trybunał Norymberski i „Trybunał Jugosłowiański” – podobieństwa i różnice*, [w:] *Polska i Wielka Brytania wobec Unii Europejskiej*, red. E. Giszter, J. Stencel, Katowice 2002, s. 177.

<sup>2</sup> *Taż*, *Odpowiedzialność karna jednostek za zbrodnie popełnione w byłej Jugosławii i w Rwandzie*, Katowice 2000, s. 18.

na drodze sądowej.<sup>3</sup> Działalność MTW wniosła istotny wkład w rozwój prawa międzynarodowego. Zasady, na podstawie których działały Trybunały, określono mianem „zasad norymberskich”. Nie były to nowe normy prawne, ale potwierdzenie już istniejących. Do znanych w prawie międzynarodowym „zbrodni wojennych” dodano „zbrodnie przeciwko ludzkości”. Termin ten zaproponował członek amerykańskiego zespołu prokuratorskiego Raphael Lemkin. Związek Radziecki przez długi okres nie wyrażał zgody na wprowadzenie terminu „zbrodnie przeciwko pokojowi”, obawiając się oskarżenia o agresję 17 września 1939 roku.

Na mocy Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 117 (II) z dnia 21 listopada 1947 roku Komisja Prawa Międzynarodowego opracowała „zasady norymberskie”. Zasady te zostały między innymi rozwinięte w Konwencji z 9 grudnia 1948 roku w sprawie karania i zapobiegania zbrodni ludobójstwa oraz w Konwencjach Genewskich z 12 sierpnia 1949 roku o ochronie ofiar wojny. W roku 1950 przedstawione zostały na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ:

1. Każdy, kto dopuszcza się zbrodni przeciwko prawu międzynarodowemu, ponosi za to odpowiedzialność i karę.
2. Jeżeli prawo wewnętrzne nie przewiduje kary za popełnienie zbrodni międzynarodowych, to ta okoliczność nie zwalnia od poniesienia odpowiedzialności osoby, która tej zbrodni się dopuściła.
3. Jeżeli zbrodnię przeciw prawu międzynarodowemu popełniła osoba działająca jako głowa państwa lub funkcjonariusz publiczny, to ta okoliczność nie zwalnia jej od odpowiedzialności międzynarodowej i nie zmniejsza wymiaru kary.
4. Działanie na rozkaz rządu lub przełożonego nie zwalnia od odpowiedzialności w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, lecz ta okoliczność może wpłynąć na złagodzenie kary, jeśli wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości.
5. Oskarżony, który popełnił zbrodnię międzynarodową, ma prawo do bezstronnego i rzetelnego procesu.
6. Zbrodniami międzynarodowymi są: zbrodnie przeciwko pokojowi, przeciwko ludzkości i zbrodnie wojenne, zdefiniowane w Karcie MTW.
7. Zbrodnię międzynarodową stanowi uczestnictwo w każdej z wymienionych wyżej zbrodni.

Kolejnymi aktami prawnymi, precyzującymi zasady norymberskie, były: Konwencja o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojen-

<sup>3</sup> M. Cichy, *Powrót do Norymbergii*, „Gazeta Wyborcza”, 29 listopada 1996, s. 6–12.

nych i zbrodni przeciwko ludzkości (z 26 listopada 1968 roku), Konwencja z 30 listopada 1973 roku o zwalczaniu i karaniu zbrodni apartheidu, Protokół Dodatkowy z 8 czerwca 1977 roku (w sprawie ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych) do Konwencji Genewskich z 1949 roku oraz II Protokół Dodatkowy (również z 8 czerwca 1977 roku).

Procesy głównych zbrodniarzy wojennych w Norymberdze odbyły się w okresie od 20 listopada 1945 roku do 1 października 1946 roku. W stan oskarżenia postawiono 22 osoby, spośród których 3 zostały niewinione, 12 skazano na karę śmierci przez powieszenie, 4 skazano na karę pozbawienia wolności od lat 10 do 20. Procesy przed Międzynarodowym Trybunałem Wojskowym w Tokio miały miejsce od 29 kwietnia 1946 roku do 12 listopada 1948 roku. W stan oskarżenia postawiono 28 osób, spośród nich na karę śmierci skazano 7 osób, 16 zaś na dożywotnie więzienie.<sup>4</sup>

#### **Międzynarodowe Trybunały Karne dla byłej Jugosławii i Rwandy**

Spółeczność międzynarodowa została zmuszona ponownie do powołania organu sądowego podobnego do MTW po prawie 50 latach od zakończenia procesów toczących się przed tym Trybunałem. Przyczyną powołania tej instytucji było naruszenie praw człowieka i norm międzynarodowego prawa humanitarnego w wyniku konfliktu w byłej Jugosławii. Hasła niepodległościowe, wysuwane przez republiki wchodzące w skład tego państwa, nie były akceptowane przez gremia rządzące. Od początku trwania konfliktu pojawiały się sygnały o brutalności prowadzonych działań. Realizowano politykę „czystki etnicznej”, miały miejsce masowe morderstwa, gwałty, tortury, wypędzanie ludności, nieludzkie warunki w miejscach przetrzymywania i obozach. W roku 1992 pojawiły się informacje o tworzeniu przez Serbów obozów koncentracyjnych na terenach Bośni i Hercegowiny. Świat stanął przed groźbą powtórzenia sytuacji, jaka miała miejsce w czasie II wojny światowej.

Rada Bezpieczeństwa w Rezolucji nr 780 z 6 października 1992 roku zwróciła się do Sekretarza ONZ z wnioskiem o powołanie niezależnej Komisji Ekspertów w celu zbadania i dostarczenia dowodów „poważnych naruszeń Konwencji Genewskich z 1949 r. i innych aktów łamania prawa humanitarnego, popełnionych na terenie byłej Jugosławii”.<sup>5</sup> Raporty przedstawione przez Komisję wskazywały na konieczność powołania trybunału w celu ukarania winnych wspomnianych zbrodni.

<sup>4</sup> J. Nowakowska-Małusecka, *Odpowiedzialność karna jednostek...*, s. 19–20.

<sup>5</sup> Tamże, s. 39.

Wraz z przekonaniem o konieczności powołania tego typu instytucji pojawiły się również wątpliwości co do samej organizacji trybunału.

Zasadniczą kwestią było ustalenie siedziby, która ze względu na trwający konflikt powinna znaleźć się poza terytorium byłej Jugosławii. Rozwiązanie to zawierało również negatywne aspekty, ponieważ zmniejszało skuteczność w ściganiu zbrodniarzy wojennych. Ostatecznie zdecydowano, że siedzibą trybunału będzie Haga.

Kolejnym problemem, jaki napotkano przy tworzeniu trybunału, były podstawy prawne jego funkcjonowania. Rezolucja nr 808 (w której wyrażono konieczność powołania Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii) nie określała ani wspomnianych wyżej podstaw prawnych, ani podstaw wyrokowania. Trybunał został powołany na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych – „Akcja w związku z zagrożeniem pokoju i aktami agresji”.<sup>6</sup> Jako uzasadnienie przyjęcia takiego rozwiązania wskazano na „poważne zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa spowodowanego konfliktem w byłej Jugosławii”.<sup>7</sup> Członkowie Rady Bezpieczeństwa podkreślali, że utworzenie Trybunału przyczyni się do przywrócenia pokoju i odstraszania przyszłych zbrodniarzy w byłej Jugosławii.<sup>8</sup> Trybunał został powołany jako organ pomocniczy o charakterze sądowym, na co zezwalał art. 29 Karty NZ – „Rada Bezpieczeństwa może utworzyć takie organy pomocnicze, jakie uzna za niezbędne do pełnienia swych funkcji”.

Opinia międzynarodowa kwestionowała powołanie Trybunału na podstawie rozdziału VII oraz art. 29 Kart NZ, ponieważ ONZ nie ma kompetencji w zakresie utworzenia międzynarodowego trybunału, a traktowanie go jako organu pomocniczego uważano za kontrowersyjne. Organ tego typu powinien być bowiem powołany na podstawie umowy międzynarodowej. Rada Bezpieczeństwa przyjęła Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (MTKJ) Rezolucją 827 z 25 maja 1993 roku, podkreślając jednocześnie w tym akcie prawnym tymczasowość funkcjonowania Trybunału (do czasu przywrócenia i utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa na tym terenie).

Niecałe dwa lata później (8 listopada 1994 r.) powołano kolejny Międzynarodowy Trybunał Karny, tym razem dla Rwandy. Przyczyną wyniszczających walk, do jakich doszło na terenie tego państwa, była próba przejęcia władzy przez plemię Hutu – stanowiące w 1993 roku

<sup>6</sup> Karta Narodów Zjednoczonych, Dz. U. z dnia 6 marca 1947 r., nr 23, poz. 90.

<sup>7</sup> J. Nowakowska-Małusecka, *Odpowiedzialność karna jednostek...*, s. 40–43.

<sup>8</sup> J. Ciechański, *Międzynarodowy Trybunał Karny do spraw Zbrodni w byłej Jugosławii*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 3, s. 123.

zdecydowaną większość mieszkańców Rwandy (90%, podczas gdy Tutsi – 9%). Stanowiący mniejszość Tutsi, dzięki wykształceniu skutecznego systemu politycznego, przejęli władzę nad resztą populacji (czyli nad Hutu). Początkiem eksterminacji Tutsi i opozycyjnych Hutu była śmierć Prezydenta Habyarimany – należącego do plemienia Hutu. W aktach przemocy brały udział wojsko, policja, ludność cywilna zorganizowana w szwadrony śmierci, tzw. Interhamwe.

Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy (MTKR) został powołany w procesie jednostopniowym, na podstawie Rezolucji nr 955 Rady Bezpieczeństwa, w odróżnieniu od sposobu utworzenia MTKJ, który był dwustopniowy. W przypadku Trybunału dla byłej Jugosławii Rada Bezpieczeństwa zobowiązała Sekretarza Generalnego ONZ do przygotowania raportu oraz projektu statutu przyszłego Trybunału, a następnie, po zaaprobowaniu, powołała Trybunał. Komisja Ekspertów proponowała rozciągnięcie jurysdykcji MTKJ na sytuację w Rwandzie, ale pojawiały się obawy dotyczące możliwości przekształcenia organu powołanego *ad hoc* w stałą instytucję. Siedzibą MTKR została Arusha w Tanzanii. Zdaniem J. Ciechańskiego, Trybunał został utworzony po zakończeniu wojny domowej, czyli wtedy, gdy okoliczność uzasadniająca podejmowanie decyzji na podstawie rozdziału VII Karty NZ przestała istnieć.<sup>9</sup>

Rząd rwandyjski popierał utworzenie Trybunału. Przede wszystkim dążono do uniknięcia szybkich procesów opartych na zasadzie zemsty za zbrodnie. Jednocześnie uważano, że w wyniku ukarania winnych tragedii rwandyjskiej nastąpi pojednanie narodowe i zbudowanie nowego społeczeństwa opartego na sprawiedliwości społecznej i respektowaniu praw człowieka. Ponadto wierzono, że Trybunał będzie w stanie osądzić tych, którzy schronili się w innych państwach jako uchodźcy, dotyczyło to przede wszystkim przywódców poprzedniego rządu.

Sytuacja w Rwandzie, w chwili tworzenia Trybunału, była jednak bardzo skomplikowana. Kraj był zrujnowany, brakowało środków finansowych, z tego powodu nie można było przeprowadzić śledztw w większości przypadków. Brakowało kadry sądowniczej. Ponad 80% sędziów i prokuratorów zostało zamordowanych, przebywało w więzieniu lub na wygnaniu. Szef Prokuratury w Kigali F. Nsanzuwera w styczniu 1995 roku miał do dyspozycji 12 prokuratorów i 36 sędziów śledczych w całym kraju. Więzienia były przepelnione. Mimo poparcia dla Trybunału, Rwanda opowiedziała się przeciw Rezolucji 955, powołującej MTKR. Rząd krytykował właściwość *ratione temporis* Trybunału, uważając, że zbrodnia była przygotowana i planowana

<sup>9</sup> Tamże, s. 122.



na długo przed kwietniem 1994 roku. Kwestionowano również istnienie wspólnej dla obu Trybunałów Izby Apelacyjnej oraz osoby Oskarżyciela. Kolejny zarzut dotyczył niemożności orzekania kary śmierci przez Trybunał, przewidzianej jednak przez prawo karne Rwandy i w ten sposób dopuszczalnej przez prawo międzynarodowe. „W krajach, które nie zniosły kary śmierci, wyrok śmierci może być wydany jedynie za najpoważniejsze przestępstwa, zgodnie z ustawą, która obowiązywała w momencie popełnienia przestępstwa i nie narusza postanowień niniejszego Paktu (Praw Obywatelskich i Politycznych) oraz Konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa”.<sup>10</sup>

Statut MTKR został oparty na Statucie Trybunału Karnego dla Jugosławii. Trybunały były więc zorganizowane na podstawie identycznych zasad. W ich skład wchodziły: Izba Procesowa, Izba Apelacyjna, instytucja Oskarżyciela, Sekretariat. Izba Procesowa orzeka w składzie 3 sędziów, natomiast Izba Apelacyjna w składzie 5 sędziów.

Statuty obu Trybunałów zakazują, by w jednym składzie orzekającym zasiadało dwóch sędziów tej samej narodowości. Jednocześnie określone zostały wymagania, jakie musi spełniać sędzia Międzynarodowego Trybunału. Musi być to osoba o wysokiej reputacji moralnej, bezstronna i prawa, posiadająca kwalifikacje wymagane do piastowania najwyższych stanowisk sądowych w swoim kraju, powinna również posiadać odpowiednią wiedzę i doświadczenie z zakresu prawa karnego, prawa międzynarodowego z uwzględnieniem prawa humanitarnego i praw człowieka. Zgromadzenie Ogólne NZ wybierało sędziów na podstawie listy przygotowywanej przez Radę Bezpieczeństwa, która dbając o to, aby wszystkie systemy prawne były reprezentowane w Trybunale, wybierała sędziów spośród kandydatur przedstawianych przez państwa członkowskie ONZ i te państwa, które nie są wprawdzie członkami ONZ, ale mają przy niej stałych przedstawicieli. Kadencja sędziów obu Trybunałów wynosiła 4 lata z możliwością reelekcji. Sędziowie Izby Procesowej spośród siebie wybierają Prezesa, który jednocześnie przewodniczy Izbie Apelacyjnej. Członkowie Izby Apelacyjnej MTKJ są jednocześnie członkami Izby Apelacyjnej MTKR (art. 12.2 Statutu MTKR). Przewodniczący tej Izby (organ, który łączył również oba Trybunały) zobowiązany był do przedstawiania Radzie Bezpieczeństwa i Zgromadzeniu Ogólnemu rocznych raportów z działalności Trybunałów.<sup>11</sup>

Trybunały orzekają, opierając się na Regulaminie (*Rules of Procedure and Evidence*) zawierającym postanowienia dotyczące postę-

<sup>10</sup> Art. 6.2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r., Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167.

<sup>11</sup> J. Nowakowska-Małusecka, *Odpowiedzialność karna jednostek...*, s. 53–54.

powania przygotowawczego, rozprawy głównej, apelacji, dopuszczenia dowodów oraz ochrony ofiar i świadków. Za prowadzenie śledztwa i ściganie osób winnych poważnych naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego jest odpowiedzialny Urząd Oskarżyciela.

Trybunały na podstawie art. 15.3 Statutu MTKR łączy również kierownictwo Urzędu Oskarżyciela. Oskarżyciel mający status zastępcy Sekretarza Generalnego ONZ jest powoływany na okres czteroletniej kadencji przez Radę Bezpieczeństwa na wniosek Sekretarza Generalnego. W skład tego organu wchodził również wykwalifikowany personel, powoływany przez Sekretarza na wniosek Oskarżyciela. Trybunały posiadają oddzielne Sekretariaty.

Sędziowie, Oskarżyciel, personel Urzędu Oskarżyciela oraz pracownicy Sekretariatu objęci są ochroną dyplomatyczną na mocy Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ.<sup>12</sup> Zarówno Trybunał dla byłej Jugosławii, jak i Trybunał dla Rwandy mogą orzekać jedynie karę pozbawienia wolności. Nie mają prawa stosować kary śmierci (art. 24 Statutu MTKJ).

Właściwością podmiotową (*ratione personae*) objęte zostały osoby fizyczne, które były sprawcą bezpośrednim zbrodni lub wydały rozkazy jej popełnienia, bez względu na obywatelstwo.

Natomiast jeżeli chodzi o właściwość przedmiotową (*ratione materiae*) jurysdykcją MTKJ objęto ciężkie naruszenia Konwencji Genewskich z 1949 roku, pogwałcenie praw i zwyczajów wojny, zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości. W przypadku Rwandy jurysdykcja Trybunału Karnego obejmowała zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości, pogwałcenie art. 3 wspólnego dla Konwencji Genewskich oraz postanowień II Protokołu Dodatkowego z 1977 r. do tych Konwencji. Jurysdykcją zostały objęte zbrodnie popełnione po 1 stycznia 1991 roku na terytorium byłej Jugosławii, a w przypadku zbrodni popełnionych na terenie Rwandy (przez obywateli tego kraju również w sąsiedzkich państwach) – między 1 stycznia a 31 grudnia 1994 roku.

Statut obu Trybunałów przewiduje prymat tych instytucji nad właściwością sądów krajowych. Przejawia się to w uprawnieniu żądania w każdym stadium postępowania przekazania sprawy zgodnie z Statutem oraz Regulaminem Trybunałowi Międzynarodowemu. Powstała w ten sposób równoległa właściwość Trybunałów i sądów krajowych, mimo priorytetowej roli Trybunałów, stwarza możliwość naruszenia zasady *non bis in idem*. W rzeczywistości wyższość Trybunału nad sądami krajowymi nie jest oczywista.

<sup>12</sup> Konwencja z dnia 13 lutego 1946 r., Dz. U. 1948, nr 39, poz. 286.

### Procesy karne toczące się przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii

Pierwszy zbrodniarz wojenny – bośniacki muzułmanin Refic Saric został skazany przez sąd duński 22 listopada 1994 roku, podczas gdy Trybunał wystąpił z pierwszym oskarżeniem dopiero 7 listopada 1994 roku. Ocenia się, że Trybunał dla byłej Jugosławii od samego początku funkcjonowania przejął zbyt dużo spraw pomniejszych zbrodniarzy wojennych, by móc efektywnie działać. Serb Nicola Jorgić został skazany przez sąd w Düsseldorfie za ludobójstwo i morderstwa. Władze niemieckie wyraziły na to zgodę, ponieważ Trybunał nie mógł wówczas rozpatrzyć tej sprawy. Do 30 maja 1998 roku Trybunał publicznie oskarżył 79 osób.<sup>13</sup> (MTKR przedstawił akty oskarżenia 45 osobom, z których większość oczekuje na rozprawę w Aruszy.)

Sprawność działania MTKJ zależała przede wszystkim od współpracy w tym zakresie ze strony władz państwowych, gdy tymczasem jednym z głównych oskarżonych był ówczesny Prezydent Federalnej Republiki Jugosławii, Slobodan Miloszević. Również przywódcy bośniackich Serbów, których działania stały się bezpośrednią przyczyną powołania Trybunału, odmówili jakiegokolwiek współpracy (inaczej przedstawiała się sytuacja w Rwandzie, tam władze państwowe popierały działanie Trybunału).

Rokowania pokojowe w Dayton dodatkowo komplikowały sytuację, Miloszević (w tym czasie przygotowywano akt oskarżenia przeciwko niemu) był „niezbędnym ogniwem” łączącym bośniackich Serbów z procesem negocjacji pokojowych. Przywódcy bośniackich Serbów nie mogli uczestniczyć w rokowaniach ze względu na fakt, że byli wówczas poszukiwani przez Trybunał. Wydawało się, że ceną za pokój będzie rezygnacja z wymierzenia sprawiedliwości. Porozumienie pokojowe z Dayton, podpisane 14 grudnia 1995 roku, między innymi wymagało współpracy wszystkich stron z MTKJ. Wykonanie decyzji Trybunału znalazło się jednak wśród zadań fakultatywnych, kwestia ich wykonania została powierzona decyzji rządów, których kontyngenty wchodziły w skład IFOR. Na podstawie nieformalnego porozumienia w stosunku do dr. Karadžicia oraz gen. Mladicia miano zaniechać ścigania pod warunkiem wycofania się ich z życia politycznego. Natomiast w przypadku Miloszevicia, uważanego za gwaranta pokoju na Bałkanach, należało się spodziewać, że USA nie dopuszczą do pociągnięcia go przez Trybunał do odpowiedzialności karnej.

Sytuacja uległa jednak zmianie w chwili, gdy społeczność międzynarodowa (przede wszystkim Stany Zjednoczone) dostrzegła analogię

<sup>13</sup> J. Ciechański, dz. cyt., s. 140–148.

pomiędzy zbrodniami popełnionymi w Bośni a okrucieństwem II wojny światowej. Na zmianę dotychczasowej polityki miał wpływ również sam MTKJ, który przez bezstronność prowadzonych dochodzeń zyskał poparcie zainteresowanych stron. Zasadniczym jednak powodem zmiany kierunku polityki było jawne ignorowanie postanowień z Dayton przez bośniackich Serbów.

W listopadzie 2001 r. Miloszević został potrójnie oskarżony:

1) akt oskarżenia z lipca 2001 r. (pierwszy przedstawiono w maju 1999 r.), na podstawie którego jest on oskarżony o udział w zbrodniczym przedsięwzięciu trwającym od 1998 r. do 20 czerwca 1999 r. (29 czerwca został osadzony w więzieniu w Scheveningen) i zmierzającym do usunięcia zasadniczej części ludności albańskiej z terytorium prowincji Kosowo w celu zapewnienia stałej kontroli serbskiej w tej prowincji<sup>14</sup>,

2) akt oskarżenia przyjęty przez sąd w październiku 2001 r. dotyczący zbrodni wojennych w Chorwacji w latach 1991–1995,

3) najnowszy akt oskarżenia dotyczy zbrodni związanych z konfliktem w Bośni.

Prokurator (Carla Del Ponte) zapowiedziała, że wśród nowych zarzutów, które zostaną przedstawione, będzie też zbrodnia ludobójstwa.

Zdaniem Miloszevicia, „Zachód dopuścił się bestialskiego ludobójstwa i zbrodni przeciwko ludzkości”, odpowiedzialność za te zbrodnie ponosi NATO i albańscy partyzanci. Oskarżony chce powołać na świadków m.in. byłego Prezydenta USA B. Clintona, Prezydenta Francji, Premiera Wielkiej Brytanii. Naczelną Prokurator dąży do tego, aby przed Trybunałem zeznawali oskarżeni o zbrodnie wojenne Radovan Karadžić i Ratko Mladić – ukrywający się od sześciu lat dawni przywódcy bośniackich Serbów w czasie wojny. Ich zeznania mogą być rozstrzygające dla udowodnienia Miloszevicowi zbrodni ludobójstwa w czasie wojny w Bośni.

Proces od początku budzi wiele kontrowersji. Zadawane są pytania, czy rzeczywiście chodzi o osądzenie człowieka oskarżonego o zaplanowanie czystek etnicznych, czy o wyjaśnienie bierności Europy przez okres prawie 10 lat względem „zbrodniczego szaleństwa”. Podawana jest również w wątpliwość bezstronność sędziów i prokuratorów Trybunału. Kwestionuje się zgodność z prawem przekazania S. Miloszevicia, w sytuacji gdy został wobec niego wydany wyrok przez jugosłowiański Trybunał Konstytucyjny, w zamian za obietnicę pomocy finansowej. Przyjęcie rozwiązania, by wszystkie trzy zarzuty w stosunku do Miloszevicia były rozpatrywane łącznie, w jednym procesie, stanowi po-

<sup>14</sup> J. L. Demetz, *Godzina prawdy*, „Forum” 2002, nr 8, s. 6–9.

gwałcenie jednej z fundamentalnych zasad prawa o ekstradycji, według której oskarżony nie może być sądzony w innej sprawie niż tylko ta, w związku z którą został wydany.<sup>15</sup>

W styczniu 2003 roku rozpoczął się proces byłego serbskiego Prezydenta Milana Milutinovicia, który przybył dobrowolnie do Hagi, dając tym samym „przykład innym podejrzanym, iż przed prawem nie należy uciekać, a za swoje czyny trzeba ponieść pełną odpowiedzialność”.<sup>16</sup> Został on oskarżony o zbrodnie przeciwko ludzkości, popełnione w 1999 roku w Kosowie.

Kolejną osobą oskarżoną przez Międzynarodowy Trybunał ds. Zbrodni Wojennych w byłej Jugosławii, która zdecydowała się z własnej woli odpowiadać przed Trybunałem, jest przywódca serbskich radykałów Vojislav Šešelj, nieoficjalny przywódca serbskich nacjonalistów od 2001 roku, kiedy S. Miloszević został przekazany przed Trybunał w Hadze, zwycięzca I tury wyborów prezydenckich we wrześniu 2002 roku.<sup>17</sup> Zarzuty postawione Šešeljowi dotyczą zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości popełnionych w Chorwacji, Bośni i Wojwodinie w latach 1991–1993. Razem z nadal poszukiwanymi przez Trybunał przywódcami bośniackich Serbów, Radovanem Karadžićem i generałem Ratko Mladićem, Šešelj chciał utworzyć na terenach dzisiejszej Chorwacji, Bośni i Hercegowiny oraz Wojwodiny – Wielką Serbię. By ten cel osiągnąć, przy poparciu Miloszevicia doprowadzili do czystek etnicznych.

27 lutego 2003 roku Międzynarodowy Trybunał ds. Zbrodni Wojennych w byłej Jugosławii skazał Biljanę Plavšić na 11 lat pozbawienia wolności za znęcanie się nad bośniackimi Muzułmanami i Chorwatami z pobudek politycznych, religijnych i rasowych.<sup>18</sup> Biljana Plavšić, która w 1996 roku została wybrana na stanowisko Prezydenta Republiki Serbskiej, jest jedyną kobietą wśród sądzonych za popełnienie zbrodni wojennych w Bośni.

Na początku 2001 roku była Prezydent dobrowolnie oddała się w ręce międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości, oświadczając, że jest niewinna. Tymczasem w akcie oskarżenia zarzucano jej „popełnienie ciężkich zbrodni przeciw ludzkości i pogwałcenie ogólnie przestrzeganych praw i zwyczajów prowadzenia wojen”.

Zdaniem B. Wildsteina, skazanie byłej Prezydent Republiki Serbskiej w Bośni Biljany Plavšić nie powinno wzbudzać kontrowersji. Try-

<sup>15</sup> J. Laughland, *Sprawiedliwość zwycięzców*, „Forum” 2002, nr 8, s. 10–11.

<sup>16</sup> R. Bilski, *Dobry przykład Milutinovicia*, „Rzeczpospolita”, 21 stycznia 2003, s. A5.

<sup>17</sup> *Šešelj w Hadze*, „Rzeczpospolita”, 25 lutego 2003, s. A7.

<sup>18</sup> R. Bilski, *Zbrodnie ukarane*, „Rzeczpospolita”, 28 lutego 2003, s. A6.

bunał zajmujący się zbrodniami w byłej Jugosławii jest stworzony przez najbardziej uznane międzynarodowe forum, zajmuje się udokumentowaną sprawą ludobójstwa, a skazana sama oddała się w jego ręce, akceptując tym samym kompetencje sądu.<sup>19</sup>

### (Stały) Międzynarodowy Trybunał Karny

Powołanie w tej sytuacji Międzynarodowego Trybunału Karnego rodzi wiele wątpliwości. Czy będzie to instytucja działająca sprawniej niż trybunały powoływane *ad hoc*, po zakończeniu działań wojennych? Czy stały charakter Trybunału i zasady funkcjonowania będą w stanie zapobiec przynajmniej niektórym przestępstwom?

Podczas konferencji dyplomatycznej pełnomocników rządów, odbywającej się w Rzymie, został przyjęty w nocy z 17 na 18 lipca 1998 roku Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego. Trybunał będzie sędzić osoby, które dopuściły się najpoważniejszych zbrodni wagi międzynarodowej. Jurysdykcja Trybunału obejmuje zbrodnie: ludobójstwa, przeciwko ludzkości, wojenne, agresji – czyli przestępstwa, które mają obecnie ugruntowany status w prawie międzynarodowym. Powołanie Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) było wyrazem dążenia do urzeczywistnienia sprawiedliwości międzynarodowej, sprawiedliwości o wymiarze globalnym. Trybunał ma być trwałym elementem światowego pokoju. Jednocześnie jest to wynik kompromisu pomiędzy różnicami kulturowymi i systemowymi znajdujący wyraz w filozofii i ustawodawstwie poszczególnych państw. Głównymi inicjatorami powołania tej instytucji były organizacje pozarządowe (między innymi Amnesty International, ELSA, Human Rights Watch).

Za przyjęciem Statutu opowiedziało się 120 państw, 20 się wstrzymało, natomiast przeciwko było 7.<sup>20</sup> Przeciwnie powołaniu Trybunału były: USA, Chiny, Izrael, Irak, Libia, Jemen. Paradoksalnie, Stany Zjednoczone Ameryki, największa demokracja świata, kraj, któremu społeczność międzynarodowa zawdzięcza oswobodzenie od sowieckiego „imperium zła”, znalazły się wśród państw, które nie godziły się na powołanie (Stałego) Międzynarodowego Trybunału Karnego. Przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Senatu – Jessie Helms twierdził, że odrzucenie Statutu nie wystarczy, a USA powinny z nim walczyć. Główną przyczyną takiego stanowiska była obawa, że MTK będzie sędził żołnierzy amerykańskich za przestępstwa popełniane w trakcie misji pokojowych ONZ lub jednorazowych interwencji zbrojnych.

<sup>19</sup> B. Wildstein, *Uniwersalna sprawiedliwość*, „Rzeczpospolita”, 28 lutego 2003, s. A2.

<sup>20</sup> J. Izydorczyk, P. Wiliński, *Postępy w ratyfikacji Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 3, s. 95–102.

Obecnie żołnierze amerykańscy nie podlegają jurysdykcji sądów krajowych państw, na terenie których pełnią służbę pokojową. Jako przykład można przypomnieć wydarzenia z marca 1968 roku, które miały miejsce w wiosce My Lai (podczas wojny wietnamskiej). Jest to jeden z najbardziej drastycznych przykładów pogwałcenia prawa wojny. Oddział żołnierzy amerykańskich dokonał rzezi na mieszkańcach wspomnianej wioski. Ofiarami były kobiety, dzieci i starcy. Na ławie oskarżonych zasiadło 46 osób, wśród których znaleźli się dowódcy: porucznik William Calley i kapitan Ernest Medina, ponoszący w głównej mierze odpowiedzialność za wydarzenia z roku 1968.<sup>21</sup> Wprawdzie żołnierze amerykańscy zostali ukarani przez sąd amerykański, niemniej jak podkreśla opinia międzynarodowa, osadzenie nastąpiło z wielkim opóźnieniem, a było możliwe dzięki przełamaniu zmywu milczenia przez jednego z żołnierzy.<sup>22</sup>

11 kwietnia 2002 roku liczba ratyfikacji Statutu przekroczyła wymagany próg 60 państw i tym samym 1 lipca 2002 roku zaczął obowiązywać Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego.

Trybunał utworzony został na podstawie umowy międzynarodowej. Posiada osobowość prawną (art. 4 Statutu MTK). Trybunał ma charakter komplementarny w stosunku do krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, uzupełnia je, gdy będą nieefektywne lub niedostateczne.<sup>23</sup> Trybunał orzeka, opierając się na Statucie, Elementach Definicji Zbrodni, Regulach Procesowych oraz Regulach Dowodowych (RPD), prawie międzynarodowym, ogólnych zasadach prawa wyinterpretowanych przez Trybunał z praw krajowych różnych systemów prawnych świata, w tym również z prawa krajowego państwa, które samo wykonywałoby jurysdykcję w stosunku do danej osoby (art. 21 Statutu).<sup>24</sup>

Zakres podmiotowy jurysdykcji MTK obejmuje jedynie osoby fizyczne (wymagany ukończony 18 rok życia), które dopuściły się przestępstw objętych *ratione materiae* Trybunału. Zakres jurysdykcji rzeczowej nie został określony enumeratywnie. Na podstawie art. 123 ust., po upływie 7 lat od wejścia w życie Statutu, Sekretarz Generalny ONZ zwoła konferencję rewizyjną w celu rozważenia wprowadzenia poprawek.<sup>25</sup> Takie rozwiązanie powoduje powstanie obaw o możliwość naruszenia zasady *nullum crimen sine lege*. Przyjęto charakterystyczną

<sup>21</sup> J. Nowakowska-Małusecka, *Odpowiedzialność karna jednostek...*, s. 22.

<sup>22</sup> M. Tarasiewicz, *Globalna sprawiedliwość*, „Wprost” 1998, nr 44, s. 108–109.

<sup>23</sup> J. Izydorczyk, P. Wiliński, dz. cyt., s. 95–102.

<sup>24</sup> M. Płachta, *Prawo do obrony przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym*, „Palestra” 2002, nr 9–10, s. 48–61.

<sup>25</sup> Tenże, *Zbrodnie wagi międzynarodowej ukrótce na wokandzie*, „Rzeczpospolita”, 1 lipca 2002, s. C3.

strukturę definicji zbrodni, zawierającą dwa elementy: ogólny i szczególny. Pierwszy z nich określa konstytutywne i podstawowe znamiona zbrodni – atak, systematyczność, masowość, pozwalając zakwalifikować konkretny czyn do jednego z rodzajów zbrodni. Drugi wymienia konkretne czyny, które mogą być uznane za zbrodnie przeciwko ludzkości, ludobójstwa lub zbrodnie wojenne, zbrodnie agresji. Jurysdykcja MTK nie obejmuje przestępstw pospolitych. Katalog czynów w ramach jednej zbrodni jest bardzo rozbudowany, tak jak w przypadku zbrodni wojennych (szczególnie popełnionych w ramach realizacji polityki lub planu albo gdy zbrodnie te popełnione są na szeroką skalę), wśród których wyróżnia się około 100 konkretnych, zabronionych czynów.

Odnosnie do zbrodni ludobójstwa przyjęto definicję zawartą w art. II Konwencji ONZ w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa – „ludobójstwem jest którykolwiek z następujących czynów, dokonany w zamiarze zniszczenia w całości lub części grup narodowych, etnicznych, rasowych lub religijnych, jako takich:

- a) zabójstwo członków grupy,
- b) spowodowanie poważnego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia psychicznego członków grupy,
- c) rozmyślne stworzenie dla członków grupy warunków życia obliczonych na spowodowanie ich całkowitego lub częściowego zniszczenia fizycznego,
- d) stosowanie środków, które mają na celu wstrzymanie urodzin w obrębie grupy.<sup>26</sup>

Największą trudność sprawiało sprecyzowanie zbrodni przeciwko ludzkości, brak jest bowiem uzgodnionej formy międzynarodowej. Znamiona ogólne tworzą: atak, masowy lub systematyczny, podjęty stosownie do założeń polityki państwowej lub organizacyjnej albo w celu jej wsparcia, skierowany przeciwko ludności cywilnej.

W przypadku definicji zbrodni agresji, państwa nie wypracowały wspólnego stanowiska, osiągnęły porozumienie jedynie względem konieczności włączenia agresji wojennej do zbrodni statutowych. MTK swoją jurysdykcją obejmuje zbrodnię agresji, jednak wykonanie jurysdykcji będzie możliwe dopiero gdy na konferencji rewizyjnej zostanie zmieniony Statut MTK przez wprowadzenie definicji agresji.

Na katalog kar składa się: pozbawienie wolności nieprzekraczające 30 lat, dożywotnie pozbawienie wolności, grzywna oraz przepadek korzyści, majątku, przepadek korzyści pochodzących bezpośrednio z przestępstwa. Odnosnie do grzywny i przepadku przedmiotów wykonanie wyroku spoczywa na każdym państwie będącym stroną Statutu.

<sup>26</sup> Art. II Konwencji w sprawie karania i zapobiegania zbrodni ludobójstwa, Dz. U. 1952, nr 2, poz. 9.



W przypadku kary pozbawienia wolności każde państwo–strona może dobrowolnie zgłosić gotowość przyjęcia skazanego na taką karę i wykonania jej w swoim więzieniu pod nadzorem MTK. O wyznaczeniu państwa do wykonania takiej kary Trybunał podejmuje decyzję w każdej konkretnej sprawie. Siedzibą MTK jest Haga (Holandia jest państwem przyjmującym).

Trybunał składa się z 18 sędziów. Każde państwo–strona Statutu może przedstawić tylko jednego kandydata. Sędziowie są wybierani spośród osób o wysokim poziomie moralnym, bezstronnych i uczciwych, posiadających kwalifikacje wymagane w ich państwach ojczyźtych do sprawowania najwyższych stanowisk sądowych. Wybierani są w głosowaniu tajnym przez Zgromadzenie Państw–Stron przy udziale 2/3 obecnych i głosujących państw–stron. Wyroki wydane przez Izbę Orzekającą podlegają zaskarżeniu do Izby Odwoławczej. Orzeczenia wydane w drugiej instancji są prawomocne i wykonalne.

W skład Urzędu Prokuratora wchodzi Prokurator wybierany w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów członków Zgromadzenia Państw–Stron na okres dziewięcioletniej kadencji oraz do dwóch Wiceprokuratorów.

Postępowanie rozpoczyna się na skutek wniesienia skargi przez państwo będące stroną Konwencji, wniesienia sprawy przez Radę Bezpieczeństwa bądź z urzędu przez niezależnego Prokuratora, do którego napłynęły informacje od ofiar i ich rodzin.<sup>27</sup> Radzie Bezpieczeństwa przyznano prawo zawieszenia toczącego się postępowania przed Trybunałem na okres jednego roku. W tej sprawie musi być podjęta jednak rezolucja, co oznacza, że wszyscy stali członkowie Rady muszą głosować zgodnie (art. 27 u. 3 Karty NZ). Rozpoznanie sprawy przez Trybunał jest niedopuszczalne, gdy jest ona przedmiotem krajowego postępowania przygotowawczego, została umorzona, chyba że państwo nie przejawia woli rozstrzygnięcia tej sprawy lub nie było zdolne do tego, a także gdy osoba podejrzanego została już osądzona za dany czyn, chyba że postępowanie miało ją uchronić od odpowiedzialności przed MTK lub wskazuje na brak zamiaru wymierzenia sprawiedliwości. O wszczęciu postępowania Prokurator musi zawiadomić wszystkie państwa–strony, które sprawowałyby jurysdykcję. Może uczynić to poufnie, jeżeli uzna, że jest to konieczne w celu ochrony świadków lub nie chce dopuścić do ukrycia się osób obwinionych. Państwo w ciągu miesiąca może zawiadomić, że toczy się lub toczyło się w tej sprawie śledztwo. W takiej sytuacji prokurator odstępuje od postępowania przygotowawczego, ale może żądać informacji o toczącym się postępo-

<sup>27</sup> Ż. Semprich, *Staty Międzynarodowy Trybunał Karny*, „Rzeczpospolita”, 27 kwietnia 1999, s. 15.

waniu. Państwo może raz wnieść sprzeciw wobec jurysdykcji Trybunału przed rozpoczęciem postępowania lub na początku.

Statut nie uznaje immunitetu głowy państwa, szefa rządu ani członka parlamentu. Dowódcy ponoszą odpowiedzialność za siły zbrojne pozostające pod ich bezpośrednim dowództwem i kontrolą, także na skutek niewykonania należytej kontroli. Warunkiem odpowiedzialności jest, aby obwiniony wiedział lub musiał wiedzieć o popełnieniu czynu i nie podjął środków zapobiegawczych. Popełnienie zbrodni na skutek rozkazu nie zwalnia z odpowiedzialności, chyba że ciążył prawny obowiązek wykonania polecenia.

Problemem, jaki może napotkać Trybunał, jest fakt, że państwo musi przekazać, „dostarczyć” obwinionego Trybunałowi. Przekazanie (*surrender*) nie jest tożsame z ekstradycją. Obecność oskarżonego jest obowiązkowa. Trybunał może zwracać się do państwa o współpracę, gdy jednak spotka się z odmową, informuje o tym fakcie Zgromadzenie Ogólne ONZ i Radę Bezpieczeństwa, jeśli postępowanie zostało wszczęte na jej wniosek. Polska podpisała Statut Rzymski MTK 9 kwietnia 1999 roku, a ratyfikowała go 12 listopada 2001 roku.

Zdaniem K. Bachmanna, z utworzeniem Międzynarodowego Trybunału Karnego z jednej strony związane są zbyt duże nadzieje, a z drugiej – jest on traktowany nazbyt nieufnie.<sup>28</sup> Podana została w wątpliwość możliwość sprawnego funkcjonowania MTK, gdyż jego powołanie jest próbą wprowadzenia światowej sprawiedliwości bez zmiany układu politycznego, a to czyni efektywne funkcjonowanie Trybunału prawie niemożliwym. Stany Zjednoczone były przeciwne powołaniu tej instytucji, uważano, że Rada Bezpieczeństwa powinna posiadać prawo weta wobec możliwości wszczęcia postępowania przed Trybunałem. Przyznanie jednak prawa (RB) do zawieszenia toczącego się postępowania na okres jednego roku może skutecznie sparaliżować funkcjonowanie Trybunału. Wymagane jest przyjęcie postanowienia w tej kwestii w formie rezolucji, jednak w zamian za pewne ustępstwa w innych dziedzinach zainteresowany podmiot (np. USA) będzie w stanie utrudnić postępowanie przed Trybunałem.

Kolejną kwestią, jaka zapewne pojawi się w czasie rozpoznawania sprawy, jest konieczność udowodnienia przez Prokuratora, że państwo, którego obywatel jest podejrzany lub w którym miała miejsce zbrodnia, nie ma zamiaru pociągnięcia do odpowiedzialności danej osoby. Gdy władze państwowe nie są w stanie znaleźć obwinionego, Trybunał jest bezradny. Podobnie przedstawia się sytuacja, gdy obwiniony zbiegnie do państwa, które nie ratyfikowało Konwencji.

<sup>28</sup> K. Bachmann, *Bez przesadnych nadziei i obaw*, „Rzeczpospolita”, 5 sierpnia 2002, s. A6.

Idea sprawiedliwości międzynarodowej towarzyszyła procesowi tworzenia międzynarodowych trybunałów karnych. Jednak na podstawie dotychczasowego funkcjonowania wspomnianych instytucji można wskazać przykłady, kiedy ta zasada była kwestionowana. Podważano sposób powołania trybunałów, reguły działania, podkreślano nieprzestrzeganie zasad prawa karnego (np. proces S. Miloszevicia). Utworzenie Stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego stwarza możliwość odstąpienia od dotychczasowej praktyki. Sposób funkcjonowania MTK będzie można poznać już w wkrótce, wybory sędziów i prokuratorów odbyły się bowiem w styczniu 2003 roku, natomiast rozpoczęcie faktycznej działalności jest planowane od maja–czerwca bieżącego roku.

### Résumé

A la suite des événements de la II<sup>e</sup> guerre mondiale, on a créé la première Cour Militaire Internationale à Nuremberg. La cour a été créée pour juger les criminels de guerre.

50 ans après, la société internationale a été obligée de réappeler une cour pareille pour juger les criminels de guerre pour d l'ancienne Yougoslavie et Rwanda. C'étaient des institutions temporaires.

Le 18 août 1998 on a accepté le Statut de la Cour Criminelle Internationale. Elle est la première institution permanente.

Avant la création de la cour permanente l'opinion internationale a remis en question, la manière de la création et parfois le fonctionnement de ces cours.

Bientôt on pourra voir les premiers résultats des travaux de la Cour Criminelle. Le commencement des travaux est prévu pour mai ou juin 2003.



Część II

Recenzje i sprawozdania



**Konrad Zieliński, Nina Zielińska, *Jeszywas Chachmej  
Lublin*, Lublin 2003, ss. 229**

**H**istoria Żydów lubelskich w okresie międzywojennym to zagadnienie z wielu względów szczególnie interesujące. Ma ono już ciekawą literaturę, w tym liczne monografie, artykuły, opracowania, wspomnienia, zarówno w języku polskim, jak i angielskim czy jidysz. Książka autorstwa Niny Zielińskiej i Konrada Zielińskiego zajmie w historiografii, jak się wydaje, ważne miejsce. Jest bowiem poświęcona genezie i rozwojowi Jeszywas Chachmej Lublin, która w okresie międzywojennym była jednym z największych przedsięwzięć edukacyjnych żydowskich sfer konserwatywnych. Opracowanie ma charakter naukowy i daje kompleksowy obraz działalności Uczelni Mędrców Lublina w latach 1930–1939. Jest zarazem jednym z niewielu opracowań dotyczących tego tematu i pierwszą obszerniejszą pracą w języku polskim.

Kwintesencją recenzowanej pozycji jest próba odtworzenia genezy uczelni talmudycznej w Lublinie oraz jej rozwój aż do rozwiązania w 1939 roku. Książka zawiera wiele faktów i ocen weryfikujących stan wiedzy o tym temacie. Podstawę rozważań autorów stanowią przede wszystkim materiały archiwalne. Szczególnie ważne okazały się akta przechowywane w Archiwum Państwowym w Lublinie, a z nich najbardziej cenne zespoły Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego (Wydział Społeczno-Polityczny), Starostwa Powiatowego Lubelskiego, Gminy Wyznaniowej Żydowskiej oraz zespół Akta miasta Lublina z lat 1919–1939. Autorzy skorzystali także z archiwaliów dotyczących żydowskiej społeczności Lublina, znajdujących się w Archiwum Żydowskiego Instytutu Historycznego, a także w zbiorach Archiwum Akt Nowych w Warszawie, głównie akt Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z międzywojnia. Autorzy dotarli też do zbiorów kilku innych archiwów w kraju, m.in. akt miejskich Sanoka i Łodzi.

Archiwalia uzupełnione zostały źródłami drukowanymi, ówczesną prasą polską i zagraniczną, a także wspomnieniami.

Monografia ma układ chronologiczno-problemowy. Praca dzieli się na pięć rozdziałów, których zakres chronologiczny wykracza poza okres międzywojenny.

W pierwszej części, która ma charakter wprowadzający do tematu, autorzy charakteryzują szkolnictwo ortodoksyjno-wyznaniowe w Polsce międzywojennej. Starają się ukazać znaczenie, jakie miała nauka i oświata w życiu społeczności żydowskiej. Rozdział ten zawiera szczegółową charakterystykę oświaty żydowskiej w Polsce, opartą tak na chederze, jak i na jesziwach, a więc na religijnych uczelniach wyższych.

Rozdział drugi ukazuje genezę uczelni rabinackiej w Lublinie, przy czym w szczególności poświęcony jest rabinowi piotrkowskiemu, założycielowi Jeszywas Chachmej Lublin – Majerowi Szapirze. W tym fragmencie pracy przedstawiono również atmosferę, w jakiej powstawała jesziwa, z uwzględnieniem fali krytyki i sprzeciwu ze strony środowisk społecznych i politycznych, zarówno żydowskich, jak i polskich. Autorzy słusznie stwierdzają, że Majer Szapiro był głównym inicjatorem powstania najważniejszej szkoły talmudycznej w Polsce, a zarazem jej filarem i przewodnikiem.

W następnym, trzecim rozdziale opisano etapy budowy i początki działalności Uczelni Mędrców Lublina. Przedstawiono także pracę na rzecz ustalenia najlepszej formuły nauczania w nowo tworzonej uczelni.

Treścią rozdziału czwartego są pierwsze lata funkcjonowania uczelni talmudycznej w Lublinie, która była w tym okresie uważana nie tylko za ogólnopolskie, ale nawet światowe centrum nauki rabinicznej. Autorzy słusznie tytułują rozdział: *Okres świetności czy walka o przetrwanie?*, przedstawiając metody nauczania, dobór wykładanych przedmiotów, ale także coraz większe problemy finansowe, z jakimi borykały się ówczesne władze uczelni. Zdaniem autorów największe sukcesy uczelnia zawdzięcza niezwyklej osobowości i autorytetowi rabina Majera Szapiry.

Ostatni, piąty rozdział traktuje o Jeszywas Chachmej Lublin w latach 1934–1939. Po śmierci rabina uczelnia zaczęła tracić znaczenie, a jej wewnętrzna organizacja została znacznie zachwiana. Autorzy ukazali tu trudności zarówno organizacyjne, jak i finansowe, z którymi w ówczesnym czasie borykały się władze uczelni. Słusznie stwierdzają, że gdyby nie wybuch wojny, mogła ona przewyciężyć kłopoty i swym poziomem naukowym czy popularnością dorównać sławnym uczelniom rabinackim w Europie. Mogła także stać się światowym centrum nauki talmudycznej.



Wydaje się, że o charakterze monografii przesądziła szczupłość i rozproszenie materiału źródłowego zachowanego w dużej mierze w formie szczątkowej. Autorzy wybrnęli z tych trudności bardzo dobrze. Nadali swojemu opracowaniu naukową formę, korzystali z właściwego aparatu i zweryfikowali informacje pochodzące z apologetycznej, bazującej na przekazie ustnym biografistyki czy wspomnień. Stąd można uznać, że ich praca podsumowuje dotychczasowy stan badań.

Choć książka nie wyczerpuje tematu i niekiedy nie daje odpowiedzi na wiele pytań dotyczących jesziwy, autorzy wykazali, że jest to problematyka interesująca i ważna. Monografia może stać się inspiracją i bazą dalszych dociekań naukowych. Bez wątpienia stanowi ona duży krok w badaniach nad dziejami tak Żydów w Lublinie, jak i całej problematyki mniejszości żydowskiej w Polsce.

Monografia Uczelni Mędrców Lublina jest nie tylko sukcesem badawczym autorów. Wyróżnia się też pod względem edytorskim.



**Sławomir Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2002, ss. 187**

Książka S. Zalewskiego dotyczy charakteru i miejsca służb specjalnych w państwie demokratycznym. Zatem zostały poruszone kwestie cywilnej kontroli nad służbami, ich funkcji, zadań, kształtu, struktury, organizacji, tajności itd. Rzecz jasna autor definiuje pojęcie „służb specjalnych”, które wcale nie jest tak jednoznaczne. Zapoznając się z tymi zagadnieniami, można wysunąć tezę o interdyscyplinarności tej dziedziny, która przecież od zawsze związana jest z człowiekiem.

Właśnie mija 14 rok od chwili, w której w Polsce skończył się komunizm. Służby specjalne, element ówczesnego „zbrojnego ramienia partii”, miały duży udział w utrwalaniu reżimu oraz w zwalczaniu demokratycznej opozycji. Były to powody, dla których gorącym tematem lat 90. stała się reforma tajnych służb, a także lustracja współpracowników tychże służb.

Pomijając efektywność tych działań, w latach 1990, 1994 i 2002 przeprowadzano reformy służb specjalnych. Zmieniały one w różnym stopniu ich kształt, choć cel wydawał się zawsze ten sam – wykorzystanie służb do celów politycznych przez ugrupowania rządzące.

Mogłoby się wydawać, że czytelnik weźmie do ręki książkę o ludziach, zawierającą dramatyczne, widowiskowe sceny itp. Nic bardziej błędnego. Pozycja ta uwzględnia rodowód współczesnych służb specjalnych, czyli przepisy prawa. Opracowanie zawiera komentarze dotyczące funkcjonującego w Polsce systemu służb specjalnych (zreformowanego w 2002 roku). Taki też był cel autora – chciał on scharakteryzować aktualny stan organizacyjno-funkcjonalny służb w systemie bezpieczeństwa RP oraz nakreślić perspektywy ich działalności w tym systemie.

Treść opracowania jest oparta na wynikach badań autora w Akademii Obrony Narodowej w latach 1997–1998. W rozdziale I definiowane jest pojęcie „służb specjalnych”. Rozdział II zawiera analizę treści

dokumentów programowych polityki bezpieczeństwa ukierunkowanych na miejsce i rolę służb w strukturach państwa. W dalszej części przeprowadzona została analiza zadań polskich służb w okresie 1990–2002, tj. od momentu przebudowy służb do ich ostatniej reformy. Analiza jest oparta na przedstawieniu funkcji służb specjalnych (informacyjna, procesowa, ochronno-kontrolna).

Kolejną kwestią jest lejtmotyw tej dziedziny, a mianowicie cywilna kontrola nad służbami, która wiąże się ze znaczeniem i możliwościami służb w państwie demokratycznym. Dlatego też następnie przedstawiono organy państwa w zakresie cywilnej kontroli nad służbami. Najciekawszy, według mnie, VII rozdział to analiza wyzwań stojących przed państwem narodowym i konsekwencji, jakie niosą te zmiany dla służb specjalnych. Pojawiają się interesujące wątki dotyczące globalizacji czy na przykład upowszechnienia metodyki działań służb (podśluchy itp.). Opracowanie zawiera aneks składający się z tabel, ilustracji przedstawiających miejsce organów i służb itp.

Czy warto przeczytać tą książkę? Myślę, że tak. Wiadomo, że służby specjalne określa się mianem „służb specjalnej troski”. Są one ważnym ogniwem państwa. Mogą nawet być ośrodkiem decydowania politycznego. Wydaje się, że w Polsce zachwiane jest poczucie tego, czym powinny zajmować się służby i co leży w ich gestii. S. Zalewski precyzyjnie przedstawia obszar działania służb. Te swoiste „zasady gry” powinni poznać nie tylko decydenci, ale i czytelnicy „Consensusu”.

Politycy powinni wiedzieć, jaki brylant mają w rękach i powinni wiedzieć, jak go szlifować, by nabierał wartości. Spotkałem się kiedyś z opowieścią, której morał był taki, „że jeżeli się czegoś nie rozumie, można to zniszczyć przez chęć poprawy”.<sup>1</sup> Wreszcie zmiany w ładzie międzynarodowym wymuszają nowe formy walki. W konsekwencji pojawia się potrzeba najodpowiedniejszego zastosowania służb w demokratycznych systemach bezpieczeństwa. Należy pamiętać, że „osiągnąć sto zwycięstw w stu bitwach nie jest szczytem osiągnięć. Najwyższym osiągnięciem jest pokonać wroga bez walki. Dlatego sprawą najwyższej wagi w wojnie jest rozbicie strategii wroga”.<sup>2</sup> A do tego potrzebni są szpiedzy.

S. Zalewski nie zawarł pikantnych historyjek o polskich agentach uwalniających zagranicznych zakładników itp. Być może niektórym zabraknie takich fragmentów, ale forma książki na to nie pozwala, a poza tym najlepiej dla kondycji służb jest wtedy, gdy się o nich nie mówi.

<sup>1</sup> A. Ziętek, *Międzynarodowy status Hongkongu*, Lublin 1997, s. 146.

<sup>2</sup> Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994, s. 35.

**Ludmiła Siryk, *Naznaczony Ukrainą. O twórczości Józefa Łobodowskiego*, Lublin 2002, ss. 278, il.\***

Książka Ludmiły Siryk *Naznaczony Ukrainą* dotyczy twórczości Józefa Łobodowskiego (1909–1988), mało znanej i zapomnianej, ale także ważnej i w dzisiejszych czasach. Książka poświęcona jest Ukrainie, która, jak się okazuje, była szczególnie bliska pisarzowi – intensywnie eksploatował związane z nią tematy. Łobodowski był bowiem rzecznikiem dialogu polsko-ukraińskiego, czyli kwestii, która nadal pozostaje aktualna ze względu na wciąż istniejące zadrażnienia pomiędzy oboma narodami. W pewnym sensie jest to monografia całej twórczości Łobodowskiego. Jego zainteresowania nie skupiały się wyłącznie na Ukrainie, ale czasami w dosyć nieoczekiwany sposób wiązały się z problematyką ukraińską.

Ludmiła Siryk podjęła się analizy przekroju całego dorobku Łobodowskiego, a nie było to zadanie łatwe, ponieważ pisarza cechowała wszechstronność – był on zarówno poetą (np. poświęcone Ukrainie utwory *Złota Hramota*, *Pieśń o Ukrainie*), prozaikiem (np. trylogia *Komysze* o Kozakach ukraińskich, tetralogia *Dzieje Józefa Zakrzewskiego* o Lublinie i Lubelszczyźnie, Wołyniu w okresie międzywojennym i Ukrainie na przełomie lat 20. i 30. XX w.), tłumaczem, publicystą i krytykiem literackim. Autorka dokonała więc pracy wręcz benedyktyńskiej, docierając do twórczości pisarza, często znajdującą się poza granicami Polski, korespondując ze znajomymi Łobodowskiego lub sięgając do archiwalnych czasopism krajowych i emigracyjnych, dokumentów, przemówień, wspomnień, opracowań, a także przeprowadzając wiele wywiadów. Już więc sama wieloaspektowość i rzetelność badań, sięganie do źródeł, o czym świadczy bogata bibliografia książ-

---

\* Tekst w skróconej wersji został opublikowany w „Wiadomościach Uniwersyteckich” 2003, nr 6 (czerwiec).

ki, stanowią jej mocną stroną i zachęcają do lektury. Inspiruje również obszerny indeks nazwisk.

Publikacja składa się z pięciu rozdziałów. Wszechstronność dorobku poety przekłada się na wielopłaszczyznowość książki i ogrom pracy autorki, która oprócz nakreślenia biografii pisarza, genezy jego fascynacji i związków z Ukrainą, zajmuje się analizą poezji, tłumaczeń poetyckich, prozy i publicystyki Łobodowskiego. W aneksie znalazły się liczne wspomnienia, dokumenty, zdjęcia, dwujęzyczne teksty poetyckie (tłumaczone przez poetę z języka ukraińskiego na polski), a także *Fraszki wołyńskie* napisane przez twórcę podczas pobytu w Łucku i znalezione przez autorkę w piśmie „Wołyń” za lata 1937–1938.

Józef Łobodowski to niewątpliwie postać barwna i niezwykła. Jego rdzenną ojczyzną była Polska. Ukraina zaś stała się jego drugą ojczyzną z wyboru. Ukrainofilstwo związane było między innymi z pochodzeniem ojca, który uważał się za potomka spolonizowanego rodu kozackiego. Na poetę ogromny wpływ wywarł także pobyt na Kubańszczyźnie (Północny Kaukaz), gdzie poznał przesiedlonych przez carycę Katarzynę II potomków Kozaków zaporoskich, nadal kultywujących swą tradycję. Od nich nauczył się języka ukraińskiego.

Fascynacja umacniana była przez zamieszkanie w Lublinie, który swym położeniem od wieków sprzyjał kontaktom z Ukrainą, a także przez służbę wojskową i późniejszą pracę na Wołyniu – miejscu spotkania i przenikania się kultur polskiej i ukraińskiej.

Łobodowski był człowiekiem pogranicza kulturowego, świetnie znającym problemy, tradycję, psychikę i mentalność obu stron. To na pewno umacnia w czytelniku zaufanie do pisarza i przekonanie o wartości jego poglądów – prawdziwych, autentycznych, wynikających z życia i sytuacji, z jakimi się stykał.

Wracając do książki *Naznaczony Ukrainą*, sądzę, iż godne uwagi jest to, że człowiekiem pogranicza kulturowego jest także autorka książki, która obecnie mieszka w Polsce, ale większość swego życia spędziła na Ukrainie. Ludmiła Siryk urodziła się w rodzinie mieszanej – jej ojcem był Ukrainiec, a matką jest Polka. Fakt ten jest ogromnym atutem książki, czytelnik zyskuje bowiem pewność dotyczącą wierności odczytania przez badacza tekstu i podtekstu utworów literackich i publicystyki pisarza. Bo kto lepiej zna się na relacjach między dwoma narodami, niż człowiek, który żyje na pograniczu i czuje się „swoim” w obu kręgach kulturowych? L. Siryk już na pierwszych kartach swej książki dziękuje rodzicom, „którzy od dzieciństwa służyli [Jej] nieodzownym przykładem dzielenia tragicznego losu Polaków i Ukraińców w wieku XX, nauczyli [Ją] szacunku dla kultury obu narodów i bycia sobą na trudnym pograniczu polsko-ukraińskim”. Zauważamy więc kontynuację

idei Łobodowskiego także w XXI wieku. To działa na korzyść pracy, powodując, że przywołana i interpretowana twórczość pisarza zaczyna nabierać nowego sensu.

Książka ukazuje, że życiu Łobodowskiego przyświecała idea pojednania polsko-ukraińskiego, co miało w przyszłości doprowadzić do stworzenia federacji obu narodów. Pisarz w swej twórczości ubolewał nad zaprzepaszczonej w przeszłości szansą na zgodę. Błędy i winy wytykał zarówno Polakom, jak i Ukraińcom, ganił nacjonalizmy powstające po każdej ze stron. Krytykował prasę polską, która według niego, sprzyjała „ukrainofobii”, ale oskarżał także o kształtowanie postaw antypolskich prasę ukraińską. Podkreślał wspólny, tragiczny los obu nacji. Był pośrednikiem i ambasadorem, przytaczał pozytywne strony wspólnej historii polsko-ukraińskiej – na przykład nawiązywał do sprzymierzonej z Polską Ukrainy hetmańskiej. Tworzył mit wspólnoty polsko-kozackiej i polsko-ukraińskiej. Ukazywał podobieństwa losów Polski i Ukrainy, zniewolonych przez wspólnego zaborcę Rosję. Nawiązując do tradycji romantyzmu, eksponował w poezji mesjanistyczną rolę Ukrainy w kontekście dziejów różnych narodów. Przez niektórych krytyków Łobodowski uważany jest za ostatniego kontynuatora tzw. „szkoły ukraińskiej” w literaturze polskiej.

Poeta poszukiwał nie tylko genezy i skutków wrogości obu narodów, ale też dróg prowadzących do porozumienia. Jak pisze Siryk, Łobodowski „nazywa swoje utwory »nieustającymi modlitwami«, »hymnem i modlitwą« [..], prosząc »w imię potrzeby rycerskiej i męstwa« o odpuszczenie grzechów »bratobójczym czynom«, apeluje poeta do anioła: »wielkim tchem odkupienia, płomieniem zwycięstwa wstań nad Polszcą i nad Ukrainą« [..]”. Był to więc twórca i człowiek „wierzący, że istnieje jakaś głęboka, pozasłowna wspólnota polsko-ukraińska, która w odpowiednich warunkach może się zrealizować”.

Autor *Złotej Hramoty*, będąc Polakiem i patriotą polskim, pracował równocześnie na rzecz promocji kultury ukraińskiej na forum europejskim, odszukiwał jej nieoczekiwane związki, zwłaszcza z krajami basenu śródziemnomorskiego. Czynił próby obiektywnej interpretacji podstawowych faktów z historii Ukrainy, którą określał jako „mój kraj”. Nieustannie budziła ona w nim zarówno zachwyt, jak i cierpienie. Mimo to inspirowała do tworzenia mitu o własnym pochodzeniu i o harmonijnej wspólnocie polsko-ukraińskiej. Poeta był wręcz „naznaczony Ukrainą”, jak to ujęła L. Siryk, i „naznaczenie” to wyróżniało pisarza, gdziekolwiek by się znajdował: w Polsce, Europie Zachodniej, USA i Kanadzie. Metaforyczny charakter tytułu książki „symbolizuje ukrainofilstwo Łobodowskiego jako wyraźne piętno, spoczywające na pisarzu, przykuwające powszechną uwagę” – zaznacza autorka.

Poeta uważał ziemię ukraińską za przestrzeń mityczną, tajemniczą. Pisał: „Ciebie, miodna i mleczna, // ciebie pochwalam, Ukraino, w męce odwiecznej codzienna”. Ubolewał nad zagładą narodu ukraińskiego w następstwie terroru wroga, czyli Rosji Radzieckiej. Opisywał tragiczną w skutkach politykę władzy sowieckiej, a w szczególności tzw. „sztuczny głód”, wywołany po to, by doprowadzić do pokory i eksterminacji narodu ukraińskiego. Jak pisze Łobodowski, w wyniku głodu cmentarzem i piekłem stało się terytorium całej Ukrainy.

Obecnie w 60. rocznicę tragicznych wydarzeń na Wołyniu warto zaznaczyć, że książka *Naznaczony Ukrainą* jest jak najbardziej aktualna i znamienita. Łobodowski poświęcił w swej twórczości dużo uwagi Wołyniowi, który traktował jako miejsce tolerancji i różnorodności i wreszcie jako swą ojczyznę. Krytykował jednak postawę tych Polaków, którzy nie uważali Ukraińców za oddzielną nację i sprzyjali procesowi wynarodowienia ich w okresie sanacji. Z publicystyki Łobodowskiego wynika, że obojętność okazywana kulturze i dążeniom społeczno-politycznym Ukraińców powodowała, iż stawali się oni wrogami Polski – nacjonalistami lub komunistami. Takie niebezpieczeństwo dostrzegał Łobodowski już w drugiej połowie lat 30. XX wieku. Po latach, już na emigracji, analizując przyczyny nieudanej „polityki wołyńskiej”, akcentował wyniki antagonizmów, którymi były na przykład okupacja Polski i Ukrainy, niewola lub tułactwo obu narodów na emigracji.

Twórczość pisarza zawiera katastroficzne sceny dotyczące masowego terroru wobec inteligencji i chłopstwa ukraińskiego – byli oni nosicielami świadomości narodowej. Ukazuje również duchowy terror wobec narodu ukraińskiego. Celem tzw. „rewolucji kulturalnej” było sterowanie narodową kulturą i świadomością. „Ukraińskość” stała się w interpretacji władzy „odchyleniem nacjonalistycznym”.

Zadanie, jakie poeta podjął na początku lat 30. XX wieku, starał się wypełniać niezmiennie, do końca swego życia, które w większości spędził na emigracji. Zrezygnował z wygod materialnych na rzecz pracy twórczej oraz idei narodowyzwoleńczej i, jak sam to określił, „gdyby znalazł się wydawca, który zechciałby wydać wszystkie jego teksty publicystyczne o tematyce ukraińskiej, to zebrałoby się kilka grubych tomów”.

Na obczyźnie Łobodowski nadal zajmował się tematyką ukraińską. Uważał, że polska i ukraińska emigracja powinny połączyć swe siły w walce ze wspólnym wrogiem, czyli władzą sowiecką. Ze smutkiem stwierdzał, że zwalczanie wrogości jest trudne. Pisał: „Polsko-ukraiński spór na emigracji sprawia [. . .] na mnie wrażenie kłótni dwóch facetów, siedzących w ludożernym kotle, pod którym już pichci się ogień. A oni,



zamiast wspólnym wysiłkiem starać się wyskoczyć z kotła, klóć się zawzięcie [...] wygrażają nawzajem, ku wielkiej uciesze ludożerców, odprawiających dokoła kotła swój rytualny taniec. [...] Mamy, Polacy i Ukraińcy, niewielu przyjaciół. Kto wie, może tak prawdę mówiąc nie mamy ich wcale. [...] Gdzie szukać sprzymierzeńców na szerokim świecie?”.

Łobodowski, jak sam przyznał, nie miał już wówczas pełnej wiedzy o Ukrainie ze względu na stały pobyt na Zachodzie. Luki te jednak stara się z powodzeniem uzupełniać Siryk. Autorka ustosunkowuje się krytycznie do niektórych jednoznacznych i ostrych twierdzeń Łobodowskiego i nie waha się ich podważać. Jest to zrozumiałe i całkowicie zasadne, ponieważ była na miejscu, żyła przecież na Ukrainie i znała ówczesne realia.

Ludmiła Siryk ukazuje Łobodowskiego jako romantyka i realistę, który przywołując wyraźne lub mało zauważalne fakty z rzeczywistości, wyciągał trafne wnioski albo przejawiał dar przewidywania. Swoimi utworami i postawą życiową walczył o zmianę myślenia. Ceniły go obie strony, ale często dla Polaków był zbyt proukrański, a dla Ukraińców zbyt propolski. Zdarzało się, iż przedstawiciele tych dwóch narodów lekceważyli go albo odnosili się do niego z nieufnością. Sam pisarz po pół wieku działalności przyznał, że „w bardzo małym stopniu ta serdeczna i uczciwa pisanina wpłynęła na serca oraz myśli Polaków i Ukraińców”. Zauważa to także autorka książki, która podejmuje próbę krytyki niektórych poglądów Łobodowskiego. L. Siryk twierdzi, że „czasem brakowało mu dyplomacji, a niekiedy bardziej przekonujących argumentów [...]”; emocjonalność brała górę nad potrzebą zimnej argumentacji”. Uznaje także projektowanie przyszłości, którym publicysta zajmował się na emigracji, za szlachetne, ale w istniejącej sytuacji utopijne. Autorka jednak nie narzuca czytelnikowi swej interpretacji, a jej argumenty pozwalają lepiej zrozumieć osiągnięcia i tragizm bohatera książki.

L. Siryk przeprowadziła więc kompleksową analizę twórczości pisarza pod względem kulturowym i historycznym. Oprócz przedstawienia jego poglądów w publicystyce (np. na temat stosunków polsko-ukraińskich, historii literatury ukraińskiej), ukazania obrazu Ukrainy, Kozaków w prozie i poezji, zajęła się także analizą wersyfikacyjno-stylistyczną wierszy, analizą strukturalno-semantyczną i warsztatem tłumacza w przekładach poetyckich (np. zestawienia utworów oryginalnych oraz ich tłumaczeń przez Łobodowskiego są szeroko ilustrowane), dokładną charakterystyką cykli prozatorskich, uwzględniając zagadnienia teoretycznoliterackie (autobiografizm, historyzm, fikcja) i społeczno-polityczne.

Kwestie poważne, naukowe związane z interpretacją twórczości zostały urozmaicone przez Siryk informacjami, które pozwalają czytelnikowi odetchnąć na chwilę od skrupulatności autorki. Są to przekazy zarówno śmieszne, jak i przerażające. Na przykład w książce znajdziemy akapit mówiący o tym, jak Łobodowski, próbując przezwyciężyć strach spowodowany przeżyciami wojny i rewolucji, spędził kilka nocy na cmentarzu przy ulicy Lipowej w Lublinie koło grobu swego dziadka, gdzie przygotowywał się do egzaminu z matematyki. Autorka przytacza także fragment powieści *Dzieje Józefa Zakrzewskiego*, w której mowa jest o tym, że „[ukraiński] autor wierszy erotycznych postawiony został w stan oskarżenia [w czasach stalinowskich], bo zapomniał w swoich lirycznych westchnieniach o budowie przemysłu ciężkiego”. Z tego samego utworu pochodzi też inny, porażający swym dramatyзмом cytat: „[dzieci] [p]óki jeszcze miały siłę to płakały, prosiły »Mamo, daj jeść!« [...] Już tak wycieńczone, że płakać nie może, ani tego błagalnego słowa wypowiedzieć. Chudziutkie, buzia skórą obciągnięta, tylko te wielkie oczyska patrzą. Trzyletnie dziecko a spojrzenie starca. [...] Zrozpaczone matki zabijały je własnoręcznie, żeby nie patrzeć na długotrwałą agonię, a same traciły zmysły”.

Ponadto Łobodowski, jak zauważa badaczka, podzielał pogląd, iż „los literatury ukraińskiej to los Ukrainy”. Dlatego też zajmował czołowe miejsce w dziele przekładu i popularyzacji literatury ukraińskiej w Polsce i na emigracji. Tłumaczył nie tylko wiersze, lecz głównie utwory tych, „dla których słowo było orężem w walce o wolność ojczyzny”. Ubolewał nad niszczyielskim działaniem polityki totalitarnej, która niwelując lub falsyfikując literaturę ukraińską, niszczyła kulturę, tradycję, pamięć historyczną Ukrainy, a tym samym duchowość Ukraińców. Poeta konkludował, iż „władza sowiecka zrobiła z Ukrainy kraj, gdzie poetów rozstrzeliwują albo kończą oni samobójstwem”. Książka *Naznaczony Ukrainą* uwypukla jednak zagadnienia krytycznoliterackie i kulturowe, a nie społeczno-polityczne. Jest to bardzo ważne, ponieważ pisarz uważał, że Ukraińców z Polakami najbardziej łączy wspólnota nie „plemienna, [...], a [...] kulturalna”. Dlatego też wymianę kulturalną postrzegał jako najważniejszy czynnik dialogu polsko-ukraińskiego. Zwraca na to uwagę Siryk, nadając jednemu z rozdziałów swej książki tytuł *Poezja jako dialog kultur*.

Dzięki starannej pracy autorki poszczególne elementy książki, składające się z analizy publicystyki i różnych gatunków literackich, tworzą bardzo spójną całość, ukazującą niezwykle postać pisarza oraz ideę pojednania polsko-ukraińskiego, której poświęcił całe swoje życie. Książka nie ogranicza się tylko do omówienia dorobku Łobodowskiego, ponieważ przedstawia poglądy znanych krytyków literackich, tłumaczy,

publicystów oraz postawy polityków XX wieku. To aktualizuje mało znaną twórczość Łobodowskiego, nadając jej wymiar ponadczasowy, i sprawia, że odbiorcą *Naznaczonego Ukrainą* może być każdy – osoba zainteresowana postacią pisarza, mieszkaniec Lublina i Łucka, filolog czy politolog. Książka ma wymiar nie tylko naukowy i literacki, ale również moralny. Ponadto na uwagę zasługuje fakt, iż *Naznaczony Ukrainą* uzyskał nominację do Nagrody im. Jerzego Giedroycia.

Ludmiła Siryk kończy swe rozważania słowami: „Przedstawiona Czytelnikowi książka próbuje wykazać źródła oraz istotę ukrajinofilstwa Łobodowskiego, sposoby sakralizacji Ukrainy w jego twórczości. Pragnie ukazać reakcje człowieka pogranicza kulturowego na zjawiska społeczno-polityczne zbliżające lub antagonizujące obydwie narody. Podejmuje próbę odniesienia się do sytuacji pisarza, który chciał łączyć zaszłości historyczne z dorobkiem kulturowym, przeszłość z przyszłością”. Uważam, że autorce udało się osiągnąć zamierzony cel, dlatego też publikacja jest jak najbardziej godna polecenia.



**Sprawozdanie z konferencji  
„Społeczny wymiar integracji Polski z Unią Europejską”,  
Warszawa, 16–17 grudnia 2002 roku**

**W** dniach 16–17 grudnia 2002 roku w Warszawie w Sali Senatu Uniwersytetu Warszawskiego odbyła się ogólnokrajowa konferencja pt. „Społeczny wymiar integracji Polski z Unią Europejską”. Organizatorem tego spotkania był Instytut Nauk Politycznych UW i Fundacja POLITEJA.

W pierwszym dniu konferencji obrady poświęcono rolnictwu i rozwojowi regionalnemu. Wprowadzenie do pierwszego tematu wygłosił Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Jarosław Kalinowski. W obliczu zakończonych negocjacji dotyczących członkostwa Polski w UE Kalinowski podkreślił, że dla polskiego rolnictwa kompromis uzyskany w Kopenhadze jest „dobrym wynikiem, ale nie sukcesem”.

Po przemówieniu wicepremiera rozpoczął się panel naukowców. Referat pt. „Polskie rolnictwo wobec Wspólnej Polityki Rolnej” wygłosiła prof. dr hab. Katarzyna Duczkowska-Małysz (Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH). Według niej obecne oceny stanu polskiego rolnictwa na tle rolnictwa Unii Europejskiej wskazują, iż w naszym kraju tylko około 15–18% gospodarstw rolnych ma szansę na pozycję konkurencyjną w wytwarzaniu tradycyjnych produktów rolnych. Pozostała część ma szansę wytwarzania na tzw. nisze rynkowe – tzn. niekonwencjonalne produkty o cechach specyficznych dla danego kraju, regionu. Prof. Duczkowska-Małysz wskazała też na korzyści i zagrożenia dla rolnictwa polskiego płynące z integracji Polski z Unią i będące konsekwencją przyjęcia Wspólnej Polityki Rolnej.

O szansach i zagrożeniach, ale w opinii mieszkańców wsi, mówiła również druga referentka – dr Barbara Fedyszak-Radziejowska (Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN). Podkreśliła ona wpływ sposobu

prowadzenia debaty publicznej o negocjacjach w tzw. „obszarze rolnictwa” na postawy mieszkańców wsi wobec Wspólnoty.

Problemy nakreślone w obydwu wystąpieniach stały się przedmiotem dyskusji. Uczestnikami jej byli nie tylko naukowcy, ale także politycy, dziennikarze oraz reprezentanci różnych środowisk, w tym członkowie organizacji rolniczych, przedstawiciele samorządów itd.

Druga sesja pt. „Rozwój regionalny” poświęcona została zagadnieniom zróżnicowania ekonomicznego i społecznego polskich województw w kontekście przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej. W wygłoszonym referacie prof. dr hab. Małgorzata Duczkowska-Piasecka (Katedra Agrobiznesu SGH) zaznaczyła, że polskie gminy, zgodnie ze standardami europejskimi, powinny planować rozwój i w pewien sposób funkcjonować jak przedsiębiorstwo, które świadomie produkuje coś, co można później sprzedać. Wymaga to dużej aktywności i pomysłowości władz gmin.

W toku dyskusji, jaka wywiązała się po tym referacie, prof. Jerzy Regulski zauważył, że trudności polskiego samorządu wobec polityki regionalnej Unii wynikają z kilku przesłanek, m.in. braku tradycji, licznych sporów czy złego przygotowania gmin do korzystania na przykład z funduszy strukturalnych. Następuje też w Polsce proces recentralizacji, w którym państwo powtórnie przejmuje niektóre uprawnienia.

Pierwsza część drugiego dnia konferencji poświęcona była polityce socjalnej Wspólnoty. Referat pt. „Polityka socjalna i rynku pracy w UE – implikacja dla Polski” wygłosił prof. dr hab. UW Włodzimierz Anioł. Według niego przewidywane członkostwo Polski w Unii wymusiło i będzie wymuszać wiele dostosowań w naszym prawie pracy do wymogów Wspólnoty, co już znalazło wyraz w obszernej nowelizacji kodeksu pracy z 1996 r., a także w zmianach przepisów dotyczących BHP. Do końca 2005 r. mamy okres przejściowy m.in. w odniesieniu do tzw. dyrektywy maszynowej, określającej minimalne wymagania BHP przy obsłudze maszyn. Prof. Anioł podkreślił, że do najbardziej kontrowersyjnych kwestii w rokowaniach należała sprawa swobodnego przepływu pracowników. Obawom przed dużą imigracją zarobkową z Polski towarzyszy świadomość deficytu siły roboczej w niektórych zawodach i branżach. Istotnym wyzwaniem w tej kwestii pozostaje sprawne skoordynowanie systemów zabezpieczenia społecznego, z jakich korzystać będą migrujący pracownicy.

Referendum akcesyjne było tematem ostatniej części konferencji. Jeden z uczestników panelu, prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia (przewodniczący Klubu Parlamentarnego SLD) w swoim wystąpieniu zaznaczył, że UE nie zmusza Polski do przeprowadzenia referendum akcesyjnego, gdyż jest także inna demokratyczna forma przystąpienia do Wspólnoty,

tzn. droga parlamentarna (ustawa Sejmu RP). Wszyscy biorący udział w dyskusji podkreślali zgodnie, iż instytucja referendum akcesyjnego nie jest sprawą prostą (np. mała frekwencja, właściwe sformułowanie pytania, zmiana lub odpowiednia interpretacja Konstytucji).

Podsumowując przebieg konferencji, można stwierdzić, iż Polska w procesie przystąpienia do Unii jest już tak zaangażowana (na różnych polach, np. gospodarczym, prawnym), że nieprzystąpienie do niej grozi ogólnym kryzysem. Zarazem jednak pełne dostosowanie do europejskich norm wymaga jeszcze wielu zabiegów. Równocześnie brakuje obecnie w Polsce rzetelnego dialogu społecznego, pokazującego nie tylko same plusy (euroentuzjaści) lub same minusy (środowiska antyunijne) integracji.

Na koniec można zacytować przytoczone przez wicepremiera Kalinowskiego zdanie, wypowiedziane przez Aleksandra Małachowskiego podczas debaty w Sejmie o akcesji do UE: „Wejść do Unii to szaleństwo, nie wejść to obłąd”.





*Małgorzata Dobrowolska*

UMCS, Politologia, IV rok

---

**Sprawozdanie z festiwalu objazdowego  
„Prawa człowieka w filmie”,  
Lublin, 18–20 lutego 2003 roku**

W dniach 18–20 lutego 2003 roku warto było zajrzeć do Akademickiego Centrum Kultury Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, odbywał się tam bowiem festiwal objazdowy *Prawa człowieka w filmie*. Organizatorami wydarzenia byli: Amnesty International, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Akademickie Centrum Kultury UMCS Chatka Żaka oraz Zakład Praw Człowieka Wydziału Politologii UMCS.

Ciekawy program imprezy przyciągnął szeroką rzeszę odbiorców w różnym wieku i z różnych środowisk. Oprócz projekcji filmów, dotyczących przestrzegania praw człowieka w różnych zakątkach świata, przewidziano również dyskusje panelowe. Wtorek 18 lutego, pierwszy dzień festiwalu, rozpoczęła projekcja filmu *Czeczeńska kotłyszanka*. Przejmujący obraz uwidaczniał ogrom zniszczeń i zbrodni, jakie niesie ze sobą wojna. W pamięci na długo pozostanie obraz Groznego, stolicy Czeczenii, miasta, a właściwie jego ruin, w których ludzie starają się normalnie żyć, niepewni kolejnego dnia. Po projekcji miała miejsce dyskusja panelowa pod tytułem *Gdy mocarstwa gwałcą prawa człowieka* z udziałem Marka Nowickiego (Prezes Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka), prof. Zbigniewa Hołdy (Uniwersytet Jagielloński, członek Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka), Jacka Białasa (Amnesty International), funkcja moderatora przypadła ojcu Tomaszowi Dostatniemu. Pan M. Nowicki i prof. Z. Hołda starali się przybliżyć audytorium tematykę praw człowieka. Aczkolwiek odpowiedź na tytułowe pytanie: co dzieje się, gdy mocarstwa gwałcą prawa człowieka, okazała się wyjątkowo trudna, wzbudzając wiele emocji zarówno wśród uczestników dyskusji, jak i publiczności. Po krótkiej przerwie rozpoczęła się projekcja drugiego filmu *Schizofrenia*. Obraz zarysował

tragedie ludzi oskarżonych o przestępstwa polityczne w Związku Radzieckim i skazanych na pobyt w szpitalach psychiatrycznych. Po projekcji widzowie mieli wyjątkową okazję porozmawiania z jego autorką Vitą Želakeviciute.

Drugi dzień festiwalu, środa 19 lutego, przyciągnął widzów przede wszystkim tytułem pierwszego z prezentowanych filmów: *Rozwód w irańskim stylu*. Wbrew nasuwającym się skojarzeniom nie pokazał on tego, w jak „niehumaniczny” sposób traktowane są kobiety w Iranie, ale podkreślał odmienną od cywilizacji europejskiej, cywilizacji islamskiej funkcjonującą w inny od cywilizacji europejskiej sposób, zastrzegając, że inny nie oznacza gorszy. Po projekcji miała miejsce kolejna dyskusja panelowa zatytułowana *Oblicza dyskryminacji* z udziałem Wandy Nowickiej (Prezes Federacji na Rzecz Kobiet i Planowania Rodziny), dr Magdaleny Środy (Uniwersytet Warszawski), prof. Z. Hołdy; moderatorem, jak poprzednio, był ojciec T. Dostatni. Kwestia dyskryminacji kobiet w Polsce to temat nadal kontrowersyjny, wywołujący wiele emocji. Tak też wyglądała i ta dyskusja, bardzo ożywiona, chwilami prowokacyjna. Doktor M. Środa starała się przedstawić genezę problemu dyskryminacji kobiet, płaszczyzny, na jakich funkcjonuje; oprócz teorii wypowiedź pani doktor obfitowała w przykłady z naszej codzienności. Pani Nowicka próbowała pokazać problem dyskryminacji kobiet w Polsce. Poruszono drażliwą kwestię aborcji, także zjawisko nowego feminizmu katolickiego. Po dyskusji miały miejsce kolejne projekcje filmów: *Byliśmy wtedy bohaterami*, część II, *Trawa przebija się nawet przez asfalt* oraz *Po pierwsze mówić o gejach w szkole*.

Tematyka ostatniego dnia festiwalu skupiła się na Ameryce Południowej, zaprezentowano trzy filmy. Pierwszy *Dzieci Pinocheta* pokazał historię rewolucjonistów z Chile. Kolejny *Zaginione* to przerażająca opowieść o morderstwach kobiet w meksykańskim miasteczku Juarez, w którym na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat zamordowano w niewyjaśnionych okolicznościach około 250 kobiet. Sprawcy nadal nie zostali ujęci. Ostatni z filmów – *Matki z Plaza de Mayo* – ukazał tragedię argentyńskich kobiet, których dzieci zaginęły podczas rządów junty wojskowej w Argentynie w latach siedemdziesiątych XX wieku. Przesłaniem obrazu było to, że można przeciwstawić się najbardziej okrutnemu reżimowi w pokojowy sposób, chociażby zbierając się razem, by manifestować swój sprzeciw.

Festiwal objazdowy *Prawa człowieka w filmie* to niepowtarzalna okazja zetknięcia się z tematyką praw człowieka. Prezentowane filmy i ciekawe dyskusje nikogo nie mogły pozostawić obojętnym. Impreza spotkała się z bardzo dużym zainteresowaniem. Przybliżenie kwestii przestrzegania praw człowieka szerszej widowni w tak przystępny spo-

sób, to bardzo potrzebne przedsięwzięcie, skłaniające do refleksji nad losem ludzi, których prawa do wolności, wyrażania swoich przekonań, a często także do życia nadal są łamane, ale również do zastanowienia nad tym, co można zrobić, jak im pomóc.

Kontynuacja imprezy, być może jako wydarzenia cyklicznego, jest planowana. Niewątpliwie wiele osób będzie czekało na kolejną edycję festiwalu w przyszłym roku.



*Paweł Dzierżak, Paulina Giżycka*

---

UMCS, Stosunki Międzynarodowe, III rok

UMCS, Stosunki Międzynarodowe, II rok

**Sprawozdanie z realizacji projektu  
„Bruksela 2003”, 29 marca–5 kwietnia 2003 roku**

W dniach 29 marca–5 kwietnia 2003 roku Studenckie Stowarzyszenie Przyjaciół ONZ zorganizowało projekt „Bruksela 2003”, który zakładał wizytę w instytucjach Unii Europejskiej i przedstawicielstwach Polski za granicą. Celem było także poznanie dorobku kulturalnego Europy przez zwiedzanie miast o szczególnym znaczeniu dla naszego kontynentu. Należy podkreślić fakt, iż wyjazd odbył się przy sporym dofinansowaniu Wydziału Politologii w wysokości 3000 zł oraz Wydziału Prawa i Administracji UMCS w wysokości 2800 zł. Dostaliśmy także 500 zł od pana rektora UMCS.

Uczestnikami projektu byli studenci Wydziału Politologii oraz Wydziału Prawa i Administracji UMCS – łącznie 23 osoby. Koszt wyjazdu wyniósł 1000 zł na osobę. Uczestnicy mieli zapewnione noclegi, pełne wyżywienie oraz bilety wstępu.

Pierwszy dzień projektu zakładał zwiedzanie Berlina (Alexander Platz i Reichstag). Studenci podziwiali Berlin jako wielki plac budowy, gdzie stare socjalistyczne budynki są wyburzane i na ich gruzach powstaje olśniewające, nowoczesne budownictwo. Głównym celem grupy był Reichstag, budynek Parlamentu niemieckiego, zwiedzany późnym wieczorem. Faktem, który przykuwał uwagę, było to, iż mimo nocnych godzin ulice Berlina, przy których istnieją ambasady USA oraz Wielkiej Brytanii, były pełne ludzi wyrażających swój sprzeciw wobec wojny przez organizowanie pikiet czy też palenie ognisk i śpiewanie pokojowych pieśni.

Dzień drugi grupa spędziła w Amsterdamie. Muzeum figur woskowych, muzeum seksu, targ kwiatowy to główne punkty programu. Niezapomnianym przeżyciem była przejażdżka tramwajem wodnym wzdłuż kanałów amsterdamskich. Studentów uderzyła życzliwość Holendrów, powszechna znajomość angielskiego i . . . rowery znajdujące się

wszędzie. Są one najpowszechniejszym środkiem lokomocji, a ich miejsce parkingowe to dosłownie każdy słupek.

Kolejnym etapem w podróży była Bruksela. Tam odbyła się wizyta w Przedstawicielstwie Polski przy UE. Spotkanie z panem Dariuszem Sobków i redaktorem Markiem Orzechowskim przerodziło się w żywą dyskusję. Polaryzacja stanowisk – zdecydowany sprzeciw wobec polskiego udziału w wojnie z Irakiem, a jednocześnie silne poparcie polskiej interwencji u boku Amerykanów – przeniosła się również na studentów, którzy podzielili się na dwie grupy.

Redaktor Orzechowski optował za solidarnością europejską, jego pacyfistyczne argumenty kolidowały z poglądami radcy Sobkowa, który utrzymywał, iż akcja ta przyniosła Polsce same korzyści, nie tylko finansowe (offset), ale przede wszystkim prestiż – miejsce w pierwszej lidze światowej polityki. Redaktor Orzechowski ripostował, iż udział w wojnie znacznie pogorszył obraz Rzeczypospolitej w oczach Francuzów i Niemców, narodów, które stanowią rdzeń UE. Dwugodzinna decyzja nie przyniosła rozstrzygnięcia.

Po zrobieniu pamiątkowych zdjęć rozpoczął się kolejny etap programu, wizyta w Przedstawicielstwie Lubelszczyzny przy UE. Przybywaliśmy w momencie szczególnie ważnym dla przedstawicielstwa, gdy woj. podlaskie wycofało się ze współfinansowania razem z Lubelszczyzną biura, a w sejmiku woj. lubelskiego toczyła się dyskusja o zasadności utrzymywania tejże placówki. Pani Aneta Obara, absolwentka prawa UMCS, opowiedziała nam o zasadach funkcjonowania i jego zadaniach. Otóż Przedstawicielstwo jest jednoosobowym biurem, zajmuje się głównie szukaniem informacji o dostępnych funduszach dla państw kandydackich, prowadzeniem lobbingu zgłoszonych projektów, a także promowaniem regionu. Obara przekonywała, iż koszty prowadzenia biura (ok. 200 tys. zł rocznie) w dłuższym okresie przyniosą spodziewane korzyści.

Następny dzień był wolny od oficjalnych wizyt, uczestnicy wyjazdu zwiedzali Brugię, najpiękniejsze miasto średniowiecznej Europy, które olśniło studentów swoim przepychem. Antwerpia była następnym punktem programu, tutaj zwiedzaliśmy przede wszystkim średniowieczną starówkę. Niezapomniany urok kafejek, spaceru po rynku na zawsze zostaną w naszej pamięci.

Po kilku dniach zwiedzania jednych z najpiękniejszych miast Europy powróciliśmy do Brukseli, aby tym razem odwiedzić dzielnicę europejską.

Na początku jakże bogatego w atrakcje dnia zwiedziliśmy Ambasadę Polską w Belgii. Spotkanie ze studentami poprowadził pan radca Andrzej Zatrzyśczykiewicz. Opowiedział nam o umacnianiu się pozy-

cji Polski w kontekście wojny w Iraku. Przedstawił wizję RP jako lidera Europy Środkowo-Wschodniej, który reprezentuje interesy państw regionu. Za przykład podał dość ciekawy fakt wzrostu roli polskiego ambasadora na oficjalnych przyjęciach, gdzie zajmuje miejsce obok gospodarza, podczas gdy ambasadorowie innych krajów regionu są „usadzani” w dalszej kolejności.

Podczas naszego pobytu w Belgii spotykaliśmy wciąż Polaków, którzy byli mniej lub bardziej uprzejmi wobec studentów z Lublina. Zaciekała więc nas liczba Polaków w Belgii. Pan radca przyznał, iż liczba nielegalnie pracujących w Belgii rodaków wynosi ok. 300 tys., są oni jednak akceptowani przez Belgów, znani są bowiem ze swej pracowitości i uczciwości.

Jednakże główną atrakcją była wizyta w Parlamencie Europejskim w Brukseli, i tu miłe zaskoczenie, zamiast prezentacji w języku angielskim, mieliśmy spotkanie z polską stażystką w Parlamencie.

Rozmowa bardzo szybko zesłała na interesujące nas tematy – kwestie uczestnictwa polskich parlamentarzystów w pracach Parlamentu oraz możliwości odbycia stażu w tejże instytucji. Pani prelegentka opowiedziała nam o wizycie polskiej delegacji, która przyjechała do Brukseli pod koniec ubiegłego roku w celu bliższego zapoznania się z pracami Parlamentu. Niestety, wrażenie, jakie pozostawiła po sobie część posłów, zostanie na pewno w pamięci pracowników Parlamentu. Brak ogłady, nie mówiąc już o znajomości języków, pijaństwo w barze hotelowym, traktowanie wyjazdu jako czysto turystycznego czy wreszcie kłótnie z innymi polskimi członkami delegacji o miejsca... w kolejce po wypłaty należnych za delegacje pieniędzy, przyczyniły się do popsucia opinii polskim parlamentarzystom w oczach ekipy obsługującej Parlament Europejski.

Jednocześnie pracownicy Parlamentu są mile zaskakiwani postawą polskich stażystów znających bardzo dobrze nie tylko angielski czy francuski, ale także inne języki państw UE. Elastyczność, łatwe adaptowanie się do międzynarodowego zespołu obsługującego instytucje europejskie wzbudza podziw.

Po prezentacji w PE zwiedzaliśmy dzielnicę europejską, siedziby Komisji oraz Rady Unii Europejskiej. Na zakończenie tego dnia grupa zwiedziła także Waterloo, gdzie obejrzała kopiec Lwa i panoramę bitwy. Późnym wieczorem dotarliśmy do Luksemburga, miasto ujęło nas swoim czarem – cicho, spokojnie, po 21.00 wszystko już pozamykane, uderzająca harmonia, to, co nowoczesne, łączy się z tym, co stare, bardzo naturalnie.

Następnego dnia mieliśmy spotkanie w Trybunale Obrachunkowym, znajduje się on w samym środku dzielnicy europejskiej, do której, malowniczymi stokami, wiodła droga z naszego schroniska.

Zdawaliśmy sobie sprawę z tego, że Luksemburg to miasto liczące zaledwie 150 tys. mieszkańców, jednakże pustki, na jakie natknęliśmy się w dzielnicy europejskiej zaskoczyły nas. W Trybunale Obrachunkowym zostaliśmy przyjęci z niespotykaną sympatią i otwartością. Wizyta studentów, i to jeszcze z tak dalekiej Polski, była dla urzędników prawdziwym rarytasem.

Rozmowa z urzędnikiem Trybunału Obrachunkowego uzmysłowiła nam, jak dużą wagę przywiązuje się do zarządzania i efektywnego wykorzystywania środków w UE. Dyskusja obejmowała kwestie funkcjonowania Trybunału oraz aspekty jego działalności po rozszerzeniu. Okazuje się, że już teraz istnieje silna współpraca pomiędzy polskim NIK-iem a Trybunałem. Zostaliśmy poinformowani o typowych rodzajach nadużyć w UE, walce w celu przeciwdziałania im. Prelegent zwrócił uwagę na te aspekty w Polsce, które budzą zaniepokojenie Trybunału. Wspomniał tutaj o wysokim poziomie korupcji oraz o społecznym przyzwoleniu na nią, lukach w prawie podatkowym i zjawisku piractwa w sektorze muzycznym.

Trybunał był ostatnim elementem naszych wojaży po Europie. Wróciliśmy z nich bogatsi o zdobytą wiedzę praktyczną. Zobaczyliśmy Unię od środka, spotykaliśmy się z jej pracownikami, uzmysłowiliśmy sobie społeczny charakter Wspólnot, fakt, że Unia jest przyjazna dla każdego swojego obywatela. Zarzuca się, że Wspólnoty są nadmiernie zbiurokratyzowane. To, co zobaczyliśmy, obala ten mit, sposób zorganizowania oraz sprawność instytucji są naprawdę imponujące!

Na zakończenie chcielibyśmy serdecznie podziękować panom doktorom – Janowi Huninowi i Andrzejowi Dumale za pomoc przy opracowywaniu planu projektu oraz panu profesorowi Stanisławowi Michałowskiemu za pomoc przy uzyskaniu wsparcia finansowego ze strony Wydziału.



**Sprawozdanie z VI Tygodnia Samorządności,  
Lublin, 7–11 kwietnia 2003 roku**

**W** dniach 7–11 kwietnia 2003 roku na Wydziale Politologii UMCS odbyła się szósta edycja konferencji naukowej z cyklu „Tydzień Samorządności”.

Konferencja miała na celu przybliżenie studentom Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej oraz mieszkańcom miasta Lublina problematyki funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz perspektyw związanych z przystąpieniem Polski do UE.

Uczestnicy konferencji mogli zapoznać się z teoretycznymi i praktycznymi możliwościami finansowego wsparcia ze Struktur Unijnych dla jednostek samorządu terytorialnego. Podczas spotkań poruszano również problemy dotyczące rozwoju regionalnego. Przedstawiono także Systemy Jakości w funkcjonowaniu jednostek samorządu gminnego w Polsce.

Tematem pierwszego dnia konferencji był samorząd terytorialny w RP po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Podjęto również próbę oceny Traktatu Akcesyjnego pod kątem korzyści i zagrożeń dla jednostek samorządu terytorialnego. W dyskusji wzięli między innymi udział: poseł Zbigniew Kuźmiuk – Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, a także Jacek Szczot – były Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa.

Kontynuacją tematu, który został poruszony podczas pierwszego dnia trwania konferencji, był temat polityki regionalnej u progu wejścia do UE, podjęty podczas spotkania z przedstawicielami Urzędów Marszałkowskich Województwa Podkarpackiego i Lubelskiego. W spotkaniu wzięli udział Norbert Mastalerz – Wicemarszałek Województwa Podkarpackiego i Krzysztof Hetman – Zastępca Dyrektora ds. Strategii i Planowania Przestrzennego.

Systemy Jakości w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego były tematem przewodnim trzeciego dnia konferencji. Dyskusje prowadzono podczas trzech paneli. Pierwszy z nich poświęcony został założeniom teoretycznym wdrażania i funkcjonowania Certyfikatów Jakości ISO, a także prezentacji procesu wdrażania przez przedstawicieli gmin z terenu Lubelszczyzny posiadających tego rodzaju certyfikaty. Część teoretyczna została przedstawiona przez prof. dr hab. Elżbietę Skrzypek, natomiast strona praktyczna zaprezentowana przez Pełnomocnika ds. Jakości w Urzędzie Miasta Bychawa.

W drugim panelu dyskusyjnym przedstawiono program „Gmina Przyjazna Inwestorowi”, realizowany między innymi przez Lubelską Fundację Rozwoju, którą reprezentował Paweł Zając. Zostali również zaproszeni przedstawiciele gmin lubelskich – Świdnika, Lubartowa, Rejowca – biorących udział w Programie, który wcześniej był już realizowany w Czechach.

Ostatni panel poświęcony został Konkursowi „Gmina Przyjazna Środowisku”. Założenia konkursu przedstawił Prezes Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, Stowarzyszenia „Europa Nasz Dom” Krzysztof Masiuk. Zaproszeni zostali również przedstawiciele gmin z terenu Lubelszczyzny, będących laureatami tego konkursu.

Tematem czwartego dnia „Tygodnia Samorządności” było pozyskiwanie i wykorzystanie Funduszy Przedakcesyjnych oraz Funduszy Strukturalnych. W dyskusji udział wzięli zaproszeni goście: Witold Dadej, reprezentujący MPWiK, przedsiębiorstwo, które uzyskało środki finansowe w ramach programu ISPA, Cezary Pasternak z Lubelskiej Fundacji Rozwoju, który przedstawił Program PHARE oraz Krzysztof Podkański, reprezentujący Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Lublinie w zakresie wykorzystania środków finansowych w ramach Programu SAPARD. Natomiast Marek Białach z Wydziału Planowania Przestrzennego, Pionu Strategii i Projektów Urzędu Marszałkowskiego przedstawił możliwości czerpania środków z Funduszy Strukturalnych.

W tym samym dniu odbył się również konkurs wiedzy o samorządzie terytorialnym, przewidziany dla studentów I i II roku Wydziału Politologii UMCS.

„Tydzień Samorządności” zakończył się tradycyjnie Dniem Sportu, podczas którego został rozegrany, w Akademickim Ośrodku Sportowym, turniej piłki nożnej mężczyzn i piłki siatkowej kobiet.